

УДК 342.8:343.97

И.А. ЗЫРЯНОВА,

кандидат юридических наук, доцент

Юридический институт Сибирского федерального университета, г. Красноярск

ОСНОВНЫЕ ФОРМЫ КОРРУПЦИИ В ИЗБИРАТЕЛЬНОМ ПРОЦЕССЕ¹

В статье обосновывается существование коррупции в избирательном процессе, дается определение этому сложному социально-правовому явлению. В результате анализа массива избирательных отношений выделяются основные формы коррупции в избирательном процессе, в основе которых лежит подкуп или использование служебного положения.

Демократические, свободные, равные – базовые принципы организации и проведения выборов и референдума в Российской Федерации. Однако реалии современного российского избирательного процесса свидетельствуют о том, что значительное количество проводимых избирательных кампаний, кампаний референдума не отвечают названным принципам. Ангажированность средств массовой информации, предвзятость избирательных комиссий и правоохранительных органов, использование административного ресурса, незаконное финансирование избирательных кампаний, подкуп избирателей, фальсификация избирательных документов и итогов голосования, «грязные» избирательные технологии – негативные явления, в значительной мере сопровождающие современный избирательный процесс. Поскольку в основе подавляющего большинства названных нарушений лежат подкуп, продажность и злоупотребление своим статусом участниками избирательного процесса, есть основания говорить о проникновении коррупции, с некоторыми специфическими особенностями, в сферу избирательного процесса.

Анализ массива коррупционных отношений, возникающих в избирательном процессе в целом, и в рамках конкретных избирательных кампаний в частности, позволяет выделить ряд основных форм коррупции в избирательном процессе:

– незаконное оказание и получение материально-финансовой поддержки на выборах, референдуме;

– подкуп (продажность) лиц, призванных представлять интересы кандидатов, избирательных объединений (доверенные лица, уполномоченные представители по финансовым вопросам, члены избирательных комиссий с правом совещательного голоса);

– подкуп (продажность) кандидатов, не связанный с незаконным финансированием избирательной кампании;

– подкуп (продажность) избирателей;

– противоправное использование административного ресурса;

– противоправное использование членами избирательных комиссий с правом решающего голоса своих полномочий из корыстной или иной личной заинтересованности;

– противоправное осуществление информационного обеспечения выборов, референдума организациями, осуществляющими выпуск средств массовой информации, и их представителями из корыстной или иной заинтересованности.

В основе большей части названных форм коррупции в избирательном процессе лежит подкуп, продажность субъектов избирательного процесса. Некоторые из этих форм связаны с использованием своего статуса, служебного положения из корыстной или иной личной заинтересованности.

При этом важно отметить, что формы коррупции в избирательном процессе не являются взаимоисключающими, напротив, в условиях реального избирательного процесса имеет место их сочетание.

¹ Исследование выполнено при финансовой поддержке РГНФ в рамках научно-исследовательского проекта РГНФ «Коррупция в российском избирательном процессе: понятия, формы и система противодействия», проект 11-33-00207a1.

Незаконное оказание и получение материально-финансовой поддержки на выборах, референдуме – одна из наиболее опасных форм коррупции в избирательном процессе, поскольку в результате оказания и использования кандидатами, избирательными объединениями материально-финансовой поддержки, выборы и их итоги фактически превращаются в процедуру «купли-продажи» власти.

Участие в избирательной кампании уровня субъекта федерации либо федерального уровня требует от кандидата, избирательного объединения привлечения колоссальных финансовых ресурсов. По утверждению ряда экспертов, кампания депутата Законодательного Собрания Красноярского края 2011 г. в среднем требует привлечения около 5–7 млн рублей. Такие суммы необходимы, прежде всего, на информационное, технологическое и юридическое сопровождение кампании кандидата. В среднем, только услуги технолога на кампании обходятся кандидату в 150 тыс. рублей, юриста в 120 тыс. рублей, райтера – в 100 тыс. рублей месяц.

О незаконном использовании кандидатами, избирательными объединениями финансовых ресурсов помимо штата специалистов может свидетельствовать качество и количество агитационных материалов; частое появление информации о кандидате в СМИ под видом информационных сообщений; участие в агитационных мероприятиях в поддержку определенных кандидатов, избирательных объединений популярных актеров и музыкантов и т.п.

Действующее законодательство о выборах устанавливает жесткие требования к порядку создания и использования средств избирательных фондов кандидатов, избирательных объединений, порядку привлечения граждан, юридических лиц к выполнению определенных работ (услуг) на выборах, референдумах и их оплате и т.п. Однако, существование обязанности создания и четкого порядка расходования избирательных фондов кандидатами и избирательными объединениями, закрепление норм административной, уголовной ответственности решительно не препятствует совершению соответствующих нарушений.

В настоящее время победа на выборах находится в зависимости от количества вкладываемых в избирательную кампанию материально-фи-

нансовых средств. Необходимость аккумуляции финансовых ресурсов вынуждает избирательные объединения, кандидатов вступать в переговоры об оказании материально-финансовой поддержки с различными представителями финансовых структур еще до начала избирательной гонки с условием выполнения принимаемых обязательств после избрания. Некоторые избирательные объединения пополняют свои избирательные фонды («черные», реже официальные) путем продажи проходных мест в списках кандидатов. Сообщения о продаже мандатов периодически появляются в материалах СМИ.

Таким образом, путем незаконного привлечения материально-финансовых средств коррумпированность будущих выборных должностных лиц закладывается еще на стадии подготовки проведения выборов, что делает их политически зависимыми и безвольными.

Подкуп (продажность) лиц, призванных представлять интересы кандидатов, избирательных объединений (доверенных лиц, уполномоченных представителей по финансовым вопросам, членов избирательных комиссий с правом совещательного голоса), как форма коррупции в избирательном процессе широко не распространена. Тем не менее практике известны технологии отмены регистрации кандидатов, когда уполномоченный представитель по финансовым вопросам кандидата за вознаграждение от конкурирующего избирательного штаба умышленно нарушает предписанный действующим законодательством о выборах порядок финансирования избирательной кампании кандидата с целью привлечения кандидата к административной ответственности либо отмены регистрации кандидата.

Такая форма коррупции в избирательном процессе, как **подкуп (продажность) избирателей**, практикуется кандидатами и их штабами достаточно широко¹. Подкуп избирателей имеет характер двусторонней коррупционной сделки, в которой одна сторона продает свое активное избирательное право, право на участие в референдуме

² В Избирательную комиссию Красноярского края в ходе проведения выборов губернатора Красноярского края 2002 г. поступило около 20 жалоб и заявлений о том, что при проведении выборов имел место подкуп избирателей.

заинтересованной покупающей стороне в обмен на определенные блага.

В литературе описываются различные технологии подкупа избирателей. Б.Л. Вишневский выделяет пять основных способов подкупа избирателей.

Первая из них – «прикормка», будущий кандидат занимается благотворительностью, когда выборы еще не объявлены. Вторая – «договор», когда кандидатами официально заключаются фиктивные договоры, предусматривающие выполнение избирателями работ (услуг), а выплаты осуществляются реально. Третья технология – «карусель», именуемая также «чистый бюллетень», «вертушка», «вертолет», является достаточно распространенной. Механизм данного способа заключается в следующем: избирателя за вознаграждение просят вынести из избирательного участка чистый бюллетень. Этот бюллетень заполняется «покупателями» и предлагается для сброса в урну для голосования другому избирателю. После этого последний выносит «покупателю» свой чистый бюллетень и получает вознаграждение. Четвертая технология – «автобус», заключается в массовом подвозе избирателей к избирательным участкам и вручении последующих вознаграждений. И последняя, пятая – «демпинг», представляет собой оказание бесплатных услуг от имени кандидата или поддерживающей его организации, продажу товаров по заниженным расценкам или вообще их бесплатную раздачу.

Помимо названных технологий широко распространена также передача денег, материальных ценностей избирателю с тем, чтобы он самостоятельно проголосовал за указанного кандидата без заключения фиктивных договоров и выноса чистого бюллетеня.

Исходя из уже сложившейся практики подкупа избирателей, можно выделить прямой и не прямой «завуалированный» подкуп. Прямой подкуп предполагает получение избирателем денег, подарков за голосование за указанного кандидата (список кандидатов). Непрямой «завуалированный» подкуп может выражаться в организации благотворительных обедов для избирателей, раздаче гуманитарной помощи, заключении договора на оказание услуг с последующей выплатой премиальных в случае победы кандидата из средств созданного кандидатом специально для этих це-

лей благотворительного фонда. Верховным Судом РФ проведение ряда благотворительных обедов в поддержку кандидата, продажа сахарного песка по более низким ценам в личных магазинах кандидата было расценено как помощь, проводящаяся с целью воздействия на волю избирателей, то есть как подкуп избирателей.

Соответственно подкуп избирателей – широко распространенная форма коррупции в избирательном процессе, способная существенно повлиять на результат волеизъявления граждан.

Вместе с тем в коррупционных отношениях, связанных с подкупом избирателей, ответственности подлежит только сторона активного подкупа, то есть лицо, передающее какие-либо выгоды избирателю в обмен на обязательство избирателя выполнить указанные скупщиком действия (проголосовать определенным образом, опустить в урну передаваемый уже заполненный бюллетень и вынести чистый и т.п.). Ответственность за подкуп избирателей для стороны активного подкупа предусмотрена в ст. 5.16 «Подкуп избирателей, участников референдума либо осуществление в период избирательной кампании, кампании референдума благотворительной деятельности с нарушением законодательства о выборах и референдумах» Кодекса РФ об административных правонарушениях, а также в ст. 141 «Воспрепятствование осуществлению избирательных прав или работе избирательных комиссий» Уголовного кодекса РФ.

Сами же избиратели – сторона пассивного подкупа – за продажу своего конституционного права избирать в соответствии с действующим законодательством никакой ответственности не несут. В связи с этим в литературе высказываются предложения о введении административной и даже уголовной ответственности за продажность избирателей.

Подкуп (продажность) кандидатов (не связанный с финансированием избирательной кампании) имеет место, когда кандидату, зарегистрированному кандидату предлагают деньги, материальные и нематериальные выгоды за использование его статуса в целях отказа от участия в выборах или за использование статуса в интересах других кандидатов. Широко распространенными являются технологии регистрации конкурирующими штабами кандидатов-техников, которые, не имея цели избрания, выполняют в рамках

избирательной кампании технические функции: подают жалобы в избирательные комиссии о нарушении кандидатом-конкурентом избирательного законодательства, обращаются в суд с заявлением об отмене регистрации кандидата-конкурента, то есть кандидаты-техники призваны выполнять всю «черновую работу», что позволяет основному кандидату сохранять репутацию честного и порядочного человека и оставаться в стороне. Одной из распространенных технологий является регистрация кандидатов-двойников, когда на выборах выдвигается и регистрируется кандидат, у которого фамилия, имя и отчество и другие характеристики идентичны характеристикам другого претендента. На практике нередки случаи, когда по одному и тому же избирательному округу наиболее популярному кандидату противостоят три-четыре однофамильца.

Достаточно распространенной формой коррупции в избирательном процессе является **использование административного ресурса**.

Общепринятое понятие административного ресурса в научной литературе пока не выработано, нет четкой системы характеризующих его признаков, видов, форм использования. Отсутствует определение и в действующем законодательстве.

Под административным ресурсом как явлением, применяемым в избирательном процессе, можно понимать использование лицами или кандидатами, замещающими государственные или выборные муниципальные должности, находящимися на государственной (гражданской, военной, правоохранительной) или муниципальной службе либо являющимися членами органов управления организаций независимо от формы собственности преимуществ, своего должностного или служебного положения в интересах определенных участников избирательного процесса (личных интересах) с целью достижения определенного результата на выборах, референдуме.

Формы и виды проявления административного ресурса разнообразны.

В зависимости от уровня власти можно выделить федеральный, региональный и муниципальный административный ресурс.

В качестве примера использования административного ресурса на уровне муниципального образования можно привести ситуацию, когда глава Уярского района Красноярского края подписал

распоряжение о прекращении деятельности избирательных участков и демонтаже соответствующего оборудования перед вторым туром голосования по выборам главы Уярского района. В действиях главы района был усмотрен состав преступления, предусмотренного ч. 2 ст. 141 УК РФ, и вынесен обвинительный приговор³.

В зависимости от степени использования административного ресурса можно выделить полное и частичное его применение. Административный ресурс используется полностью в случаях совпадения позиций федеральной, региональной и местной властей, что характерно для выборов, референдумов федерального уровня или выборов, референдумов, в определенных результатах которых заинтересованы федеральные власти.

Частичное использование административного ресурса характерно для выборов, референдумов на уровне субъекта федерации или муниципального образования, когда, например, результаты выборов главы города N не имеют значения для федеральной власти, однако позиции власти субъекта и местной власти расходятся. При частичном использовании административного ресурса возможны и иные вариации.

Субъектами административного ресурса осуществляется его *прямое и (или) опосредованное использование*. Для первого характерно использование служебного положения в отношении лиц, находящихся в непосредственном служебном подчинении. Например, проведение установочных совещаний, на которых задается направление работы органа для достижения определенного результата на выборах, референдуме. Опосредованное характеризуется использованием авторитета занимаемой должности, связей в отношении представителей иных органов, например, оказание влияния на процесс формирования избирательных комиссий и последующая корректировка их деятельности, организация представителями администраций проверок налоговыми, пожарными службами сторонников конкурирующих кандидатов и т.п.

В масштабах одного уровня власти можно выделить административный ресурс, используемый исполнительными, законодательными и правоохранительными органами. Причем на

³ Приговор Уярского районного суда Красноярского края от 23 ноября 2004 г. // Архив Прокуратуры Красноярского края.

одном уровне власти использование административного ресурса может быть также полным, когда вся совокупность органов власти занимает одну позицию или наоборот.

В условиях реальной избирательной кампании, как правило, наблюдается смешение различных видов и форм использования административного ресурса, а приведенные нами разновидности административного ресурса и форм его использования свидетельствуют о сложности характеризуемого явления.

Использование членами избирательных комиссий с правом решающего голоса возложенных на них полномочий в интересах определенных кандидатов, избирательных объединений является наиболее латентной формой коррупции в избирательном процессе.

Избирательные комиссии играют решающую роль в организации и проведении выборов всех уровней. Это коллегиальные органы, независимые в своих решениях от органов государственной власти, органов местного самоуправления, общественных объединений и подчиняющиеся только закону. Однако на практике, к сожалению, это не всегда так.

Говоря о подверженности избирательных комиссий влиянию со стороны иных субъектов избирательного процесса, следует упомянуть о скандальном признании Избирательной комиссией Красноярского края недействительными результатов второго тура выборов губернатора Красноярского края 2002 г.³

³ При этом в решении Избирательной комиссии Красноярского края от 29 сентября 2002 г. № 571 о признании недействительными результатов второго тура выборов губернатора Красноярского края 2002 г. результаты выборов определены не были. Красноярским краевым судом указанное решение было отменено, а на избирательную комиссию возложена обязанность подвести официальные итоги повторного голосования на выборах губернатора. Краевая комиссия в решении от 3 октября 2002 г. № 574 требование суда выполнила и вновь признала результаты выборов недействительными. Краю грозила перспектива долгих судебных разбирательств и, соответственно, безвластия. Проблема была частично решена Указом Президента № 1112 о назначении А.Г. Хлопонина, кандидата, набравшего большее количество голосов избирателей, исполняющим обязанности губернатора Красноярского края до решения вопроса о будущем главе края и вступлении его в должность. Постановлением ЦИК от 4 октября 2002 г. № 160/1400-3 решение Краевой избирательной комиссии было отменено, выборы губернатора Красноярского края признаны состоявшимися и действительными, а считать избранным губернатором было постановлено А.Г. Хлопонина.

Нельзя не отметить неоднозначную оценку принятого комиссией решения как на уровне края, так и федерации. Так, выступая перед журналистами, прежний Председатель ЦИК А.А. Вешняков не исключал возможности того, что «это решение было принято под давлением группировок, не удовлетворенных результатами выборов». Некоторые журналисты прямо обвиняли бывшего председателя комиссии Г.М. Кострыкина в том, что он «отрабатывает целенаправленный заказ, за что ему уготована хорошая награда».

Достаточно часто появляются сообщения о фальсификациях избирательных документов, итогах голосования. Это позволяет предположить, что в результате коррупционных отношений полномочия, возложенные на членов избирательных комиссий с правом решающего голоса, используются ими в целях *фальсификации избирательных документов, итогов голосования*.

К числу основных форм фальсификации итогов голосования можно отнести вброс бюллетеней, а также голосование «мертвых душ». Названные формы взаимосвязаны, так как нельзя вбросить большее количество бюллетеней, чем отражено в числе выданных несуществующим избирателям или избирателям, не принявшим участие в голосовании. В таком случае не сойдутся соответствующие строки в протоколе об итогах голосования, что может стать очевидным для наблюдателей, членов избирательных комиссий с правом совещательного голоса.

Сказанное позволяет сделать вывод, что использование административного ресурса в ходе избирательных кампаний приводит к серьезному искажению политической конкуренции, изначально ставит в неравное положение кандидатов, избирательные объединения, способствует распространению коррупции в избирательном процессе.

Противоправное осуществление информационного обеспечения выборов, референдума организациями, осуществляющими выпуск СМИ, и их представителями из корыстной или иной заинтересованности – самостоятельная форма коррупции в избирательном процессе.

Осознанность волеизъявления избирателей во многом находится в прямой зависимости от достоверности, объективности и полноты информации, предоставляемой организациями, осуществляющими выпуск СМИ. Именно поэтому важной

гарантией механизма реализации избирательных прав граждан является осуществляемое в соответствии с требованиями действующего законодательства информационное обеспечение выборов.

Порядок и правила участия СМИ в информационном обеспечении выборов подробно регламентированы в главе VII основного закона о выборах «Гарантии прав граждан на получение и распространение информации о выборах». Названная глава определяет содержание информационного обеспечения, требования к порядку информирования избирателей, порядок и сроки проведения предвыборной агитации, особенности участия СМИ в процессе информационного обеспечения выборов. Однако, несмотря на наличие жестких правил участия СМИ в проведении предвыборной агитации, некоторые представители медийного сообщества, невзирая на угрозу привлечения к административной ответственности, грубо и систематически нарушают предписания избирательного законодательства.

Такое положение вполне объяснимо. СМИ являются мощнейшим рычагом воздействия на сознание избирателей, соответственно наличие лояльных или ангажированных СМИ в период проведения выборов – важнейшее условие достижения желаемого результата на выборах, референдуме. В связи с этим зачастую в размер оплаты очевидно агитационных публикаций под видом информационных или аналитических уже заложены риски привлечения к административной ответственности.

В сложившейся ситуации целесообразным видится установление уголовной ответственности представителей организаций, осуществляющих выпуск СМИ, за незаконное получение денег, ценных бумаг, иного имущества, а равно незаконное оказание услуг имущественного характера за совершение деяний, нарушающих требования избирательного законодательства об информационном обеспечении выборов.

Существование и распространение приведенных форм коррупции в избирательном про-

цессе существенно искажает базовые принципы обновления власти демократических путем, в связи с чем предлагаем представителям научного сообщества, практическим работникам, а также представителям общественности принять участие в обсуждении проблемы существования и распространения коррупции в избирательном процессе в различных формах ее проявления, а также выработке мер предупреждения.

Список литературы

1. Об основных гарантиях избирательных прав и права на участие в референдуме граждан Российской Федерации: Федеральный закон № 67-ФЗ от 12.06.2002. – Ст. 58 // СПС «КонсультантПлюс».
2. Об основных гарантиях избирательных прав и права на участие в референдуме граждан Российской Федерации: Федеральный закон № 67-ФЗ от 12.06.2002. – П.п. 3, 4, 5 ст. 59 // СПС «КонсультантПлюс».
3. URL: <http://sobesednik.ru/node/346> (дата обращения к ресурсу 29.10.2011)
4. URL: http://www.ng.ru/politics/1999-12-20/3_mandat.html (дата обращения к ресурсу 29.10.2011)
5. URL: <http://gazeta.aif.ru/oldsite/993/page5.htm> (дата обращения к ресурсу 29.10.2011)
6. URL: http://www.vedomosti.ru/newspaper/article/257477/cena_mandata (дата обращения к ресурсу 29.10.2011)
7. URL: <http://www.newsland.ru/news/detail/id/656887/> (дата обращения к ресурсу 29.10.2011)
8. URL: <http://www.dela.ru/articles/how-deputats/> (дата обращения к ресурсу 29.10.2011)
9. Вишневский Б.Л. Пять технологий подкупа избирателей. – URL: www.democracy.ru/library/practice/media/rfelec_gor/page46.html
10. Определение Верховного Суда РФ от 2 июля 2002 г. Дело № 33Г02-11 // СПС «КонсультантПлюс».
11. Определение Верховного Суда РФ от 14 мая 2002 г. Дело № 09-г02-10 // СПС «КонсультантПлюс».
12. Советников И.В. Злоупотребление правом в избирательном процессе // Журнал о выборах. – 2005. – № 2. – С. 14.
13. Дамм И.А. Коррупция в российском избирательном процессе: понятие и противодействие: дис. ... канд. юрид. наук. – Красноярск, 2006. – С. 71–79.
14. Следим за ситуацией // Красноярский рабочий. – 2002. – 1 октября.
15. Повторных выборов не будет // Красноярский рабочий. – 2002. – 5 октября.

В редакцию материал поступил 08.11.11

Ключевые слова: коррупция, избирательный процесс, выборы, незаконное финансирование, подкуп избирателей.