



СИБИРСКИЙ ФЕДЕРАЛЬНЫЙ УНИВЕРСИТЕТ
SIBERIAN FEDERAL UNIVERSITY



АНТИКОРРУПЦИОННАЯ БЕЗОПАСНОСТЬ ИЗБИРАТЕЛЬНОГО ПРОЦЕССА: СОСТОЯНИЕ И ПЕРСПЕКТИВЫ

Сборник научных статей
по материалам III Сибирского
антикоррупционного форума

Красноярск, 7–8 декабря 2017 г.



Министерство науки и высшего образования Российской Федерации
Сибирский федеральный университет
Избирательная комиссия Красноярского края

АНТИКОРРУПЦИОННАЯ БЕЗОПАСНОСТЬ ИЗБИРАТЕЛЬНОГО ПРОЦЕССА: СОСТОЯНИЕ И ПЕРСПЕКТИВЫ

Сборник научных статей
по материалам III Сибирского антикоррупционного форума

Красноярск, 7–8 декабря 2017 г.

Красноярск
СФУ
2018

УДК 342.849.2
ББК 67.401.02+66.042.11
А721

Редакционная коллегия:

В.В. Астанин – доктор юридических наук, профессор,
И.А. Дамм – кандидат юридических наук, доцент,
С.К. Илий – кандидат юридических наук, доцент,
П.А. Кабанов – доктор юридических наук, доцент,
М.П. Клеймёнов – доктор юридических наук, профессор,
В.А. Номоконов – доктор юридических наук, профессор,
Н.В. Щедрин – доктор юридических наук, профессор

А721 Анतिकоррупционная безопасность избирательного процесса: состояние и перспективы : сб. науч. ст. по материалам III Сибирского антикоррупционного форума, Красноярск, 7–8 декабря 2017 г. / отв. ред. И.А. Дамм, Е.А. Акунченко. – Красноярск : Сиб. федер. ун-т, 2018. – 128 с.

ISBN 978-5-7638-4051-3

Составлен по результатам III Сибирского антикоррупционного форума с международным участием «Антикоррупционная безопасность избирательного процесса: состояние и перспективы», состоявшегося в Сибирском федеральном университете 7–8 декабря 2017 г.

Представляет интерес для преподавателей, аспирантов и студентов высших юридических учебных заведений, а также практических работников избирательных комиссий и правоохранительных органов уголовной юстиции.

Ответственность за аутентичность и точность цитат, имен и иных сведений, а также за соблюдение законов об интеллектуальной собственности несут авторы публикуемых материалов.

**УДК 342.849.2
ББК 67.401.02+66.042.11**

**Электронный вариант издания см.:
<http://catalog.sfu-kras.ru>**

ISBN 978-5-7638-4051-3

© Сибирский федеральный университет, 2018
© Избирательная комиссия
Красноярского края, 2018

ОРГАНИЗАТОРЫ

**III Сибирского антикоррупционного форума
с международным участием «Антикоррупционная
безопасность избирательного процесса:
состояние и перспективы»**



СИБИРСКИЙ ФЕДЕРАЛЬНЫЙ УНИВЕРСИТЕТ
SIBERIAN FEDERAL UNIVERSITY



АДМИНИСТРАЦИЯ ГУБЕРНАТОРА
КРАСНОЯРСКОГО КРАЯ



УПРАВЛЕНИЕ МИНЮСТА РОССИИ
ПО КРАСНОЯРСКОМУ КРАЮ



СОДЕРЖАНИЕ

Вступительное слово <i>А.М. Клешко</i>	5
Вступительное слово <i>В.И. Колмакова</i>	7
Вступительное слово <i>А.Г. Подушкина</i>	9
Вступительное слово <i>М.М. Савчина</i>	11
<i>Дамм И.А.</i> Коррупция в избирательном процессе как объект криминологического познания	13
<i>Номоконов В.А.</i> Государственная антикоррупционная политика в сфере защиты избирательных прав граждан	27
<i>Клеймёнов М.П.</i> Два аспекта обеспечения антикоррупционной безопасности избирательного процесса.....	33
<i>Климова Ю.Н.</i> Криминологическая безопасность кандидатов в период избирательной кампании	39
<i>Жигалова Е.А.</i> Роль органов прокуратуры в противодействии коррупции в избирательном процессе	48
<i>Щедрин Н.В.</i> О криминализации «продажности» избирателей	53
<i>Какителашвили М.М.</i> Коррупциогенные факторы частного финансирования политических партий.....	62
<i>Толстикова И.Н.</i> Зависимость антикоррупционных обязанностей члена избирательной комиссии от исполнения полномочий на постоянной и непостоянной основе	71
<i>Алмиева А.А.</i> Формирование средствами массовой информации антикоррупционного мировоззрения у участников избирательного процесса.....	76
<i>Роньжина О.В., Акунченко Е.А.</i> Проблемы предупреждения использования преимуществ должностного или служебного положения в избирательном процессе	81
<i>Мешикова Н.Д.</i> Социальная профилактика как средство предупреждения административного ресурса в избирательном процессе .	89
<i>Илий С.К.</i> Криминологическая характеристика личности коррупционера.....	97
<i>Горшенков А.Г., Горшенков Г.Г., Горшенков Г.Н.</i> Преступление как биосоциоправовой феномен	106
<i>Астанин В.В.</i> О результатах исследований научной школы профессора Н.В. Щедрина.....	114
<i>Кабанов П.А.</i> Коррупционная преступность в избирательном процессе: результаты криминологического исследования	118

ВСТУПИТЕЛЬНОЕ СЛОВО

Алексей Михайлович КЛЕШКО

**Первый заместитель председателя
Законодательного Собрания Красноярского края**



У непосвященного собеседника тематика коррупции в избирательном процессе часто вызывает палитру эмоций от полного отрицания самого явления до обвинений в тотальной коррумпированности органов власти и абсолютной нелегитимности проходящих на территории России выборов. Поэтому ее открытое и, главное, честное обсуждение видится более чем необходимым. Предваряя научные труды, представленные по результатам III Сибирского антикоррупционного форума и предметно исследующие основные «болевы́е точки» современной электоральной практики, хотел бы высказать личные соображения на данный счет.

Первое – за всеми электоральными процедурами необходимо постоянно поддерживать высокий градус нравственного обсуждения в вопросах участия и организации избирательного процесса. Можно

найти сколь угодно количество технологий, обеспечивающих гарантию прав граждан, публичность процедур, независимость подсчета и многое другое. Но если граждане этого не видят, если они этого не чувствуют, то любое решение является сомнительным. Наверняка для себя вы несколько раз отмечали: то подписали, здесь сделали... Те, кто вовлечен в избирательный процесс, искренне восклицают: «Как? Как это можно сделать с нынешней системой видеонаблюдения?». Тут же находятся различные версии... Поэтому подчеркну, за технологиями не стоит забывать о высокой нравственности, моральной стороне этого процесса. По большому счету, наши избирательные комиссии в высоком смысле «стражи демократии», потому что они должны обеспечивать законность избрания органов государственной власти и органов местного самоуправления.

Второе – это политический момент. Весь политический контекст сегодняшнего положения страны говорит о том, что власть как никогда заинтересована в максимальной легитимности всего избирательного процесса. По большому счету, теперь речь на выборах идет не столько о персоналиях, сколько об открытости, прозрачности, системности выборов и доверия к ним со стороны граждан. Поэтому меры, предпринимаемые Центральной избирательной комиссией РФ, Администрацией Президента РФ, в целом системой органов Красноярского края для обеспечения прозрачности, легитимности, демократичности всех процедур, можно считать беспрецедентными.

Третье – это потребность в активном вовлечении граждан в качестве наблюдателей, членов избирательных комиссий различного уровня, потому что меняется их роль и место в современном российском обществе. Теперь это не просто

«сонные часовые» и «подсчитыватели бюллетеней», это активные представители гражданского общества, на которых возлагается ответственность за повышение правовой культуры, увеличение явки избирателей и формирование доверия к избирательной системе. Важно понимать, как мы можем стимулировать интерес граждан к участию в данной работе.

И завершая приветственное слово, хотелось бы пожелать вам удачи и успехов! Хотелось бы сказать спасибо Избирательной комиссии Красноярского края, правоохранительным структурам, которые призваны осуществлять контроль за правопорядком, и конечно же, организаторам форума: Сибирскому федеральному университету в лице Центра противодействия коррупции и правовых экспертиз и Юридического института. Это наши партнеры в обсуждении самых сложных и важных вопросов, стоящих на повестке Красноярского края.

ВСТУПИТЕЛЬНОЕ СЛОВО

Владимир Иннокентьевич КОЛМАКОВ

**Исполняющий обязанности ректора
Сибирского федерального университета**



Сибирский антикоррупционный форум является крупнейшей за Уралом площадкой для научно-практического диалога ведущих отечественных и зарубежных ученых, представителей законодательных, административных, судебных и правоохранительных органов, а также институтов гражданского общества, посвятивших свою профессиональную жизнь борьбе с одним из наиболее опасных и деструктивных феноменов социальной действительности – коррупции во всех ее проявлениях.

Тема предупреждения коррупции в избирательном процессе как никогда актуальна в рамках текущего электорального цикла. Мне очень приятно осознавать, что именно Сибирский федеральный университет сегодня выступает агрегатором свежих идей и предложений, которые в будущем помогут повысить открытость процесса формирования

органов народного представительства, снизить коррупциогенный потенциал избирательных технологий и в конечном счете сформировать доверие граждан к результатам голосования. Проведение подобных мероприятий свидетельствует о том, что Красноярский край – это интеллектуальный центр Сибири.

Коррупция в избирательном процессе многообразна, и вероятно, многие хотя бы раз в том или ином виде с ней сталкивались. Мне вспоминается случай из молодости, когда я проходил службу в армии. Тогда мы тоже голосовали, но делали это, так сказать, из-под палки, точнее «из-под ложки». На входе в избирательный участок нам давали бумажки красного цвета, и мы были обязаны проголосовать за указанных на этих бумажках лиц. После процедуры волеизъявления проводился праздничный обед, и тех, кто «красную бумажку» не одобрял,

к нему не допускали. Тогда мы не говорили о том, что это коррупция, но сейчас с уверенностью можно назвать этот факт коррупционным.

Поэтому первоочередным средством предупреждения коррупционного поведения в избирательном процессе должно стать формирование нетерпимости к коррупционному поведению, а также массовое распространение базовых антикоррупционных знаний среди участников выборов. Способность увидеть коррупцию, идентифицировать коррупциогенную ситуацию и по возможности ее избежать или предотвратить отличает активных представителей гражданского общества от индифферентного электората. Коррупция свойственна власти и говорить о том, что она может быть

полностью уничтожена, пожалуй, утопично. Но если и сама власть, и общество будут готовы противостоять этому негативному социальному явлению, то мы сможем снизить ее уровень до социально терпимого и не представляющего опасности для демократических основ нашего государства.

Я рассчитываю, что настоящий сборник будет полезен всем его читателям, которые интересуются актуальными проблемами предупреждения коррупции в избирательном процессе, а предложения, высказанные авторитетными учеными и практическими работниками на его страницах, найдут свое отражение в развитии российского электорального законодательства.

ВСТУПИТЕЛЬНОЕ СЛОВО

Алексей Георгиевич ПОДУШКИН

**Председатель Избирательной комиссии
Красноярского края**



Избирательная комиссия Красноярского края, выступая одним из организаторов III Сибирского антикоррупционного форума, посвященного антикоррупционной безопасности избирательного процесса, заинтересована в привлечении широкого круга участников к обсуждению темы.

Избирательный процесс в нашей стране за последние годы претерпел серьезные изменения в сторону прозрачности и открытости. Избирательная комиссия края, как и Центральная избирательная комиссия РФ, в первую очередь призваны обеспечивать законность и легитимность выборов и делают многое для того, чтобы предотвратить использование коррупционных приемов в ходе избирательных кампаний. Широко используются системы видеонаблюдения, позволяющие контролировать все этапы голосования, автоматизированные

системы обработки бюллетеней и QR-коды – для защиты от фальсификаций при оформлении протоколов избирательных комиссий. В ответ на запрос общества об отмене досрочного голосования на выборах Президента страны и губернатора края введен новый порядок голосования – по месту нахождения. На федеральном и региональном уровнях в ходе избирательных кампаний постоянно действуют «горячие линии». По опыту Избирательной комиссии Красноярского края, могу сказать, что каждая, поступившая от участников избирательного процесса жалоба оперативно рассматривается, все сигналы о нарушениях тщательно проверяются и не замалчиваются, при необходимости подключаются правоохранительные органы и прокуратура.

Все государственные институты, призванные следить за соблю-

дением законодательства о выборах, находятся в постоянном взаимодействии. Но не менее важна и активная вовлеченность гражданского общества и средств массовой информации в эти процессы, в частности в формирование антикоррупционного мировоззрения всех участников избирательного процесса.

Как было отмечено в ходе обсуждения на форуме, снижение количества коррупционных проявлений в ходе выборов во многом обусловлено и тем, что в самом обществе появился «запрос на право». Условия постоянного мониторинга процесса голосования, оперативно-го размещения информации в СМИ

и социальных сетях предупреждают использование административного ресурса в избирательном процессе, повышают доверие к ходу выборов и результатам.

Широкий спектр вопросов, затронутых участниками форума и на пленарном заседании, и в формате дискуссионных площадок говорит о том, что нам еще есть над чем работать как в сфере совершенствования избирательного процесса, так и антикоррупционного просвещения. И мы рассчитываем идти по этому пути вместе с экспертным сообществом, политическими партиями и институтами гражданского общества.

ВСТУПИТЕЛЬНОЕ СЛОВО

Михаил Михайлович САВЧИН

Прокурор Красноярского края



Статья 3 Конституции Российской Федерации гласит: «Носителем суверенитета и единственным источником власти в Российской Федерации является ее многонациональный народ». Демократические, свободные, равные выборы являются высшим непосредственным выражением принадлежащей народу власти. Эффективная реализация указанного конституционного принципа имеет важное правовое значение.

Практика современного избирательного процесса свидетельствует о том, что проводимые избирательные кампании не всегда соответствуют базовым принципам демократии. В числе наиболее распространенных негативных явлений: воспрепятствование осуществлению избирательных прав граждан и работе избирательных комиссий; фальсификация избирательных документов и итогов голосования; подкуп и «продажность» избирателей; незаконное

использование преимуществ должностного (служебного) положения в период организации и проведения выборов; незаконное финансирование избирательных кампаний и др. Сопряженность указанных деяний с подкупом или злоупотреблением статусом субъекта избирательного процесса позволяют утверждать о распространении коррупции в сфере электоральных отношений.

Более того, электоральная коррупция является одним из самых опасных видов коррупции, поскольку дает право в дальнейшем распоряжаться значительными публичными ресурсами. Именно этот вид коррупции порождает многообразие ее проявлений и форм в органах власти, что и определяет ее проблемой государственного масштаба, угрожающей экономической и социальной стабильности страны, верховенству закона и правам человека и гражданина в Российской Федерации.

Органы прокуратуры, призванные обеспечить верховенство закона в достижении правозащитной цели своей деятельности, используют весь правовой инструментарий в борьбе с коррупцией. Прокуроры проводят антикоррупционную экспертизу нормативных правовых актов, в том числе в проектах. Средствами прокурорского надзора выявляются незаконные запреты, ограничения, указания и разъяснения органов власти, правоохранительных и контролирующих органов, создающие почву для манипуляции с выборами. Исключение коррупционных факторов в принятии властных решений по требованиям прокуроров позволяет предотвратить злоупотребление различными видами административного ресурса, ограничения политической конкуренции в избирательном процессе.

Являясь координатором деятельности правоохранительных органов по борьбе с преступностью, прокуратура края уделяет приоритетное внимание вопросам борьбы с коррупцией: прокуратурой края формируются межведомственные рабочие группы с участием членов краевой избирательной комиссии, аналогично и на муниципальном уровне. Их вклад в обеспечение законности отмечен при проведении прошедших избирательных кампаний по выборам депутатов в органы местного самоуправления и Государственную думу ФС РФ. В то же время в целях повышения

эффективности борьбы с коррупцией прокурорам всех уровней поручено систематически осуществлять мониторинг общественного мнения, поддержание повседневных контактов с общественностью.

В целом для создания механизма противодействия коррупции прокуроры сориентированы прежде всего на выявление и оперативное устранение причин коррупционных проявлений. Совершенно очевидно, что борьба с коррупцией во власти не может быть успешной без соответствующей профилактики, в том числе еще на стадии избирательного процесса. Это возможно лишь при объединении усилий всех слоев общества, государственных и общественных институтов. Позиции нетерпимости к коррупционным проявлениям в обществе лишь усилиями прокуратуры и других органов власти не достичь.

Убежден, что одним из ключевых факторов противодействия электоральной коррупции является укрепление структур гражданского общества и его влияния на политический процесс и на выборы в частности. Именно усиление воздействия структур гражданского общества способно, с одной стороны, сформировать ответственных избирателей, а с другой – обеспечить соблюдение реальных интересов граждан на выборах, тем самым снизить уровень электоральной коррупции.

Коррупция в избирательном процессе как объект криминологического познания

И.А. ДАММ

Кандидат юридических наук, доцент, директор
Центра противодействия коррупции и правовых экспертиз
Сибирского федерального университета, Красноярск



Аннотация. Рассмотрены характерные черты коррупции в избирательном процессе. Особое внимание уделяется уточнению сферы существования изучаемого вида коррупции, формированию перечня субъектов, а также коррупционных целей. Приведены основные формы и виды коррупционных отношений в избирательном процессе. Предлагается авторское определение коррупции в избирательном процессе.

Ключевые слова: коррупция, избирательный процесс, понятие коррупции, признаки коррупции, субъекты коррупции.

Свободная, демократическая процедура обновления власти посредством выборов, референдума является неотъемлемой составляющей современного государства. Вместе с тем реалии избирательных процедур в различных странах свидетельствуют о том, что коррупция проникла и в эту сферу отношений.

Подкуп избирателя, члена избирательной комиссии, представителя средства массовой информации, представителя власти, иных субъектов избирательного процесса, когда последним в обмен на незаконное использование ими своего статуса, служебного положения предоставляются денежные средства, иные материальные и нематериальные блага, является не чем иным, как коррупцией, только коррупцией в особой сфере – сфере избирательного процесса.

Исследование коррупционных проявлений в сфере воспроизводства власти в российской науке началось сравнительно недавно. Углубленному

изучению различных аспектов коррупции в избирательном процессе посвятили свои работы Е.А. Акунченко¹, О.Ю. Антонов², В.В. Астанин³, И.И. Вист⁴, А.П. Груздева (Свигузова)⁵, И.А. Дамм (Зырянова)⁶, О.В. Зайцева⁷, С.К. Илий¹, П.А. Кабанов², М.М. Какителашвили³, К.Д. Карабаева⁴,

¹ См.: Акунченко Е.А. Вариативность института избирательного залога в аспекте комплексного понимания мер предупредительного воздействия // Актуальные проблемы российского права. 2015. № 8. С. 147–153; *Его же*. Избирательный залог как средство обеспечения антикоррупционного критерия популярности кандидата среди избирателей // Сибирский юридический вестник. 2014. № 3. С. 66–73; *Его же*. Коррупционное злоупотребление правом в избирательном процессе // Мониторинг правоприменения. 2017. № 1. С. 34–40; *Его же*. Коррупционное злоупотребление правом в избирательном процессе и основные меры его предупреждения // Академический юридический журнал. 2017. № 2. С. 45–51; *Его же*. Коррупция и коррупционная преступность в избирательном процессе // Право и политика. 2018. № 8. С. 28–42. *Его же*. Криминологическая характеристика и предупреждение коррупционной преступности в избирательном процессе Российской Федерации : дис. ... канд. юрид. наук : 12.00.08. Красноярск, 2018. 272 с. *Его же*. Меры безопасности как средство предупреждения коррупции при финансировании избирательных кампаний // Актуальные проблемы экономики и права. 2013. № 4. С. 14–19; *Его же*. Некоторые коррупциогенные факторы норм избирательного законодательства Российской Федерации, регулирующих порядок выдвижения кандидата // Известия вузов Кыргызстана. 2015. № 5. С. 115–119.

² См.: Антонов О.Ю. Теория и практика выявления и расследования электоральных преступлений : дис. ... д-ра юрид. наук : 12.00.09. М., 2008. 500 с.; *Его же*. Типы субъектов и их взаимосвязи в преступных группах, совершающие электоральные преступления // Криминологический журнал Байкальского государственного университета экономики и права. 2007. № 3–4. С. 42–49.

³ См.: Астанин В.В. О подкупе и регулятивных возможностях благотворительности в период предвыборных кампаний // Закон и право. 2003. № 4. С. 13–15; *Его же*. Грядут выборы... (о регулятивных возможностях организованной преступности в период избирательных процессов) // Закон и право. 2003. № 6. С. 17–18.

⁴ См.: Вист И.И. Нарушение порядка финансирования выборов: некоторые аспекты правоприменительной практики // Вестник Омского университета. Серия: Право. 2012. № 3–4. С. 106–108; *Его же*. Уголовная ответственность за нарушение порядка финансирования избирательной кампании кандидата, избирательного объединения, деятельности инициативной группы по проведению референдума, иной группы участников референдума : дис. ... канд. юрид. наук : 12.00.08. Омск, 2015. 175 с.

⁵ См.: Груздева А.П. Электоральная преступность: понятие и некоторые формы ее проявления в современной России // Вопросы национальной безопасности в исследованиях правоведов. Сыктывкар, 2000. С. 95–102; *Ее же*. Понятие и некоторые формы проявления преступлений, совершаемых в условиях избирательного процесса (криминологический анализ) // Следователь. 1999. № 12. С. 39–42; Кабанов П.А., Свигузова А.П. Электоральная преступность в России: понятие, сущность, причины, предупреждение. Нижнекамск, 2005. 76 с.; *Их же*. Электоральное злоупотребление властью как криминологическая категория и ее содержание // Следователь. 2009. № 3. С. 62–64.

⁶ См.: Дамм И.А. Антикоррупционные меры безопасности в избирательном процессе // Вестник Красноярского государственного университета. Гуманитарные науки. 2006. № 6. С. 331–336; *Ее же*. К вопросу об уголовной ответственности за подкуп избирателей // Следователь. 2007. № 12. С. 5–8; *Ее же*. Коррупция в российском избирательном процессе: понятие и противодействие : дис. ... канд. юрид. наук : 12.00.08. Красноярск, 2006. 249 с.; *Ее же*. Коррупция и ее формы в избирательном процессе // Проблемы борьбы с проявлениями криминального рынка. Владивосток, 2005. С. 95–108; *Ее же*. Понятие и признаки коррупции в избирательном процессе // Политическая криминология. Нижнекамск, 2006. С. 16–28; *Ее же*. Меры безопасности как средство противодействия коррупции в избирательном процессе // Правовая политика и развитие российского законодательства в условиях модернизации. Красноярск, 2012. С. 355–362; *Ее же*. Общая характеристика коррупции и ее негативных последствий в избирательном процессе // Юридическая мысль. 2014. № 2. С. 77–82; Дамм И.А., Акунченко Е.А. Организация антикоррупционного просвещения молодых избирателей (Опыт Избирательной комиссии Красноярского края) : учеб.-метод. пособие. Красноярск, 2015. 92 с.

⁷ См.: Зайцева О.В. Административный ресурс в избирательных кампаниях как форма проявления коррупции // Правовая политика и правовая жизнь. 2010. № 3. С. 19–24; *Ее же*. Грязные избирательные технологии и коррупция // Преступность и уголовное законодательство: реалии, тенденции, взаимовлияние :

Ю.Н. Климова⁵, Е.И. Колюшин⁶, В.В. Красинский⁷, Ю.А. Нисневич⁸, С.М. Шапиев⁹, Н.В. Щедрин¹⁰ и др. Однако, как отмечает ряд авторов,

сб. науч. тр. Саратов: Изд-во Саратовского Центра по исследованию проблем организованной преступности и коррупции, 2004. С. 16–22.

¹ См.: Илий С.К. Административные правонарушения коррупционной направленности // Административное и муниципальное право. 2015. № 5. С. 460–468; *Его же*. Мониторинг электоральной коррупции в России // Мониторинг правоприменения. 2017. № 1. С. 18–22.

² См.: Кабанов П.А. Криминологическая концепция криминальной политической виктимологии // Право и политика. 2012. № 11. С. 1885–1892; *Его же*. Основные виды электоральной преступности в современной России // Следователь. 2004. № 12. С. 39–42; *Его же*. Политическая коррупция в России: криминологическая характеристика и меры сдерживания. Нижнекамск, 1998. 74 с.; *Его же*. Политическая коррупция в России: понятие, сущность, причины, предупреждение. Казань, 2004. 174 с.; *Его же*. Политическая преступность: понятие, сущность, виды, причины, личность политического преступника, меры противодействия (криминологическое исследование) : дис. ... д-ра юрид. наук : 12.00.08. Екатеринбург, 2008. 494 с.; *Его же*. Современная российская политическая криминология: понятие, предмет, структура // Российский криминологический взгляд. 2005. № 4. С. 80–85; *Его же*. Электоральная коррупция: осмысление научных подходов к явлению // Политические партии и выборы: проблемы современности. Оренбург, 2016. С. 399–404; Кабанов П.А., Райков Г.И., Чирков Д.К. Политическая коррупция в условиях реформирования российской государственности на рубеже веков. М., 2008. 223 с.; Кабанов П.А., Райков Г.И., Свигузова А.П., Чирков Д.К. Электоральная преступность в условиях формирования в России демократического правового государства (политико-криминологический анализ явления, его причин и эффективности мер противодействия). М., 2012. 92 с.

³ См.: Какителашвили М.М. Конституционно-правовые проблемы финансирования избирательных кампаний в представительные (законодательные) органы государственной власти в Российской Федерации : дис. ... канд. юрид. наук : 12.00.02. М., 2008. 265 с.; *Его же*. Конституционно-правовые проблемы финансирования политических партий и избирательных кампаний в Российской Федерации : монография. М. : Белый ветер, 2017. 264 с.; *Его же*. Некоторые вопросы противодействия электоральной коррупции // Коррупция: состояние противодействия и направления оптимизации борьбы. М., 2015. С. 118–124.

⁴ См.: Карабаева К.Д. Криминологическая характеристика электоральных преступлений // Политические партии и выборы: проблемы современности. Оренбург, 2016. С. 404–412.

⁵ См.: Климова Ю.Н. Антикоррупционное направление безопасности субъектов избирательного права // Вестник Владимирского государственного университета имени Александра Григорьевича и Николая Григорьевича Столетовых. Серия: Юридические науки. 2015. № 2. С. 78–90; *Ее же*. Воспрепятствование осуществлению избирательных прав путем подкупа: разграничение преступления и административного правонарушения // Административное право и процесс. 2011. № 7. С. 30–32; *Ее же*. Коррупциогенные факторы в избирательном процессе: подходы к определению и алгоритм стратегического управленческого воздействия // Актуальные проблемы экономики и права. 2014. № 1. С. 39–48; *Ее же*. Коррупционная преступность как угроза безопасности субъекта избирательного права // Национальная безопасность. 2015. № 4. С. 530–542; *Ее же*. Уголовная ответственность за подкуп избирателей // Уголовное право. 2008. № 1. С. 50–54.

⁶ См.: Колюшин Е.И. Конституционно-правовые меры противодействия коррупции на выборах // Противодействие коррупции: конституционно-правовые подходы : монография / отв. ред. С.А. Авакьян. М. : Юстицинформ, 2016. С. 208–283.

⁷ См.: Красинский В.В. О коррупциогенных факторах избирательного законодательства // Российская юстиция. 2010. № 2. С. 22–24.

⁸ См.: Нисневич Ю.А. Электоральная коррупция и ее зарождение в постсоветской России // Вестник Российского университета дружбы народов. Серия: Политология. 2014. № 3. С. 5–22; *Его же*. Электоральная коррупция в России: политико-правовой анализ федеральных избирательных кампаний в 2003–2012 годах : монография. М.: Фонд «Либеральная Миссия», 2014. 204 с.; *Его же*. Электоральная коррупция и модель участия в выборах в России // Актуальные проблемы экономики и права. 2013. № 4. С. 52–60.

⁹ См.: Шапиев С.М. Подкуп избирателей как вид политической коррупции. Проблемы юридической квалификации и привлечения к ответственности // Журнал о выборах. 2011. № 3. С. 7–16.

¹⁰ См.: Щедрин Н.В. О необходимости уголовной ответственности за продажу избирателями своих «голосов» // Актуальные проблемы экономики и права. 2011. № 4. С. 89–92; *Его же*. О совершенствовании законодательного определения коррупции // Право и политика. 2009. № 7. С. 1448–1452; *Его же*. Определение коррупции в федеральном законе // Криминологический журнал Байкальского государственного университета экономики и права. 2009. № 3. С. 31–36.

коррупция в избирательном процессе остается малоизученным явлением, которое не имеет общепризнанного криминологического определения и содержательного наполнения. Научное сообщество находится в поиске общих понятийно-категориальных координат.

Познание особенностей коррупции в сфере образования сквозь призму предмета криминологической науки имеет важное научно-практическое значение. Определение правовой природы рассматриваемого явления, его характерных черт, объективных и субъективных детерминант, выявление общественно опасных форм коррупционных проявлений имеют первостепенное значение для построения научно обоснованной системы предупреждения коррупции в избирательном процессе.

Под коррупцией в избирательном процессе предлагаем понимать социально негативное явление, искажающее реальную политическую конкуренцию, заключающееся в использовании субъектами избирательного процесса своего статуса, служебного положения в личных или групповых интересах с целью противоправного извлечения выгод материального и (или) нематериального характера в ходе подготовки и проведения выборов, референдума, а также в предоставлении или обещании таких выгод¹.

Коррупция в избирательном процессе как специфическая форма политической коррупции имеет свои характерные черты: сферу существования, субъектов и коррупционные цели. Так, сферой существования этой разновидности коррупции является непосредственно избирательный процесс как в узком, так и широком его понимании. Наибольшую сложность вызывает определение круга субъектов коррупции в избирательном процессе. Можно предположить, что субъектами коррупционных отношений в рассматриваемой сфере являются субъекты избирательного процесса. Вместе с тем исчерпывающего перечня субъектов избирательного процесса ни в действующем законодательстве о выборах, ни в научно-правовой литературе не содержится. Не останавливаясь на рассмотрении научных подходов к выделению субъектов избирательного процесса, но на их основе, выделим и охарактеризуем основных субъектов коррупции в избирательном процессе².

¹ См.: Дамм И.А. Коррупция в российском избирательном процессе: понятие и противодействие : дис. ... канд. юрид. наук : 12.00.08. Красноярск, 2006. С. 52.

² См.: Там же. С. 58–63; *Ее же*. Основные субъекты коррупции в избирательном процессе // Мир юридической науки. 2013. № 10–11. С. 33–38.

Значительную группу субъектов коррупции в избирательном процессе образуют избиратели – граждане Российской Федерации, обладающие активным избирательным правом. В коррупционных отношениях подкупа они выступают стороной пассивного подкупа, используя свой статус – право избирать для извлечения выгод материального или нематериального характера. Однако нельзя не отметить, что отнесение избирателей к числу субъектов коррупционных отношений некоторыми исследователями не поддерживается.

По нашему мнению, подкуп избирателей – это классический пример коррупционных отношений в форме сделки. Стороной пассивного подкупа в этой сделке выступает избиратель, а стороной активного подкупа – скупщик (кандидат, представитель кандидата, иное лицо). В рассматриваемом виде коррупционных отношений избиратель использует свой статус, свое право голосовать, предоставленное ему Конституцией Российской Федерации в обмен на получение выгод (материального или нематериального характера).

Наиболее активными субъектами коррупции в избирательном процессе выступают кандидаты. Именно эти субъекты в процессе выборов вступают в многочисленные коррупционные отношения в качестве стороны как активного, так и пассивного подкупа. Нередко кандидаты, замещающие государственные и муниципальные должности, находящиеся на государственной или муниципальной службе, используют преимущества своего должностного положения в целях собственного избрания или способствуют избранию других лиц (например, технология «локомотив», когда должностное лицо возглавляет список кандидатов без цели работы на выборной должности, активно использует в ходе избирательной кампании преимущества должностного положения в целях привлечения электората).

В избирательной кампании в число субъектов реализации пассивного избирательного права могут входить лица, вовсе не преследующие цели избрания и служения народу. Некоторые из таких кандидатов могут преследовать цели повышения уровня узнаваемости, популярности среди населения. Функционал другого вида кандидатов сводится к обеспечению интересов «основного» кандидата. Таких кандидатов именуют «техническими».

Технические кандидаты могут вовлекаться в избирательную кампанию с различными целями. Например, для обеспечения формальной аль-

тернативности или для публичной критики и изобличений основного конкурента, подачи заявлений об отмене регистрации основного кандидата-конкурента. Нередко конкурирующими штабами предпринимается масса усилий для поиска и регистрации кандидатов-двойников, «когда на выборах выдвигается и регистрируется кандидат, у которого фамилия, имя и отчество, должность и другие характеристики практически идентичны характеристикам другого претендента. На практике нередки случаи, когда по одному и тому же избирательному округу наиболее популярному кандидату противостоят три-четыре однофамильца». Такая технология позволяет запутать избирателей основного конкурента на избирательных участках и оттянуть у него голоса на однофамильцев¹.

Субъектами коррупции, набирающими все большую политическую силу, сегодня являются избирательные объединения. В настоящее время все чаще появляется информация о том, что те или иные партии «продают» проходные места в списках на выборах того или иного уровня². Коррупционные технологии усматриваются в проводимых избирательными объединениями «праймериз»³.

К субъектам коррупции в рассматриваемой сфере следует отнести доверенных лиц и уполномоченных представителей кандидатов и избирательных объединений, поскольку от имени кандидатов вправе выступать исключительно их уполномоченные представители по финансовым вопросам, доверенные лица, а в случае выдвижения кандидата в составе списка кандидатов также уполномоченные представители, доверенные лица избирательного объединения, выдвинувшего этот список. Названные субъекты также вступают в коррупционные отношения в качестве субъектов активного или пассивного подкупа в интересах кандидата, чьим доверенным лицом, уполномоченным представителем являются, или же, напротив, вопреки его интересам.

Нужно отнести к субъектам коррупции и наблюдателей. Практике известны случаи подкупа наблюдателей с целью предотвращения разгла-

¹ См.: Дамм И.А. Коррупция в российском избирательном процессе: понятие и противодействие : дис. ... канд. юрид. наук : 12.00.08. Красноярск, 2006. С. 89; Зырянова (Дамм) И.А., Акунченко Е.А. К вопросу о предупреждении участия в выборах технических кандидатов при помощи избирательного залога как меры безопасности // Закон и право. 2013. № 12. С. 82–85.

² Корня А. Цена мандата // Ведомости. 2011. 30 мар.

³ См.: Какителашвили М.М. Праймериз как инструмент незаконной финансовой поддержки на выборах // Законы России: опыт, анализ, практика. 2017. № 2. С. 65–70.

шения ими фактов фальсификации избирательных документов, итогов голосования. Кроме того, как отмечается в литературе, если в процессе избирательной кампании происходит подкуп иностранных (международных) наблюдателей, принимающих участие в наблюдении за избирательными процессами на законных основаниях, то есть аккредитованных ЦИК России, «то можно говорить о проявлении другого негативного социально-политического и правового феномена – международной или транснациональной электоральной коррупции»¹.

Особую группу субъектов коррупции в избирательном процессе образуют избирательные комиссии и их члены с правом решающего голоса. Члены избирательных комиссий с правом решающего голоса принимают решения, имеющие принципиально важное значение для субъектов избирательного процесса: регистрируют кандидатов, списки кандидатов либо отказывают в регистрации; осуществляют контроль за соблюдением избирательных прав; организуют на избирательном участке голосование в день голосования и т.п. Соответственно, от решений, принимаемых избирательными комиссиями на том или ином этапе избирательной кампании, во многом зависит конечный результат выборов. Именно поэтому заинтересованными субъектами заранее предпринимаются попытки повлиять на процесс формирования избирательных комиссий, осуществляются попытки установления неформальных отношений с членами избирательных комиссий с правом решающего голоса, основанных на дружбе или подкупе во всех его проявлениях.

К субъектам коррупции в избирательном процессе также нужно отнести и членов избирательных комиссий с правом совещательного голоса. Несмотря на то, что их участие в работе избирательных комиссий имеет консультационный характер, тем не менее, такие субъекты нередко используют предоставленные им законодательством о выборах права в интересах конкурентов за вознаграждение. Как, например, оплаченное кандидатом-конкурентом бездействие на заседании избирательной комиссии, где решается вопрос о регистрации кандидата, от которого такой член избирательной комиссии с правом совещательного голоса назначен.

Пожалуй, одну из самых многочисленных групп субъектов коррупции в избирательном процессе образуют средства массовой информации

¹ Кабанов П.А., Райков Г.И. Электоральная коррупция и формы ее проявления: опыт политико-криминологического анализа // Следователь. 2008. № 10. С. 23.

и их представители. Именно на них избирательным законодательством возлагается обязанность информационного обеспечения выборов в соответствии с предъявляемыми к такому обеспечению требованиями. Однако на практике, исходя из содержания только информационных материалов, можно безошибочно определить, кого поддерживает то или иное СМИ.

К субъектам коррупции в избирательном процессе следует отнести также лиц, замещающих государственные или выборные муниципальные должности либо находящихся на государственной или муниципальной службе, либо являющихся членами органов управления организаций независимо от формы собственности (в организациях, высшим органом управления которых является собрание, – членами органов, осуществляющих руководство деятельностью этих организаций), либо служащих таких организаций.

К числу наименее исследованных субъектов коррупции в избирательном процессе следует отнести избирательные штабы кандидатов (избирательных объединений). Избирательный штаб кандидата может выступать также и субъектом пассивного подкупа, например, в случае, когда кандидату-конкуренту удастся подкупить руководителя избирательного штаба с целью саботирования работы штаба кандидата¹.

Избирательный штаб кандидата является одним из основных участников в такой форме коррупции в избирательном процессе как незаконное оказание и получение материально-финансовой поддержки на выборах, референдуме. Именно через финансовую службу кандидата осуществляется привлечение и последующее распределение как официального избирательного фонда, так и «черной кассы» кандидата. И если формирование и расходование финансовых средств официального избирательного фонда кандидата осуществляется в строгом соответствии с нормами избирательного законодательства, то средства «черной кассы» предназначены для финансирования самого штаба, организации и применения «грязных» избирательных технологий, в том числе направленных на подкуп субъектов избирательного процесса. Избирательный штаб в этой части представляет собой своего рода приемник-перераспределитель незаконно привлеченных финансовых средств.

¹ См.: Дамм И.А. Коррупция в российском избирательном процессе: понятие и противодействие : дис. ... канд. юрид. наук : 12.00.08. Красноярск, 2006. С. 62–63; *Ее же*. Избирательный штаб кандидата – субъект коррупции в избирательном процессе? // Актуальные проблемы экономики и права. 2013. № 4. С. 32–37.

Таким образом, избирательный штаб кандидата в коррупционных отношениях в избирательном процессе может выступать как организатор коррупционного отношения в качестве стороны и активного, и пассивного подкупа.

Сказанное позволяет сделать вывод, что избирательный штаб является одним из ключевых субъектов коррупции избирательного процесса, который оказывает организационное, правовое, имиджевое, материально-техническое и иное содействие кандидату в период предвыборной кампании. Можно без преувеличения сказать, что основная коррупционная составляющая в избирательной кампании кандидата и есть результат деятельности избирательного штаба кандидата. Однако в правовом поле такой субъект как «избирательный штаб кандидата» отсутствует. В российском законодательстве не определены ни правовые основания существования, ни допустимые формы деятельности, ни порядок финансирования, ни меры ответственности ни самого коллективного образования – избирательного штаба кандидата, ни его представителей.

К числу субъектов коррупции в избирательном процессе нужно отнести и лиц, предоставляющих иным субъектам избирательного процесса выгоды материального и нематериального характера, а также лиц «торгующих влиянием», «когда лицо, имеющее реальное или предполагаемое влияние на других лиц, торгует этим влиянием в обмен на материальную выгоду от лица, нуждающегося в таком влиянии»¹. Эта группа субъектов коррупции в избирательном процессе самая многочисленная, поскольку субъектом активного подкупа может выступать любой из ранее перечисленных субъектов, а также иностранные граждане и организации.

Коррупция в избирательном процессе характеризуется использованием ее субъектами избирательного процесса своего статуса, служебного (должностного) положения. Так, например, использование статуса характерно для избирателей, кандидатов, их доверенных лиц и уполномоченных представителей, наблюдателей. А использование служебного положения – для лиц, замещающих государственные или выборные муниципальные должности, либо находящихся на государственной или муниципальной службе, либо являющихся членами органов управления организаций неза-

¹ Спекбахер К. Обзор деятельности Совета Европы в области борьбы с коррупцией, организованной преступностью и легализацией (отмыванием) доходов, полученных преступным путем // Коррупция и экономические преступления. Красноярск, 2000. С. 38.

висимо от формы собственности, либо служащих таких организаций, представителей средств массовой информации.

Целью коррупции в избирательном процессе, как и коррупции в целом является извлечение выгод материального и нематериального характера. Причем для разных субъектов коррупции в избирательном процессе характерно стремление к извлечению выгод и преимуществ разного рода. Так, кандидат преследует цель победы на выборах (хотя сегодня используется практика регистрации кандидатов, которые не преследуют цели избрания, а призваны компрометировать основного конкурента «своего» кандидата). Представители финансово-промышленных групп и организованной преступности, осуществляя финансирование предвыборной кампании того или иного кандидата, избирательного объединения, ожидают от него в случае прихода к власти исполнения договоренностей или просто заручаются поддержкой на будущее. Избиратели как субъекты подкупа преследуют цели извлечения выгоды материального характера здесь и сейчас, вероятно полагая, что полученные деньги, продуктовые наборы и т.п. — это то небольшое, что они могут реально получить от использования своего избирательного права в отличие от обещанных кандидатом или партией улучшений в будущем.

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 сочетание¹.

Как и коррупция в любой сфере, будь то государственное управление, здравоохранение или образование, коррупция в избирательном процессе имеет ряд специфических негативных последствий.

Высокая степень общественной опасности коррупции в избирательном процессе проявляется в искажении реальной политической конкуренции, снижении уровня доверия населения к процессу формирования власти посредством выборов, коррумпированности будущих представителей органов законодательной и исполнительной власти, проникновении во власть криминальных элементов.

Коррупция в избирательном процессе позволяет заинтересованным субъектам, имеющим достаточные финансовые и властные ресурсы, существенно исказить реальную политическую конкуренцию. Выборы сегодня – это борьба за власть между несколькими группами, включающими в себя, как правило, представителей власти, политических партий, иных общественных объединений, финансово-промышленных групп, иногда и представителей организованной преступности. Консолидированные общностью интересов, они активно способствуют избранию «своего» кандидата или списка кандидатов законными и незаконными способами и средствами, поскольку победа на выборах может принести высочайшие политические и финансовые дивиденды, обеспечить гарантии безопасности их деятельности. Победа «своего» кандидата может обеспечиваться разными способами и средствами. Например, посредством таких форм

¹ См.: Дамм И.А. Коррупция в российском избирательном процессе: понятие и противодействие : дис. ... канд. юрид. наук : 12.00.08. Красноярск, 2006. С. 65–90; *Ее же*. Основные формы коррупции в избирательном процессе // Актуальные проблемы экономики и права. 2011. № 4. С. 45–50.

коррупционных отношений как использование административного ресурса, подкуп членов избирательных комиссий, а также подкуп уполномоченных представителей правоохранительных органов заинтересованные группы могут еще на стадии регистрации не допускать до участия в выборах кандидатов-конкурентов, имеющих высокие шансы на избрание. Осуществляется это, как правило, через процедуру проверки подписей избирателей, когда эксперт-подчерковед выбраковывает необходимую часть подписей избирателей. В свою очередь, избирательная комиссия отказывает такому кандидату в регистрации. На практике доказать достоверность подписей в судебном порядке практически невозможно.

Искажение реальной политической конкуренции может осуществляться и при помощи внедрения в избирательную кампанию «технических» кандидатов, призванных в рамках конкретной избирательной кампании дискредитировать и отвлекать силы и ресурсы основного кандидата-конкурента.

Снижение уровня доверия населения к процессу формирования власти посредством выборов – одно из серьезных последствий коррупции в избирательном процессе. Отсутствие в ряде избирательных кампаний реальной политической конкуренции при наличии постоянных скандалов, связанных с массовым использованием административного ресурса, подкупа избирателей, фальсификаций на выборах формируют индифферентное и даже негативное отношение населения к выборам. Поступательное снижение интереса избирателей к выборам является ярким тому подтверждением.

Специфика коррупции в избирательном процессе состоит еще и в том, что в процессе подготовки к выборам, часто еще задолго до официального объявления о дате выборов потенциальные кандидаты уже начинают искать поддержки у действующей власти и бизнеса. Выборы сегодня – это высокотехнологичный и дорогостоящий процесс по привлечению электората всевозможными способами и средствами. Выборы требуют колоссальных финансовых ресурсов на содержание избирательного штаба, а также проведение самой избирательной кампании. Кроме того, необходимы административные гарантии, такие как, например, лояльность избирательных комиссий, отсутствие противодействия со стороны местных властей и др. Самостоятельный кандидат в редких случаях обладает достаточными личными ресурсами. В боль-

шинстве случаев кандидаты вынуждены вступать либо в партийные ряды, либо в переговоры с лицами, обладающими властными, финансовыми ресурсами, обрстая при этом обязательствами еще до начала избирательной кампании. Таким образом, коррумпированность будущего представителя исполнительной или законодательной власти закладывается еще на дальних к выборам подступах.

К числу негативных последствий коррупции в избирательном процессе следует отнести и проникновение во власть лиц с криминальным прошлым. «Преступность вплотную приблизилась к государственной власти и даже проникает в нее через выдвижение своих представителей в законодательные и исполнительные властные структуры, в судебные и правоохранительные органы»¹.

Коррупция в избирательном процессе способна причинить вред не только отдельному региону, но нанести непоправимый ущерб национальным интересам государства. В особенности это характерно для государств с развивающимися демократическими процедурами и молодыми избирательными системами. Отсутствие сложившихся демократических традиций проведения избирательных кампаний, низкий уровень осознания социальной ценности выборов у населения, латентность коррупционных отношений, несовершенство и противоречивость законодательства, отсутствие политической воли у уполномоченных органов бороться с коррупционными правонарушениями в избирательном процессе позволяют заинтересованным субъектам манипулировать не только отдельными регионами страны, но и целыми государствами в своих целях.

Социальная ценность выборов состоит в том, что они являются одним из существенных моментов политического самоутверждения граждан и политической самоорганизации гражданского общества². К сожалению, осознание социальной ценности выборов и ответственное использование своих конституционных избирательных прав пока не стало демократической традицией нашего общества. И это вполне объяснимо, поскольку традиции не складываются за одно-два десятилетия. В развитых странах процессы демократизации поступательно развивались в течение столетий,

¹ Мозговой О.А. Развитие преступности и власть // Преступность и власть / под ред. А.И. Долговой. М. : Российская криминологическая ассоциация, 2000. С. 12.

² Избирательное право и избирательный процесс в Российской Федерации / под ред. А.А. Вешнякова. М. : Норма, 2003. С. 5.

когда поколение за поколением граждан усваивали базовые принципы демократии как неотъемлемые и гарантированные их государством. Наше общество пока еще делает первые, но уже весьма уверенные шаги на пути к формированию демократического, правового государства и гражданского общества. Вместе с тем наша страна в складывающейся ситуации в мировом сообществе не имеет права на ошибку. «Цветные» революции в различных государствах наглядно демонстрируют последствия пренебрежения ценностью выборов и национальных интересов. Сказанное позволяет сделать вывод, что коррупция в избирательном процессе представляет собой угрозу национальной безопасности государства.

Государственная антикоррупционная политика в сфере защиты избирательных прав граждан

В.А. НОМОКОНОВ

Доктор юридических наук, профессор, профессор кафедры уголовного права и криминологии Дальневосточного федерального университета, Владивосток



Аннотация. Коррупция в избирательном процессе понимается как противоправное использование в ходе избирательного процесса властных полномочий и прав, положения и статуса должностных лиц публичной власти для создания посредством подавления политической конкуренции и искажения свободного волеизъявления граждан неправомерного преимущества представителям аффилированных политических сил и групп с целью извлечения в их пользу политической выгоды в виде результатов несвободных и нечестных выборов. Антикоррупционной политике в электоральной сфере присущи общие проблемы противодействия коррупции. Это фрагментарность и бессистемность, ведомственная разобщенность, отсутствие полноценного антикоррупционного мониторинга, недостаточная научная обеспеченность, значительный формализм и даже имитация. Избирательное законодательство нуждается в коренном улучшении в деле реального обеспечения и расширения избирательных прав граждан (следует вернуть нижний порог явки, графу «против всех» и т.п.).

Ключевые слова: коррупция, выборы, избирательный процесс, антикоррупционная политика.

Знаменательно, что конференция, посвященная проблемам антикоррупционной политики в избирательной сфере, проходит именно в Красноярске. Здесь работают, пожалуй, самые квалифицированные специалисты в данной области. Губернатор Красноярского края А.В. Усс задолго, помнится, до прихода в политическую сферу написал фундаментальную работу о социально-интегративной роли уголовного права

в общественной жизни¹. Профессор Н.В. Щедрин широко известен работами о мерах безопасности, в том числе в политической и избирательной сферах. С его подачи мы все обратили внимание на то, что власть – это не только сфера усиленной охраны, но, что не менее важно, одновременно, увы, является также источником повышенной опасности, зоной повышенного коррупционного риска².

Н.В. Щедрин также известен и своим предложением ввести уголовную ответственность избирателей за продажу своих голосов³, хотя к нему пока не прислушались. Ну и особо хотелось бы отметить значимость исследований (в том числе диссертационного⁴), проведенных И.А. Дамм, которая, как, наверное, никто, весьма плодотворно использовала метод «включенного наблюдения», работая в статусе члена крайизбиркома, и сейчас успешно трудится в данном направлении, даже возглавляет недавно открытый Центр противодействия коррупции и правовых экспертиз СФУ.

Владивостокский Центр по изучению организованной преступности и коррупции, который я представляю, в течение последних 20 лет по мере сил участвует в исследовании проблем формирования и реализации антикоррупционной политики, и вероятно, именно поэтому ваш покорный слуга тоже здесь.

Особую значимость данной конференции придает то, что она проходит буквально в преддверии президентских, а впоследствии и губернаторских выборов в 2018 г. Нет необходимости лишний раз подчеркивать, что от чистоты, прозрачности и честности предстоящих выборов зависит дальнейшая судьба как всего нашего государства, так и каждого гражданина.

Коррупцию в избирательном процессе профессор Ю.А. Нисневич определяет как противоправное использование в ходе избирательного процесса властных полномочий и прав, положения и статуса должностных лиц публичной власти для создания посредством подавления политической конкуренции и искажения свободного волеизъявления граждан неправомерного преимуще-

¹ См.: Усс А.В. Социально-интегративная роль уголовного права. Красноярск : Изд-во Красноярского университета, 1993. 256 с.

² См.: Щедрин Н.В. Власть как объект усиленной охраны и «источник повышенной опасности» // Власть и коррупция : сб. науч. тр. Владивосток : Изд-во Дальневосточного университета, 2006. С. 6–22.

³ См.: Щедрин Н.В. О необходимости уголовной ответственности за продажу избирателями своих «голосов» // Актуальные проблемы экономики и права. 2011. № 4. С. 89–92.

⁴ См.: Дамм И.А. Коррупция в российском избирательном процессе: понятие и противодействие : дис. ... канд. юрид. наук : 12.00.08. Красноярск, 2006. 249 с.

ства представителям аффилированных политических сил и групп с целью извлечения в их пользу политической выгоды в виде результатов несвободных и нечестных выборов¹. Мне это определение представляется наиболее удачным и достаточно полным, хотя возможны и другие подходы.

Политическая коррупция, частью которой является электоральная коррупция, представляет собой процесс нелегитимного удержания (узурпации) высшей государственной власти одной из политических групп (кланов) в целях неограниченного и неконтролируемого доступа к административным, природным, производственным, финансово-экономическим, информационным, избирательным и другим ресурсам государства с одновременным лишением прав доступа к этим ресурсам иных политических и социальных групп путем фальсификации результатов выборов или отмены (частичной или полной) выборов этой власти².

Электоральная коррупция как злоупотребление различными видами административного ресурса публичной власти поражает, как известно, все стадии избирательного процесса. Это и ограничение числа участников избирательного процесса, и снятие с выборов уже в ходе избирательной кампании неугодных кандидатов и партий. Это и создание неравных условий для ведения предвыборной агитации и преимуществ в ее ведении кандидатам правящего режима и аффилированной с ним партии. Это и оказание давления на административно и социально зависимые группы избирателей. Это, наконец, искажение результатов выборов непосредственно в день голосования и при подведении их итогов. Специальный анализ материального обеспечения избирательных кампаний показал, что у нас на федеральном и региональном уровнях сложилась практика почти полностью нелегального финансирования выборов³. Крупные корпорации готовы нарушать любые законы и нормы, подкупать любых чиновников для получения собственности в регионах. Раньше эту собственность они просто присваивали, а сейчас стали чаще действовать через суды, пытаться легитимировать свои права на владение и распоряжение собственностью через выборы⁴.

¹ См.: Нисневич Ю.А. Электоральная коррупция в России: политико-правовой анализ федеральных избирательных кампаний в 2003–2012 годах. М. : Фонд «Либеральная Миссия», 2014. С. 4.

² См.: Костыгова А.А. Подкуп избирателей как вид политической коррупции. URL: www.scienceforum.ru/2015/1357/7237.

³ См.: Зайцева О.В. Избирательные технологии и коррупция. URL: http://sartraccc.ru/print.php?print_file=Explore/zaytseva.htm.

⁴ См.: Римский В.Л. Электоральная коррупция. URL: www.indem.ru/anti-corr/indem/2001rim_electcorr.doc.

Честно говоря, наша избирательная сфера снизу доверху, наверное, не только у меня давно вызвала недоверие в плане ее стерильности, демократичности или законности. Мне вспоминается в этой связи уже давний, но от этого не менее впечатляющий отказ в регистрации в качестве кандидата в Госдуму бывшему Генеральному прокурору Скуратову под явно надуманным предлогом (не указал про себя, что он – то ли завкафедрой, то ли что профессор). Вспоминается немало позабавившее СМИ объяснение избиркома Приморья в отношении бывшего приморского губернатора Наздратенко, продавшего квартиру и не указавшего этот факт перед какими-то очередными выборами: он, как утверждал тогдашний председатель крайизбиркома, оказывается, квартиру «не продал, а обменял на деньги» (?!). Вспоминается полное игнорирование избиркомами Приморья серии наглых нарушений избирательного законодательства со стороны команды кандидата в мэры Владивостока Николаева (в 2004 году), да и много чего еще. Меня, помнится, лично приглашал вице-губернатор края и просил «снивелировать» криминальный образ кандидата в мэры города, который содержался в нашем учебном пособии для студентов. Несмотря на мой отказ, несмотря на пусть и погашенную судимость за серьезное преступление, данный «авторитет» стал, пусть ненадолго – перед очередным осуждением, мэром города. Примечательно, что упомянутый вице-губернатор тут же после выборов перешел к нему на работу в качестве вице-мэра. Такого рода примеры можно найти повсеместно.

Выборы – это, прежде всего, политика. Ну а политика, согласно расхожему представлению, – грязное дело. Позвольте спросить: а можно ли остаться чистыми, занимаясь грязным делом? И нужна ли такая политика, от которой дурно пахнет? Хотел бы еще напомнить, что и любой закон, любой правоприменительный акт – это форма проявления определенной политики, политической линии, политической воли. Когда юристы говорят, что они – вне политики, это лукавство. Право реализуется через ту или иную, хорошую или плохую, оптимальную или неадекватную политику. Причем возможна ситуация, когда в рамках одного и того же законодательства политика меняется едва ли не на 180 градусов. Другое дело, что политика не должна деформировать, извращать или подменять законодательство или волю народа, что, впрочем, происходит не столь уж редко, в том числе и в избирательной сфере. В этой связи вспоминается крылатая

фраза Ильича по схожему поводу: «по форме – правильно, а по существу – издевательство». Вот и наше избирательное законодательство, как видим, становится все больше и больше «избирательным» в плане все большей угодливости в отношении власть предержащих и все большей жесткости в отношении остального народа, который, по Конституции, декларируется «единственным» (ст. 3) источником этой власти.

Не хочу быть голословным: обратимся к специалистам в области избирательного законодательства, уже дававшим принципиальную оценку происходящим избирательным новациям. Вот один из подобных комментариев: «В настоящий период развитие избирательного законодательства идет в направлении последовательного исключения влияния граждан на ход и исход выборов. Выборы все более манипулируются властью и бизнесом, в том числе через СМИ и подкуп избирателей, а избирательное законодательство, формально совершенствуя противодействующие этому процессу нормы, на деле способствует усилению эффективности такого рода манипуляций»¹.

Говоря о государственной антикоррупционной политике в сфере защиты избирательных прав граждан, мы осознаем, что ей присущи общие проблемы противодействия коррупции. Это фрагментарность и бессистемность, ведомственная разобщенность, отсутствие полноценного антикоррупционного мониторинга, недостаточная научная обеспеченность, значительный формализм и даже имитация борьбы с коррупцией. Невозможно эффективно противодействовать коррупции, если не оказывается необходимое воздействие на ее причины. Названные причины не определяются, не выявляются или даже игнорируются. Ни в одном официальном документе их не найти.

Гигантское разрастание коррупции в постсоветское время объясняется, на мой взгляд, целым клубком острейших деформаций во всех сферах жизни нашего общества. В числе названных деформаций – слабая подконтрольность власти общественному контролю, непрозрачность, закрытость, кулуарность принимаемых решений, доминирование исполнительной власти над властью законодательной и правоохранителями. В экономической сфере – это разрастание и негативное воздействие теневой экономики, ее сырьевой перекос. Электоральная коррупция существует не сама по се-

¹ Там же.

бе, а в системе связей, в первую очередь с теневой экономикой. Теневой сектор экономики не может существовать без поддержки коррумпированных чиновников. Соответственно, есть и обратная связь: теневой бизнес поддерживает вовлеченных в него чиновников материально. Этот же бизнес формирует теневые выборные фонды, существенно превышающие легальные избирательные фонды, регистрируемые избирательными комиссиями. В социальной сфере это беспрецедентный разрыв в уровнях доходов населения, чудовищное социальное расслоение, а также активность организованных преступных группировок. В идеологической, духовной сфере это, конечно, гипертрофия материальных ценностей в ущерб духовным, культ наживы, распространение психологии продажности. Общество, в котором доминирует культ потребления, в котором богатство считается признаком успеха независимо от его происхождения, само тем самым поощряет коррупцию. Все вместе названные негативные моменты и лежат в основе такого расцвета коррупции, в том числе и в избирательной сфере.

Стало быть, избирательное законодательство нуждается в коренном улучшении в деле реального обеспечения и расширения избирательных прав граждан (следует вернуть нижний порог явки, графу «против всех» и т.п.). Нужен государственный антикоррупционный мониторинг избирательного процесса, в том числе законодательства о выборах. В избирательном процессе следует исключить теневое финансирование выборов и кандидатов, подкуп избирателей и продажу ими голосов, непрозрачность избирательных процедур, административное давление, проникновение во власть лиц, связанных с криминалом. Люди пойдут на выборы, когда увидят, что от них что-то зависит, что они реально могут влиять на власть и даже ее менять. А ее надо менять, и не только в силу обязательности ротации. Левиафан нам не нужен.

Два аспекта обеспечения антикоррупционной безопасности избирательного процесса

М.П. КЛЕЙМЁНОВ

Доктор юридических наук, профессор, заслуженный
деятель науки РФ, заведующий кафедрой уголовного права
и криминологии Омского государственного университета, Омск



Аннотация. Предметом исследования настоящей статьи является совокупность электоральных правонарушений, их общественная опасность, императивы криминализации и пенализации электоральных преступлений, направления организации обеспечения коррупционной безопасности избирательного процесса. Автором использован диалектический подход к познанию социальных явлений, позволяющий проанализировать их в историческом развитии и функционировании в контексте совокупности объективных и субъективных факторов, который определил выбор следующих методов исследования: формально-логический, сравнительно-правовой, статистический, документальный, социологический. Установлено, что общественная опасность электоральной преступности, которая угрожает национальной безопасности, недооценивается законодателем, а наказуемость электоральных преступлений не обладает сколько-нибудь заметным превентивным эффектом. Совершенно не уделяется внимания профилактике правонарушений в сфере избирательного процесса. Внесены предложения по оптимизации обеспечения коррупционной безопасности избирательного процесса.

Ключевые слова: коррупция, коррупционное правонарушение, избирательный процесс, электоральное преступление, фальсификация выборов, наказуемость, санкции, лишение свободы, подследственность электоральных преступлений, профилактика электоральных правонарушений.

Обеспечение антикоррупционной безопасности избирательного процесса имеет как минимум два аспекта: правовой и организационный. С правовой точки зрения, в свою очередь, важно обеспечить, во-первых, пресечение возможных злоупотреблений в сфере избирательного процесса и, во-вторых, – эффективное правоприменение.

Правовой аспект. В настоящее время законодатель выделяет два вида правонарушений в рассматриваемой сфере – административные и уголовные. Административная ответственность за электоральные правонарушения установлена ст. 5.1–5.25 КоАП РФ (всего 24 статьи). Некоторые из этих статей должны быть либо исключены из КоАП РФ либо пересмотрены с точки зрения их общественной опасности и определены как преступления. Так, требует исключения из КоАП ст. 5.16 «Подкуп избирателей, участников референдума либо осуществление в период избирательной кампании, кампании референдума благотворительной деятельности с нарушением законодательства о выборах, поскольку подкуп может быть только уголовным правонарушением». Избранный законодателем конкурентный подход к ответственности за подкуп избирателей, участников референдума (наличие административной и уголовной ответственности) нивелирует общественную опасность правонарушения, следствием чего является фактическое отсутствие правоприменительной практики. Характерно, что среди не только практиков, но и ученых нет четкого различия подкупа как административного или уголовного правонарушения¹. Вызывает также сомнение конкуренция норм об административной и уголовной ответственности за нарушение порядка финансирования избирательной кампании (ст. 5.18–5.20 КоАП РФ и ст. 141.1 УК РФ). Такая конкуренция, по существу, искусственно занижает общественную опасность посягательств на конституционные права граждан.

Уголовные электоральные правонарушения предусмотрены несколькими статьями Уголовного кодекса Российской Федерации: ст. 141 «Воспрепятствование осуществлению избирательных прав или работе избирательных комиссий»; ст. 141.1 «Нарушение порядка финансирования избирательной кампании кандидата, избирательного объединения, деятельности инициативной группы по проведению референдума, иной группы участников референдума»; ст. 142 «Фальсификация избирательных документов, документов референдума»; ст. 142.1 «Фальсификация итогов голосования»; ст. 142.2 «Незаконные выдача и получение избирательного бюллетеня, бюллетеня для голосования на референдуме». Их высокая общественная опасность выражается, прежде всего, в объекте: они посягают

¹ Климova Ю.Н. Уголовная ответственность за подкуп избирателей // Уголовное право. 2008. № 1. С. 50–54; Багмет А.М., Бычкова Е.И. Особенности квалификации подкупа избирателей как вида электоральной коррупции // Юридический мир. 2014. № 2. С. 9–12.

на конституционные права граждан. В ст. 3 Конституции Российской Федерации закреплены принципиальные положения:

1. Носителем суверенитета и единственным источником власти в Российской Федерации является ее многонациональный народ.

2. Народ осуществляет свою власть непосредственно, а также через органы государственной власти и органы местного самоуправления.

3. Высшим непосредственным выражением власти народа являются референдум и свободные выборы.

4. Никто не может присваивать власть в Российской Федерации. Захват власти или присвоение властных полномочий преследуются по федеральному закону.

В этой связи электоральные уголовные правонарушения в своей совокупности есть не что иное, как преступный захват власти или присвоение властных полномочий. Справедлив тезис, что уголовно-правовая охрана конституционного строя Российской Федерации и конституционных прав и свобод человека и гражданина является ключевой задачей Уголовного кодекса Российской Федерации. Если провести аналогию с имущественными преступлениями, насильственный захват и удержание власти (ст. 278 УК РФ) можно сравнить с грабежом или разбоем, а замещение выборной должности путем фальсифицированных выборов сходно с обречением властных полномочий путем обмана («политическое мошенничество»)¹.

Не будет преувеличением утверждать, что захват и удержание власти путем фальсификации выборов в современных условиях более опасны, чем ее насильственный захват и удержание. На самом деле, если действия, направленные на насильственный захват власти или насильственное удержание власти в нарушение Конституции Российской Федерации, а равно направленные на насильственное изменение конституционного строя Российской Федерации (ст. 278 УК РФ) находятся в зоне оперативного внимания целого ряда субъектов оперативно-розыскной деятельности (Федеральной службы безопасности, Федеральной службы охраны, Службы внешней разведки, органов внутренних дел), то осуществлением оперативно-розыскных мероприятий в целях защиты конституционных прав и свобод человека

¹ Берлявский Л.Г., Тарабан Н.А. Уголовная ответственность за нарушение избирательного законодательства как институт охраны конституционных прав граждан // Российский следователь. 2016. № 6. С. 22–25.

и гражданина практически никто не занимается. Это делает захват и удержание власти путем фальсификации выборов более эффективным и менее рисковым «предприятием», чем насильственный захват или насильственное удержание власти. Более того, результаты фальсифицированных выборов впоследствии можно использовать в целях манипулирования общественным мнением.

Между тем санкции норм об ответственности за электоральные преступления характеризуются исключительной мягкостью – они очевидно занижены. Во-первых, санкции за эти преступления имеют максимальный срок наказания в виде лишения свободы на срок до пяти лет. Во-вторых, все санкции за эти преступления имеют альтернативный характер и включают наказания в виде штрафа либо лишения права занимать определенные должности или заниматься определенной деятельностью на срок от двух до пяти лет, либо принудительных работами, даже если они совершаются группой лиц по предварительному сговору или организованной группой либо соединены с подкупом, принуждением, применением насилия или угрозой его применения, а также с уничтожением имущества или угрозой его уничтожения, либо повлекли существенное нарушение прав и законных интересов граждан или организаций либо охраняемых законом интересов общества или государства (ч. 2 ст. 142 УК РФ). В-третьих, обращает на себя внимание несоответствие санкций общественной опасности деяний. Так, более опасное (по своим социальным последствиям) преступление – фальсификация итогов голосования (ст. 142.1) – предусматривает менее строгое наказание, чем фальсификация избирательных документов (ст. 142 УК РФ).

Как замечает выдающийся российский ученый в области уголовного права А.И. Бойко: «В конституционных текстах содержится много пафосных слов о том, кто есть истинный суверен и кому принадлежит первичная власть в стране, о служебном предназначении публичной администрации и ее безусловной подотчетности налогоплательщикам. Это значит, что когорта распорядителей судеб всей страны или отдельных категорий ни в коем случае не может мириться с искажениями, для чего нужно употребить и силу уголовного закона. Однако фальсификация избирательного процесса или подмена власти в огромной стране со статусом ядерной державы и постоянного члена Совбеза ООН карается более мягко, чем подмена ре-

бенка (ст. 135 УК РФ)»¹. Уточним, что санкция ст. 153 предусматривает лишение свободы на срок до пяти лет со штрафом в размере до двухсот тысяч рублей или в размере заработной платы или иного дохода осужденного за период до восемнадцати месяцев.

А.И. Бойко справедливо относит электоральные преступления к деликтам, которые угрожают национальной безопасности. Продолжая отмеченную выше аналогию между электоральными преступлениями и захватом власти, отметим, что санкция ст. 278 УК РФ «Насильственный захват власти или насильственное удержание власти» предусматривает наказание в виде лишения свободы на срок от двенадцати до двадцати лет с ограничением свободы на срок до двух лет.

Обращает на себя внимание практически полное отсутствие практики наказуемости электоральных преступлений. Как показывают медианные значения такой практики за период 2012–2017 гг., за них по ст. 141, 142, 142.1 УК РФ осуждены 15 человек, в том числе условно к лишению свободы – 6, к обязательным работам – 1, к штрафу (основному наказанию) – 8. Реальное лишение свободы к лицам, совершившим такие преступления, не применяется.

Понятно, что такая судебная практика не обладает сколько-нибудь заметным превентивным эффектом. В этой связи неудивительно, что электоральные преступления совершаются буквально на глазах, о чем свидетельствуют материалы, размещенные в сети Интернет².

Таким образом, уголовная политика по противодействию электоральной преступности должна быть пересмотрена. Для этого необходимо:

1. Исключить из КоАП РФ статьи, конкурирующие с уголовно-правовыми запретами в сфере избирательных процессов. Электоральные правонарушения должны быть признаны только уголовными.

2. Статью 142.1 УК РФ дополнить квалифицированным составом, предусмотрев в качестве отягчающих обстоятельств совершение преступления группой лиц по предварительному сговору или организованной группой.

¹ Бойко А.И. Новая стратегия противодействия преступности как средство обеспечения национальной безопасности России // Обеспечение национальной безопасности – приоритетной направление уголовно-правовой, криминологической и уголовно-исполнительной политики // Материалы XI Российского Конгресса уголовного права, посвященного памяти В.С. Комиссарова, состоявшегося 31 мая – 1 июня 2018 года. М. : Юрлитинформ, 2018. С. 320.

² Фальсификация выборов. URL: <http://youtube.com>.

3. Признать электоральные преступления тяжкими, предусмотрев в качестве санкций только лишение свободы.

Организационный аспект. В организационном плане важно, во-первых, обеспечить оперативно-розыскное сопровождение раскрытия и расследования электоральных преступлений. Для этого целесообразно внести соответствующие изменения в ст. 151 УПК РФ, предусмотрев, что предварительное следствие по уголовным делам о преступлениях, предусмотренных ст. 141–142.2 УК РФ, производится следователями органов федеральной службы безопасности.

Во-вторых, следует организовать целенаправленную профилактику электоральных правонарушений, которая в настоящее время практически отсутствует. Для этого необходимо, прежде всего, проводить профилактические беседы с членами избирательных комиссий, объясняя им общественную опасность электоральных деяний, негативное воздействие электоральной преступности на социально-политические процессы в стране, ответственность за совершение уголовных и иных правонарушений в сфере избирательного процесса. Члены избирательных комиссий должны осознавать, что участвуя в совершении электоральных преступлений, они лишают желаемого будущего своих потомков.

Криминологическая безопасность кандидатов в период избирательной кампании

Ю.Н. КЛИМОВА

Кандидат юридических наук, доцент, доцент кафедры уголовно-правовых дисциплин Юридического института Владимирского государственного университета, член Избирательной комиссии Владимирской области с правом решающего голоса, Владимир



Аннотация. В статье даны авторские определения следующим понятиям: «криминологическая безопасность участников избирательной кампании»; «законные интересы личности в сфере выборов»; «ценности личности в сфере избирательного процесса»; «коррупционная преступность в избирательном процессе»; «коррупционная угроза безопасности участников выборов»; «коррупционная опасность»; «объект защиты от коррупционной угрозы в период избирательного процесса».

С учетом анализа отечественных и авторских криминологических исследований, выделены особенности виктимизации кандидатов на выборные должности.

Проведенный контент-анализ научной литературы, статей из прессы, решений судов позволяет выделить три основные группы преступающих закон кандидатов по критерию целеполагания и мотивации их деятельности.

К ключевым субъектам, реализующим меры защиты от коррупционной угрозы субъектов пассивного избирательного права, отнесены избирательные комиссии и прокуратура. Определены их роли и методы (средства) предупредительной деятельности в зависимости от вида объекта обеспечения безопасности участника избирательной кампании и от временного периода.

Ключевые слова: криминологическая безопасность кандидатов на выборные должности, коррупционная угроза, коррупционная преступность, коррупционная опасность, жертва электорального преступления.

Криминологическая безопасность участников избирательной кампании от коррупционной угрозы должна стать актуальным направлением государственной политики, поскольку в период выборов происходит формирование представительных органов власти – важнейшей части системы

государственного и муниципального управления, которую сложно переоценить с точки зрения обеспечения национальной безопасности.

В целях конструирования теоретической модели безопасности субъектов избирательного процесса прежде всего необходимо определиться с основными терминами.

Безопасность участников избирательной кампании от коррупционной угрозы нами понимается как состояние, при котором в государстве защищены законные интересы и ценности субъектов избирательного процесса от коррупционных опасностей (вызовов, угроз, рисков).

Взяв за основу подходы к определению опасности, применяемые профессорами В.В. Щедриным¹, Е.А. Олейниковым², а также Г.Г. Горшенковым³, определим *коррупционную опасность в избирательной кампании* как объективно детерминированную объективными и субъективными коррупциогенными факторами возможность противоправного (в том числе противозаконного) воздействия на объект защиты, в результате реализации которой могут быть нарушены законные интересы участников избирательной кампании.

Под *законными интересами личности в сфере избирательного процесса* будем понимать психологически обусловленные представления физических лиц, их объединений о ценностях участников избирательной кампании (состоят, прежде всего, в реализации конституционных избирательных прав и свобод, в обеспечении личной безопасности участников избирательной кампании и т.п.).

При этом под *ценностями личности в сфере выборов* следует понимать общенациональные, групповые и индивидуальные эталоны (нормы) поведения участников избирательной кампании (свобода выбора, партийное многообразие, свобода мысли и слова и т.п.).

Что касается *коррупционной угрозы*, то такая наблюдается для субъектов активного и пассивного избирательного права как во внутренней, так и во внешней сферах.

Внешней угрозой безопасности субъектов активного и пассивного избирательного права являются негативные явления (процессы, собы-

¹ См.: Щедрин Н.В. Введение в правовую теорию мер безопасности. Красноярск: 1999. 180 с.

² См.: Экономическая безопасность : учебник / под ред. Е.А. Олейникова. М. : Изд-во «Экзамен», 2005. С. 28.

³ См.: Горшенков Г.Г. Юридическая безопасность как научная категория // Безопасность бизнеса. 2005. № 3. С. 3–27.

тия), которые порождают и (или) «катализируют криминально-криминогенные факторы во внутренней сфере»¹. Главным таким фактором является *коррупционная преступность в избирательном процессе* в той мере, в какой эта часть преступности охватывается, прежде всего, пп. «а» и «б» ст. 141 ст. 141.1, ч. 2 ст. 142, ч. 1 ст. 142.2 Уголовного кодекса РФ и отвечает признакам коррупционной преступности. Как видим, в перечисленных составах преступлений основной непосредственный объект – общественные отношения по реализации прав граждан быть избранным в органы государственной власти и органы местного самоуправления, права избирать своих представителей в указанные органы, права участвовать в референдуме.

Кроме того, сюда же следует отнести те составы преступлений, непосредственным объектом которых выступают иные общественные отношения (но те, которые могут быть связаны и с выборами), жертвами которых могут быть субъекты избирательного процесса (в частности ч. 2 ст. 137, ч. 2 ст. 138, ч. 3 ст. 159, ч. 3 ст. 160, ст. 285, ст. 285.1, 290, 291.1, 291.2, 292 и иные статьи УК РФ).

Внутренняя коррупционная угроза безопасности участников избирательного процесса складывается из криминально-криминогенных факторов, которые присущи субъектам как пассивного, так и активного избирательного права, и угрожают им изнутри.

Посягательства на кандидатов-жертв предопределены, прежде всего, конкурентной борьбой за власть в рамках избирательной кампании с равными им по статусу, но преступающими закон кандидатами, баллотирующимися в том же избирательном округе.

Специфика политической конкуренции в избирательном процессе, выражающаяся в противостоянии кандидатов в борьбе за победу на выборах, позволяет говорить о личности кандидата, с одной стороны, как о жертве, а с другой – как преступнике в избирательном процессе. В связи с этим при раскрытии основных характеристик личности кандидата следует учесть имеющиеся достижения отечественной криминологической мысли о личности политического преступника и его жертвы.

При исследовании основного предмета криминальной политической криминологии П.А. Кабанов на основании анализа публикаций специали-

¹ Там же.

стов выделяет следующие криминологически значимые основания типологизации жертв политических преступлений: «правовой статус жертвы; вид причиненного ей вреда или его степень; статус определенности; характер посягательств, совершенных в отношении жертвы; роль жертвы в совершенном преступлении»¹. Указанные основания также актуальны для избирательного процесса.

Проведенный контент-анализ научной литературы, статей из прессы и решений судов позволяет выделить по критерию целеполагания и мотивации их деятельности три основные группы преступающих закон кандидатов, относящихся к системе внешней угрозы безопасности субъектов пассивного избирательного права.

Первая группа – кандидаты, ставящие себе целью победу на выборах ради достижения власти. Вектор применения власти в последующем (при получении мандата) может быть самым разным: участие в принятии решений в интересах избирателей (фактически в общественных интересах); извлечение выгод из полученного статуса (лоббирование личных и (или) корпоративных интересов); достижение власти как самоцель (удовлетворение психических потребностей политика, властолюбие).

Кандидат в указанной группе стремиться или к получению власти, или ее сохранению. Мотивация сохранения власти может быть конкретизирована: удержание, распределение или перераспределение власти, изменение социальной или политической системы общества.

Портрет политического преступника, стремящегося сохранить власть и участвующего в избирательной кампании, включает особые характеристики социального статуса, поскольку относиться к категории «власть держащих» или «власть имущих».²

Лицо, уже побывавшее во власти (народный избранник, чиновник), как правило, старается сохранить полученные властные полномочия и следующие из них преимущества всеми доступными для него средствами, подчас незаконными (подкуп, фальсификации, противоправное финансирование избирательной кампании), поэтому относящийся к указанной группе политический преступник в сфере выборов может быть отнесен

¹ Кабанов П.А. Типология и классификация как методы научного познания основного предмета криминальной политической виктимологии // Криминология вчера, сегодня, завтра. 2013. № 3(30). С. 56–64.

² Абасов Р.А. Политическая преступность в немецкой криминологической литературе // Политическая криминология : сб. науч. тр. / под ред. П.А. Кабанова. Нижнекамск : Нижнекамский филиал МГЭИ, 2006. С. 7.

к такому выделенному профессором П.А. Кабановым виду преступника, как политический коррупционер и (или) политический мошенник.¹

В таком случае для характеристики личности политического преступника в избирательном процессе (в частности кандидата) актуален ряд характеристик преступника, изучаемого при исследовании элитарной (власть имущей), «беловоротничковой» и коррупционной преступности.

Исследователь А.Л. Сморгунова обращает внимание на два подхода к содержанию термина «беловоротничковая преступность». Первый подход, сформулированный Э. Сатерлендом, «предлагает в качестве критериев отнесения к преступлениям «белых воротничков» 1) высокий социальный статус преступника, 2) совершение им преступления в процессе профессиональной деятельности»². Размышляя о виктимогенности политического режима, криминолог П.А. Кабанов указывает, что «сами представители органов государственной власти могут оказаться жертвами посягательства, мотивация которого вызвана их профессиональной (политической или служебной деятельностью) со стороны населения или отдельных его представителей, в том числе объединенных в определенные социальные группы»³.

Таким образом, мотивация действий кандидата-преступника часто вызвана либо активными общественно полезными, либо, напротив, пассивными и общественно вредными действиями кандидата-жертвы.

Важным для характеристики личности кандидата (и как жертвы, и как преступника) является второй подход к определению «беловоротничкового» преступления. Как подчеркивает криминолог А.Л. Сморгунова, с точки зрения представителя данного подхода (с. Шапиро), «необходимо рассматривать не социальные характеристики преступников, а способы совершения ими преступлений, то, как они злоупотребляют доверием в преступных целях»⁴. Второй подход предполагает, что рас-

¹ Кабанов П.А. Политическая преступность: понятие, сущность, виды, причины, личность политического преступника, меры противодействия (криминологическое исследование): автореф. дис... д-ра юрид. наук: 12.00.08. Екатеринбург, 2008. С. 35.

² Сморгунова А.Л. Политическая преступность: критическая криминология и междисциплинарный подход // Журнал ПОЛИТЭКС, 2006. Т. 2. № 1. С. 56.

³ Кабанов П.А. Виктимогенность криминогенных политических режимов как одна из проблем отечественной политической криминологии // Вестник научных трудов Нижнекамского филиала Московского гуманитарно-экономического института: Профессиональные знания. Нижнекамск: Нижнекамский филиал МГЭИ, 2003. С. 15–16.

⁴ Сморгунова А.Л. Указ. соч. С. 56.

смаатриваемый вид преступности относится к преступности среднего класса, что позволяет применить его и в настоящем исследовании.

Указанная группа кандидатов (стремящихся к власти) наиболее криминогенна. Ее специфика проявляется в том, что чаще всего кандидат-преступник действует в качестве организатора преступления, а исполнителями выступают члены его избирательного штаба (доверенные лица, финансовые представители, сослуживцы, подчиненные по службе лица, сторонники) или нанятые/подкупленные лица (наемные убийцы, члены избирательных комиссий и т.п.). Такие исполнители чаще всего руководствуются неполитическими мотивами. Как верно подмечает П.А. Кабанов, «политическое целеполагание одних лиц (организаторов, подстрекателей) не всегда предполагает наличие политических мотивов у других лиц (исполнителей, пособников). Мотивация поведения исполнителей может быть связана с корыстью, национальной ненавистью, враждой, местью, завистью»¹.

Жертва кандидата-преступника – активный кандидат, имеющий большие шансы на победу в виду его популярности среди электората. Криминогенная виктимность кандидата предполагает различие реализованной и потенциальной виктимности. Криминолог отмечает «двухуровневую природу потенциальной виктимности. Потенциальной виктимностью первого уровня выступает виктимность социального статуса, виктимность второго уровня (индивидуальная виктимность) – форма первичной реализации социальной виктимности»². Применительно к кандидатам – политическим деятелям, уже занимающим должности во власти, на наш взгляд, можно выделить три уровня виктимности.

Первый уровень – виктимность социального статуса баллотирующегося на выборную должность лица. Виктимность тем выше, чем выше уровень выборов (местные, региональные, федеральные). По словам автора концепции социализации, применяемой для решения задач теоретического анализа процесса личностной актуализации социальных предпосылок виктимности К.В. Вишневицкого, «виктимность начинает особенно резко возрастать по мере повышения среднего уровня доходов»³. Если речь идет о

¹ Кабанов П.А. Криминальная политическая антропология как частная политико-криминологическая теория : лекция. Нижнекамск: Нижнекамский филиал МГЭИ, 2006. С. 21.

² Кабанов П.А. Виктимогенность криминогенных политических режимов как одна из проблем отечественной политической криминологии. С. 15–16.

³ Вишневицкий К.В. Криминогенная виктимизация социальных групп в современном обществе : автореф. дис... д-ра юрид. наук: 12.00.08. М, 2007. С. 6.

выборах регионального и местного значения, то жертва может быть отнесена к так называемому среднему классу. На выборах федерального уровня претендующий на победу кандидат входит, как правило, в высшую социальную страту (по первичному критерию отношения к власти и собственности). Характерно, что криминолог К.В. Вишневицкий указывает на дополнительный фактор виктимизации высших социальных страт – процесс включения российской организованной преступности (как неотъемлемого элемента страт) в систему транснациональной преступности, что «многokратно увеличивает степень доходов, влияния, коррупционного потенциала и социальной устойчивости»¹.

Второй уровень социальной виктимности – виктимность кандидата как субъекта, имеющего особый статус в избирательном процессе. Особый статус обусловлен, с одной стороны, совокупностью закрепленных избирательным законодательством специфичных прав и обязанностей, направленных на реализацию конституционного права быть избранным, а с другой – жесткой повышено криминогенной политической конкуренцией, имеющей место в скоротечных временных рамках избирательной кампании, задающей особые типы и способы социального взаимодействия и социальной коммуникации в инфраструктуре выборов.

Первый и второй уровни социальной виктимизации индивидуализируются и реализуются под влиянием личностного и ситуационного факторов, поэтому *третий уровень* виктимности является формой первичной реализации социальной виктимности.

Социально-демографические признаки кандидата-жертвы и кандидата-преступника в основном совпадают. И тем и другим субъектам характерен высокий образовательный уровень. Чаще всего преступники – мужчины. Наиболее криминогенной является возрастная категория лиц от 30 до 40 лет, а виктимогенной группой на выборах федерального и регионального уровня – от 30 до 50 лет, на выборах местного уровня – от 20 до 40 лет. Семейное положение преступника существенной роли не играет; как правило, это женатые и замужние лица.

Ко второй группе политических преступников-кандидатов можно отнести тех кандидатов, которые в качестве основной цели участия в выборах ставят *позиционирование своего политического имиджа*, то есть

¹ Там же.

кандидат идет на совершение преступных действий в целях заявления политической элите избирательного округа своего имени, формирования политического имиджа. Он четко представляет, что не сможет добиться победы на выборах; выстраивает путем участия в выборах свою политическую карьеру; рассчитывает в будущем путем участия в одной из избирательных кампаний или по протекции политической элиты попасть во власть. Эта группа наименее криминогенна в виду того, что такому кандидату незачем рисковать, совершая преступные посягательства на своих оппонентов, поскольку возможные негативные последствия противоправных действий превышают возможные положительные результаты.

К третьей группе отнесем таких кандидатов, которые идут на противоправное деяние не в целях победы на выборах, а для ослабления политического противника или создания видимости альтернативы при голосовании. Присутствие в избирательной кампании таких кандидатов обусловлено применением нелегальных и полулегальных избирательных технологий (технология «кандидатов-двойников», технология создания «фиктивной» альтернативы при голосовании на выборах, «торговля» со стороны кандидата поддержкой его электората в пользу политического оппонента и т.п.). Организаторами выступают, как правило, кандидаты или иные заинтересованные группы (партии, бизнес, криминалитет), в задачи которых входит не допустить победы конкретных политических сил на выборах, обеспечив победу «своих» ставленников. Кандидат, задействованный в технологии – исполнитель противоправных действий.

Типизация кандидатов на выборные должности (и как жертв, и как преступников), а также других физических лиц – участников избирательной кампании – может проводиться и по другим основаниям. Таковая типизация необходима в целях последующей разработки мер безопасности рассматриваемых субъектов избирательной кампании.

Как отмечается в научной литературе, «снижение, ослабление, устранение, предупреждение опасности, угрозы (иными словами, нейтрализация самой угрозы) – одна из задач юридической безопасности».¹ Другой задачей является защита объекта (личности), стимулирование самозащиты участников правоотношений.

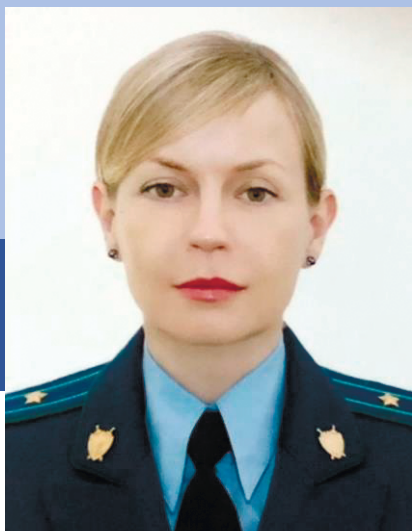
¹ Тер-Акопов А.А. Безопасность человека (теоретические основы социально-правовой концепции). М., 1998. С. 11–13.

Объектом защиты от коррупционной угрозы в период избирательного процесса являются в рассматриваемом в статье контексте конкретные кандидаты на выборные должности.

К субъектам, реализующим и координирующим меры защиты от коррупционной угрозы субъектов пассивного избирательного права, отнесем, прежде всего, систему избирательных комиссий и прокуратуру.

Следует учитывать, что в зависимости от вида объекта обеспечения безопасности участника избирательной кампании и от временного периода (период выборов или межвыборный период) зависит, какой субъект управленческого воздействия должен играть основную роль в координации предупредительной деятельности и какие методы (средства) должны преимущественно использоваться. В период избирательной кампании на первый план выходит метод правового принуждения и метод организации, и основная роль в вопросе пресечения и предупреждения электоральных коррупционных правонарушений должна отводиться правоохранительным органам. Основная задача системы избирательных комиссий в указанный временной промежуток – обеспечивать законность при реализации избирательных процедур и технологий в целях гарантии «чистоты» выборов, конкурентности политического процесса.

Таким образом, криминологическая безопасность кандидатов на выборные должности от коррупционной угрозы представляет собой состояние, при котором в государстве защищены законные интересы и ценности субъектов пассивного избирательного права от коррупционных угроз, рисков как во внутренней, так и во внешней сферах. При этом главным криминально-криминогенным фактором назовем коррупционную преступность в избирательном процессе, а основным источником криминальной опасности – личность самих кандидатов на выборные должности. От качественной разработки теоретической модели криминологической безопасности кандидатов в избирательном процессе зависит альтернативность выбора и в конечном итоге легитимность результатов всей избирательной кампании.



Роль органов прокуратуры в противодействии коррупции в избирательном процессе

Е.А. ЖИГАЛОВА

Заместитель начальника отдела по надзору за исполнением
законодательства о противодействии коррупции прокуратуры
Красноярского края, советник юстиции, Красноярск

Девятого декабря отмечался Международный день борьбы с коррупцией. Именно в этот день в 2003 г. в мексиканском городе Мерида на конференции была открыта для подписания конвенция ООН против коррупции, принятая Генеральной ассамблеей ООН 31 октября 2003 г.

Российской Федерацией данная конвенция ратифицирована 8 марта 2006 г. (Федеральный закон № 40-ФЗ). Именно с этого момента можно говорить о начале целенаправленной и поступательной политике нашего государства в сфере противодействия коррупции. Впервые в российском законодательстве появилось официальное определение коррупции.

Какое же место в этом всем занимает прокуратура?

Согласно ч. 1 ст. 1 Федерального закона от 17.01.1992 № 2202-1 «О прокуратуре Российской Федерации» это единая федеральная централизованная система органов, осуществляющих от имени Российской Федерации надзор за соблюдением Конституции Российской Федерации и исполнением законов, действующих на территории РФ.

Лишь один из этих законов – Федеральный закон от 25.12.2008 № 273-ФЗ «О противодействии коррупции».

В соответствии с ч. 6 ст. 5 этого Закона Генеральный прокурор Российской Федерации и подчиненные ему прокуроры в пределах своих полномочий координируют деятельность органов внутренних дел Российской Федерации, органов федеральной службы безопасности, таможенных

органов Российской Федерации и других правоохранительных органов по борьбе с коррупцией и реализуют иные полномочия в области противодействия коррупции, установленные федеральными законами.

Иными словами, прокуратура надзирает и за тем, чтобы принимаемые законы о противодействии коррупции не противоречили другим законам, и за тем, чтобы они исполнялись, и за работой находящихся в данном правовом поле правоохранительных органов и организаций, и за деятельностью самих чиновников. Тамм образом, прокуратура ответственна за то, чтобы вся эта система по противодействию коррупции работала без пробуксовки.

Ратификация Российской Федерацией основных международных правовых антикоррупционных инструментов и связанное с этим участие России в Группе государств против коррупции (ГРЕКО), принятие и вступление в силу федеральных законов «О противодействии коррупции» и «Об антикоррупционной экспертизе нормативных правовых актов и проектов нормативных правовых актов», утверждение Национальной стратегии противодействия коррупции и Национального плана противодействия коррупции создали прочную законодательную базу для организации эффективного противодействия коррупции в Российской Федерации, отвечающую международным стандартам.

В России уровень распространенности коррупции как явления продолжает оставаться высоким. В этой связи приказом Генерального прокурора РФ от 29.08.2014 № 454 «Об организации прокурорского надзора за исполнением законодательства о противодействии коррупции» (действующим) данное направление прокурорской деятельности признано приоритетным, подчиненным прокурорам предписано усилить надзор за исполнением федерального законодательства в сфере реализации ключевых направлений государственной антикоррупционной политики, определенных Национальной стратегией противодействия коррупции, а также обеспечить эффективную координацию деятельности правоохранительных органов в этой сфере.

Не бездействует в данной сфере прокуратура Красноярского края. За девять месяцев 2017 г. органами прокуратуры края выявлено более 5 600 нарушений закона, имеющих коррупционную составляющую, в следственные органы в порядке п. 2 ч. 2 ст. 37 УПК РФ направлено 37 материалов прокурорских проверок, по результатам которых возбуждено 20 уголовных дел.

На 24 процента больше, чем в аналогичном периоде прошлого года, зарегистрировано преступлений коррупционной направленности. Более чем в два раза выросло количество выявленных преступлений, совершенных в крупном и особо крупном размерах.

Увеличилось в три раза (с 120 до 365) количество выявленных хищений, связанных с использованием служебного положения, в том числе хищений бюджетных средств, выделяемых на реализацию муниципальных, краевых и федеральных целевых государственных программ.

По-прежнему не снижена эффективность представлений прокуроров – 121,2 %. По результатам рассмотрения названной меры прокурорского реагирования к дисциплинарной ответственности за совершение коррупционных правонарушений привлечено 1 349 лиц, 27 из которых уволены в связи с утратой доверия, приняты действенные меры к изменению негативной судебной практики, сформированной в крае по делам по спорам об увольнении в связи с утратой доверия.

При этом при планировании работы прокуратура учитывает, что в современной России борьба с коррупцией, создающей серьезную угрозу основам нормального функционирования всех общественных механизмов конституционного строя, является одним из приоритетных направлений государственной политики.

В связи с тем, что институт выборов рассматривается в современной российской правовой науке в качестве элемента государственной безопасности, антикоррупционные положения находят отражение и в избирательном законодательстве. И вновь немаловажную роль в данном процессе должен играть прокурор.

Если взглянуть на организацию прокурорского надзора за исполнением законодательства о противодействии коррупции в данной сфере ретроспективно, мы увидим, что начиная с 1992 г. Генеральным прокурором Российской Федерации подчиненным прокурорам направлялись приказы и указания, нацеленные на усиление прокурорского надзора за соблюдением избирательного процесса и непосредственно избирательных прав граждан.

И не случайно в качестве приоритетной задачи приказом Генерального прокурора РФ № 454 определена задача по принятию исчерпывающих мер реагирования по выявлению и пресечению фактов злоупотребления служебными полномочиями, совершаемых публичными должностны-

ми лицами, замещающими государственные должности Российской Федерации, государственные должности субъектов Российской Федерации, должности глав муниципальных образований, муниципальные должности, либо в отношении данных лиц в период организации и проведения избирательных кампаний.

Анализ практики прокурорского надзора в период избирательных кампаний свидетельствует о том, что прокурорами был выработан достаточно верный подход к определению значимости и важности надзора в названной сфере, в связи с чем состояние законности в ходе избирательных кампаний в Красноярском крае в целом оставалось стабильным.

Так, в течение 2015–2016 гг., в период избирательных кампаний по выборам депутатов в органы местного самоуправления и Государственную думу Российской Федерации, прокуратурой края выявлено свыше 600 нарушений закона, внесено 230 представлений, свыше 170 протестов, объявлено свыше 80 предостережений.

В настоящий момент, учитывая предстоящие выборы главы государства, а также нестабильную политическую ситуацию в мире, особую роль приобретает не только правозащитная сущность прокуратуры, но и ее координирующая роль в деятельности правоохранительных органов по борьбе с преступностью, в том числе при осуществлении надзора за исполнением законодательства о выборах.

Исходя из организационно-распорядительных документов Генеральной прокуратуры РФ, внимание прокуратуры края будет акцентировано на установлении взаимодействия с избирательными комиссиями, органами, которые организуют и проводят выборы.

В настоящее время в прокуратуре края создается межведомственная рабочая группа по вопросам соблюдения избирательных граждан и соблюдения законности при подготовке и проведении выборов всех уровней, участие в работе которой примут не только правоохранительные органы края, но и должностные лица органов государственной власти, органов местного самоуправления и члены избирательных комиссий.

Целью совместной работы мы видим участие на постоянной основе в разработке и осуществлении совместных программ, проведение совместных мероприятий, информационный обмен, методическая, разъяснительная, организационная помощь.

Результатом совместных действий при проведении выборов является получение своевременной, достоверной и полной информации о состоянии законности в ходе избирательного процесса, позволяющей, в частности, анализировать структуру и динамику избирательных правоотношений не только в ходе конкретной избирательной кампании, но и в межвыборный период, а также планировать собственную деятельность и деятельность других органов, намечать и проводить мероприятия, адекватные выявленным обстоятельствам.

И безусловно, в рамках данной группы будут запланированы и проведены мероприятия по противодействию коррупции в избирательном процессе, исполнение которых, в том числе, безусловно позволит достойно обеспечить законность избирательной кампании по выбору Президента Российской Федерации.

О криминализации «продажности» избирателей

Н.В. ЩЕДРИН

Доктор юридических наук, профессор, главный научный сотрудник Центра противодействия коррупции и правовых экспертиз Сибирского федерального университета, Красноярск



Аннотация. В статье обосновывается необходимость введения уголовной ответственности избирателей за продажу своих голосов. Автор исходит из конституционных положений о том, что единственный источник власти – народ, а высшим непосредственным выражением власти народа являются референдум и свободные выборы. В период избирательной кампании гражданин, имеющий право голоса, выполняет публичную функцию. В случае продажи им своего голоса имеет место коррупционная сделка. Однако по действующему российскому законодательству к административной или уголовной ответственности может быть привлечена только одна сторона сделки – «взяткодатель», а «взяткополучатель» никакой ответственности не несет. Предлагается устранить указанное упущение.

Ключевые слова: присвоение власти, учредительная власть, избиратель, публичный статус, коррупционная сделка, продажа «голосов», уголовная ответственность.

Представители всех производных ветвей российской власти самым серьезным образом озабочены угрозой «цветных» («цветочных») революций. На борьбу с «несистемной оппозицией», «пятыми колоннами», «иностранными агентами», «происками госдепа» и прочим влиянием Запада тратятся огромные ресурсы. При этом игнорируется очевидное: основными причинами любых революций (если речь идет о революциях, а не переворотах) являются внутренние противоречия, а самым весомым поводом для подобных потрясений служит крайнее недовольство собственной властью и невозможность ее сменяемости законным, конституционным путем.

В песне В.С. Высоцкого про Уголовный кодекс есть такие строки:

Нам ни к чему сюжеты и интриги:
Про все мы знаем, про все, чего ни дашь.
Я, например, на свете лучшей книгой
Считаю кодекс уголовный наш.

И если мне нейдет и не спится
Или с похмелья нет на мне лица –
Открою кодекс на любой странице
И – не могу – читаю до конца.

Профессор А.С. Горелик считал эту песню своеобразным гимном «уголовников», то есть специалистов по научной специальности 12.00.08 «Уголовное право и криминология: уголовно-исполнительное право». И хотя я как раз принадлежу к этой самой специальности, для меня в последнее время более интересен текст Конституции Российской Федерации. Открою эту книгу «на любой странице и – не могу – читаю до конца». Уверен, что если бы представители всех ветвей власти также внимательно читали Конституцию, а еще лучше стремились к точному соблюдению ее положений, то вероятность «цветных» революций стала бы близкой к нулю.

Возьмем хотя бы ст. 3 Конституции Российской Федерации, которая гласит:

- 1. Носителем суверенитета и единственным источником власти в Российской Федерации является ее многонациональный народ.*
- 2. Народ осуществляет свою власть непосредственно, а также через органы государственной власти и органы местного самоуправления.*
- 3. Высшим непосредственным выражением власти народа являются референдум и свободные выборы.*
- 4. Никто не может присваивать власть в Российской Федерации. Захват власти или присвоение властных полномочий преследуется по федеральному закону.*

Эта ключевая статья Конституции формулирует сразу несколько «противореволюционных» положений. Во-первых, самая главная власть, которую юристы называют «учредительной» и от которой производны все

другие ветви власти, принадлежит народу. И народ осуществляет ее непосредственно через референдум и свободные выборы. Зачем устраивать революции, если народ, по сути дела, может поменять все ветви власти, а соответственно, и ситуацию посредством правильно организованной избирательной системы? Главное, чтобы эти выборы и референдумы были свободными и честными.

В российских СМИ в последнее время часто говорят об иностранном вмешательстве и намекают о возможности захвата власти извне. Между тем в ст. 2 Конституции наряду с термином «захват», дважды используется термин «присвоение власти». Над этим стоит серьезно призадуматься. Напомню, что относительно недавно краевая исполнительная власть в соучастии с законодательной, отменив свободные выборы главы города, лишили красноярцев возможности непосредственно самоуправляться.

А ведь по Конституции (см. гл. 8 Конституции РФ) местное самоуправление, хотя и не государственная, но все-таки публичная и вполне самостоятельная власть. Мне кажется, что навязанный красноярцам порядок избрания главы города нарушает принцип разделения властей, и такой шаг следует квалифицировать как присвоение народной власти. Совершенно очевидно, что отказ от прямых выборов градоначальника еще и умножает коррупционные риски.

Поскольку свободные выборы – это «русло источника», из которого следуют все другие властные потоки, самые мощные антикоррупционные фильтры разумно ставить в самом источнике – избирательном процессе. Об этом в научных трудах написано уже достаточно много, в том числе и в Красноярске. В связи с этим хочу обратить внимание участников форума на одну из важнейших составляющих коррупции – продажность избирателей. Ведь именно ответственное поведение самих избирателей в процессе передачи волеизъявления народа играет решающую роль.

И.А. Дамм, у которой я был научным руководителем, в 2006 г. защитила одну из первых в России диссертацию о коррупции в избирательном процессе¹. Хорошо помню, как при обсуждении диссертации на кафедре Ирину Александровну критиковали за предложение ввести административную ответственность избирателей за продажу своих голосов. «Мы все

¹ См.: Дамм И.А. Коррупция в российском избирательном процессе: понятие и противодействие : автореф. дис. ... канд. юрид. наук: 12.00.08. Красноярск, 2006. 249 с.

избиратели и, по-вашему, – тоже субъекты коррупции?» – вопрошал заведующий кафедрой.

Через несколько лет, работая над статьей о понятии коррупции¹, я вспомнил эту дискуссию и, поразмыслив, еще раз убедился, что И.А. Дамм была в этом вопросе права. Но частично. Рядовой гражданин, участвуя в референдуме и в выборах, осуществляет **публичную функцию**, а следовательно, в этот момент является лицом, имеющим публичный статус, то есть он – полноправный субъект коррупции. Продавая свой голос, избиратель вступает в коррупционную сделку. Иными словами, имеет место ситуация, аналогичная даче – получению взятки. Кандидат – взяткодатель, а избиратель – взяткополучатель. А может быть еще и посредник, способствующий коррупционной сделке.

Интересно, что за осуществление подкупа избирателей 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 установлена *административная ответственность*, а в ст. 141 Уголовного кодекса РФ «Воспрепятствование осуществлению избирательных прав или работе избирательных комиссий» – *уголовная ответственность*. Однако сами избиратели, продавая свое конституционное право «избирать», никакой ответственности не несут!

Почему? Ведь избиратель, по сути, является представителем самой главной – учредительной власти. И в данной ситуации он выполняет роль, аналогичную роли взяткополучателя, а потому его нужно привлекать не только к административной, но и к уголовной ответственности. Обоснованию этого тезиса я посвятил несколько статей². И оказывается, в этом я был не одинок. К аналогичному выводу еще раньше меня пришли коллеги Г.А. Станкевич³ и Ю.Н. Климова¹. Правда, у них для обоснования этого предложения были несколько другие аргументы.

¹ См.: Щедрин Н.В. О совершенствовании законодательного определения коррупции // Право и политика. 2009. № 7. С. 1448–1452.

² См.: Щедрин Н.В. Голос на продажу. URL: <http://pravo.ru/review/face/view/63981>; Его же. Продажным избирателям – уголовную ответственность. URL: <http://www.crimpravo.ru/blog/corruption/1373.html>; Его же. О необходимости уголовной ответственности за продажу избирателями своих «голосов» // Актуальные проблемы экономики и права. 2011. № 4. С. 148–158.

³ См.: Станкевич Г.А. Уголовная ответственность за воспрепятствование осуществлению избирательных прав или работе избирательных комиссий : дис. ... канд. юрид. наук. Кисловодск, 2002. С. 9.

Тем не менее такая инициатива ученых поддержки законотворцев по какой-то причине не получила. Лично я к этому уже давно привык. Предложения, за которые меня обычно ругают или в лучшем случае вертят пальцем у виска, рано или поздно воплощаются. Правда, лет через десять.

Летом 2017 г. по автомобильному радио вдруг услышал, как ведущий сообщает, что в Госдуме обсуждается закон об уголовной ответственности избирателей. Очень удивился, так как десяти лет еще не прошло. Обрадовался, тут же позвонил одной из коллег и похвастался. Но как оказалось, преждевременно. Ведущий по радио ввел меня и народ в заблуждение. Оказывается в Госдуме обсуждалась ст. 142-2 УК РФ, которая впоследствии и была принята. Вот ее текст.

Статья 142.2. Незаконные выдача и получение избирательного бюллетеня, бюллетеня для голосования на референдуме

1. Выдача членом избирательной комиссии, комиссии референдума гражданину (гражданам) избирательных бюллетеней, бюллетеней для голосования на референдуме в целях предоставления ему (им) возможности проголосовать вместо избирателей, участников референдума, в том числе вместо других избирателей, участников референдума, или проголосовать более двух раз в ходе одного и того же голосования либо выдача гражданам заполненных избирательных бюллетеней, бюллетеней для голосования на референдуме –

наказываются штрафом в размере от двухсот тысяч до пятисот тысяч рублей или в размере заработной платы или иного дохода осужденного за период от восемнадцати месяцев до трех лет, либо принудительными работами на срок до четырех лет, либо лишением свободы на тот же срок.

2. Получение в избирательной комиссии, комиссии референдума избирательных бюллетеней, бюллетеней для голосования на референдуме для участия в голосовании вместо избирателей, участников референдума, в том числе вместо других избирателей, участников референдума, или для участия в голосовании более двух раз в ходе одного и того же голосования –

¹ См.: Климова Ю.Н. Электоральная преступность: место в криминологической науке // Журнал о выборах. 2003. № 3. С. 18.

наказывается штрафом в размере от ста тысяч до трехсот тысяч рублей или в размере заработной платы или иного дохода осужденного за период от одного года до двух лет, либо принудительными работами на срок до трех лет, либо лишением свободы на тот же срок.

3. Деяния, предусмотренные частями первой или второй настоящей статьи, совершенные группой лиц, группой лиц по предварительному сговору или организованной группой, –

наказываются штрафом в размере от четырехсот тысяч до семисот тысяч рублей или в размере заработной платы или иного дохода осужденного за период от двух до четырех лет, либо обязательными работами на срок до четырехсот восьмидесяти часов, либо исправительными работами на срок до двух лет, либо принудительными работами на срок до пяти лет, либо лишением свободы на тот же срок.

Как видим, уголовная ответственность введена не в отношении коррупционных действий избирателей, а главным образом в отношении членов избирательных комиссий и третьих лиц, которые незаконно получили такой бюллетень. Избиратели могут нести ответственность, если только получили бюллетень для повторного голосования.

Новая статья хороша, но это не совсем то, что я предлагал. Попробую еще раз актуализировать некоторые аргументы в пользу уголовной ответственности избирателей за продажность.

В 2009 году в Законодательном собрании края был организован семинар, на котором наши коллеги из Канады делились своим опытом. Я задал вопрос главе делегации – Памеле Кларк, главному юрисконсульту Министерства Юстиции Канады: «Есть ли в Канаде уголовная ответственность за продажность избирателей?» Госпожа Кларк сразу квалифицировала этот случай как получение взятки, а после возвращения в Канаду прислала мне письмо. Вот его перевод с английского: «Привет, Николай! На конференции в Красноярске Вы спросили меня, если в Канаде избиратель принял бутылку водки от политика, который дал ее, чтобы снискать расположение избирателя, чтобы избиратель голосовал за него, будет ли это преступлением? Ответ – да». К письму госпожа Кларк приложила ссылки на соответствующие нормативные акты своей страны.

Статья 481 Канадского закона о выборах

Дача взятки:

481 (1) Любое лицо является виновным в преступлении, если оно в период выборов прямо или косвенно предлагает взятку в целях оказания влияния на избирателя для голосования или воздержания от голосования либо голосования или воздержания от голосования за определенного кандидата.

Получение взятки:

481 (2) Любой избиратель является виновным в преступлении, если он в период выборов получает или соглашается получить взятку, которая предложена при обстоятельствах, указанных в подпункте (1).

Наказание:

481 (5) Любое лицо, которое является виновным в совершении преступления, в соответствии со статьей 481 подлежит:

(a) при упрощенном производстве, наказанию в виде штрафа в размере, не превышающем 2 000 долларов, либо тюремного заключения на срок не более одного года, либо двум наказаниям одновременно;

(b) при осуждении по обвинительному акту, наказанию в виде штрафа в размере, не превышающем 5 000 долларов, либо тюремного заключения на срок не более пяти лет, либо двум наказаниям одновременно.

Приведу также пример из Уголовного кодекса ФРГ, где предусмотрена уголовная ответственность за самые разнообразные деяния, которые искажают свободное волеизъявление граждан: за препятствование проведению выборов (§ 107), фальсификацию результатов выборов (§ 107a, 107b), нарушение тайны выборов (§ 107c), за принуждение избирателей путем злоупотребления положением профессиональной или экономической зависимости или другим способом экономического нажима (§ 108), обман избирателей (§ 108a). А вот параграф «Подкуп избирателей» (§ 108b) наряду с ответственностью тех, кто подкупает, предусматривает ответственность «тех, кто требует, получает соответствующее обещание или принимает подарки и другие выгоды за неосуществление или осуществление определенным образом своего избирательного права».

§ 108b УК ФРГ. Подкуп избирателей

(1) Тот, кто предлагает, осуществляет или предоставляет другому лицу подарки или другие выгоды в награду за неосуществление или осуществление определенным образом своего избирательного права, –

наказывается лишением свободы на срок до пяти лет или денежным штрафом.

(2) Таким же образом наказывается тот, кто требует, получает соответствующее обещание или принимает подарки и другие выгоды за неосуществление или осуществление определенным образом своего избирательного права.

Причем за это и за другие «избирательные преступления» суд, наряду указанными в санкциях наказания, может применить к осужденным такое дополнительное последствие как ограничение активного и пассивного избирательного права.

§ 108d. Сфера действия

Положения, предусмотренные § 107–108с, действуют в отношении выборов народного представительства, в отношении выборов депутатов Европейского Парламента, в отношении других народных выборов и голосовании на уровне федерации, земель, общин и муниципальных союзов, а также в отношении общих выборов в органы социального страхования. К выборам или голосованию приравнивается подпись на документах о выдвижении кандидата на выборы или подпись на документах народной инициативы.

Пользуясь случаем, хочу еще раз подчеркнуть, что уголовная ответственность за продажу избирателями своих голосов существует практически во всех демократических государствах. Напомню, в ст. 1 Конституции РФ сказано, что Российская Федерация – Россия есть демократическое федеративное правовое государство с республиканской формой правления. И в этой связи было бы правильно привлекать к административной и уголовной ответственности не только избирателей за «продажу» своих голосов», но и лиц, осуществляющих посредничество в этой продаже.

Так почему же российский законодатель так упорно игнорирует введение уголовной ответственности за продажность избирателей? У меня на этот счет есть несколько рабочих гипотез:

А. Россия по факту не является демократическим государством.

Б. Субъекты законодательной инициативы и законодатели до сих пор не могут свыкнуться с мыслью о том, что власть принадлежит народу, а потому не пытаются прививать личную ответственность каждого россиянина.

В. Российские санкции против Запада распространяется не только на закупку продуктов питания, но и на заимствование демократических традиций. При этом в отношении продуктов питания реализуется импортозамещение, а в отношении демократических идей этот принцип почему-то не работает.

Г. Ю.Н. Климова, Г.Н. Станкевич, Н.В. Щедрин на 10 лет демократичнее нынешних законотворцев, и скромно скажу, что именно таких людей надо избирать в депутаты.

Читателей статьи прошу считать себя участниками опроса и высказать свое мнение по поводу моих гипотез в любой форме. Прошу также не расценивать мое выступление как заявление о намерении участвовать в выборах на должность Президента – Гаранта Конституции. Хотя мои квалификационные достижения ничуть не хуже, чем у избранного. Для меня важнее публичный статус избирателя, и я не желаю, чтобы мой голос игнорировали посредством различных фальсификаций.

Уверяю, что сделал доклад и написал статью исключительно из патриотических побуждений и патриотизм я понимаю как служение народу, а не представителям производных от народного волеизъявления ветвей российской власти.



Коррупционные факторы частного финансирования политических партий

М.М. КАКИТЕЛАШВИЛИ

Кандидат юридических наук, доцент кафедры международного сотрудничества в сфере прокурорской деятельности
Университета прокуратуры Российской Федерации, Москва

Аннотация. Объектом исследования явились общественные отношения, складывающиеся при частном финансировании политических партий, а непосредственно предметом исследования – нормы конституционного и избирательного законодательства в сфере финансирования политических партий.

Методологией исследования являются общенаучные методы познания (диалектический, анализа, синтеза и др.), а также исторический, сравнительно-правовой, формально-правовой и др.

Цель статьи – выявить и проанализировать коррупциогенные факторы при финансировании политических партий.

Статья содержит анализ законодательства о финансировании политических партий, научной литературы, финансовых отчетов политических партий 2009–2017 гг., а также практики финансирования политических партий. Выделяется финансирование политических партий в период избирательной кампании и в межвыборный период.

Проведенное исследование позволяет сделать вывод о наличии коррупциогенных норм о частном финансировании политических партий в современном российском законодательстве о партиях и выборах. Предложенные выводы могут использоваться для совершенствования российского законодательства и правоприменительной практики.

Ключевые слова: коррупция, политическая партия, избирательный процесс, выборы, пожертвования, избирательный фонд, конституционные правоотношения.

В соответствии с Федеральным законом от 11.07.2001 № 95-ФЗ «О политических партиях»¹ (п. 1 ст. 3) политическая партия создается в целях участия граждан в политической жизни общества посредством

© Какителашвили М.М., 2018

¹ О политических партиях : федер. закон от 11.07.2001 № 95-ФЗ // Собрание законодательства РФ. 2001. № 29. Ст. 2950.

формирования и выражения их политической воли, участия в общественных и политических акциях, в выборах и референдумах, а также в целях представления интересов граждан в органах государственной власти и органах местного самоуправления.

Защита политической жизни общества, избирательных отношений от противоправных посягательств входит в число приоритетных задач обеспечения безопасности любого демократического государства¹. Если органы власти формируются с использованием коррупционных путей, коррупционных механизмов, то совершенно ясно, что эти органы таковыми будут и по своим действиям².

По утверждению С.В. Бородин, В.В. Лунеева, с которым стоит согласиться, действующее российское конституционное и избирательное законодательство имеет массу криминогенных пробелов и положений, способствующих организованной коррупции, использованию «грязных денег» при проведении избирательных кампаний, криминальному использованию административного ресурса на выборах различных уровней³.

На коррупциогенность некоторых норм российского законодательства о финансировании политических партий обращали внимание эксперты ГРЕКО⁴. Одной из причин коррупции в политической жизни, как нам представляется, является тот факт, что политические партии в России существуют в основном за счет поддержки бизнес-структур. Последствием финансирования политических партий крупным капиталом является дальнейшая зависимость депутатов и выборных должностных лиц, избранных по списку политической партии, от таких спонсоров⁵.

В подтверждение данного тезиса проведен анализ финансирования политических партий физическими и юридическими лицами в период избирательной кампании и в межвыборный период.

¹ См.: Акунченко Е.А., Дамм И.А., Щедрин Н.В. Антикоррупционная безопасность избирательного процесса: состояние и перспективы // Национальная безопасность / nota bene. 2018. № 1 С. 49–71.

² См.: Илий С.К. Борьба с коррупцией в России: состояние, динамика и тенденции Противодействие терроризму. Проблемы XXI века – COUNTER-TERRORISM. 2016. № 1. С. 32–40.

³ Бородин С.В., Лунеев В.В. О криминологической экспертизе законов и иных нормативных актов // Государство и право. 2002. № 6. С. 41.

⁴ Подробнее см.: Какителашвили М.М. Прозрачность финансирования политических партий в сфере реализации международных актов по противодействию коррупции // Государственная власть и местное самоуправление. 2014. № 11. С. 56–60.

⁵ Какителашвили М.М. Некоторые вопросы противодействия электоральной коррупции // Коррупция: состояние противодействия и направления оптимизации борьбы. М.: Российская криминологическая ассоциация, 2015. С. 118–123.

Так, результаты анализа финансовых отчетов ведущих политических партий («Единая Россия», Коммунистической партии Российской Федерации, Либерально-демократической партии России, «Правое дело», «Патриоты России», «Справедливая Россия», «Яблоко») в период с 2009 по 2017 г. ярко демонстрируют, что доля пожертвований юридических лиц в разы больше, чем пожертвований граждан (табл. 1).

Так, например, доля пожертвований юридических лиц политической партии «Единая Россия», на протяжении нескольких созывов формировавшей наибольшую депутатскую фракцию в Государственной думе Федерального собрания Российской Федерации (далее – Государственная дума РФ), составляла почти 100 %.

Таблица 1

Динамика финансирования политических партий юридическими лицами¹

Партия	Соотношение пожертвований юридических лиц в фонде политических партий по отношению к гражданам, % ²								
	2009 г.	2010 г.	2011 г.	2012 г.	2013 г.	2014 г.	2015 г.	2016 г.	2017 г.
Единая Россия	99,5	98,4	98,6	97,8	94,2	95,2	87,3	96,2	88,1
КПРФ	25,6	12,8	86,2	71,9	37,6	50,9	60,9	52,6	82,5
ЛДПР	93,9	61,6	98,2	95,9	99,1	99,4	94,9	94,8	24,2
Правое дело ³	77,1	72,6	36,4	80,9	0,0	0,0	0,0	95,3	93,0
Патриоты России	89,1	43,5	92,4	99,0	95,2	99,7	26,1	78,1	78,7
Справедливая Россия	84,3	84,0	78,7	63,0	59,0	64,8	84,0	86,8	84,9
Яблоко	98,1	99,3	99,7	98,1	97,7	94,7	1,3	97,1	96,6

В представленной таблице значительно выделяется партия «Правое дело», у которой в 2013–2015 гг. пожертвования граждан составляли весь фонд пожертвований. Однако при детальном анализе финансовых отчетов этой партии видно, что только один гражданин внес пожертвование (в размере 89 тыс. руб.) в фонд этой партии в 2015 г., а в 2014 г. он же внес на счет партии 178,4 тыс. руб. (всего поступило 179,6 тыс.). Доля пожертвований этого же гражданина была существенна и в 2013 г.

¹ Центральная избирательная комиссия РФ : сайт. URL: http://www.cikrf.ru/politparty/finance/svodn_otchet.html.

² Вычисления сделаны, исходя из суммы поступивших в установленном порядке денежных средств на счет политической партии.

³ Политическая партия «Правое дело» с 26 марта 2016 г. переименована в Партию Роста.

Похожая ситуация с пожертвованием граждан наблюдается в отчете политической партии «Патриоты России» в 2015 г., где круг основных жертвователей ограничивается десятью лицами.

Многие пожертвования от физических лиц фактически маскируют реальных собственников этих средств. Как указано в аналитическом докладе «Финансирование избирательных кампаний по выборам глав субъектов Российской Федерации», подготовленном экспертами движения в защиту прав избирателей «Голос», традиционно большие суммы в год выборов жертвуют своим партиям сотрудники региональных отделений и предвыборных штабов. Так, за два года пожертвовал политической партии бухгалтер иркутского регионального исполкома «Единой России» – 3 695 000 руб., главный специалист отдела агитационно-пропагандистской работы иркутского регионального отделения партии «Единая Россия» – 2 000 000 руб. Бухгалтер Рязанского областного отделения ЛДПР в 2013 г. пожертвовала своей партии 123 500 руб., а год спустя – еще 473 000 руб.¹

Финансовые пожертвования от ряда физических лиц несоизмеримы с их доходами. Например, среди жертвователей – физических лиц у политической партии «Справедливая Россия» в Карелии сразу трое человек 1993–1994 гг. рождения пожертвовали одинаковые суммы – по 73 тыс. руб. Аналогичная ситуация наблюдается в политической партии «Зеленые», которой в 2015 г. поступило пожертвований на сумму 709 300 руб., из них от юридических лиц – лишь 9 300 руб. Оставшиеся 700 тыс. руб. равными долями пожертвовали два жителя Новосибирска. Самостоятельность таких доноров вызывает большие сомнения: скорее всего, эти люди просто стали посредниками между партией и ее реальными спонсорами².

Детальный анализ финансовых отчетов политических партий в части жертвователей – юридических лиц свидетельствует о том, что это в основном коммерческие организации либо специальные фонды поддержки партии.

Пожалуй, было бы наивно полагать, что коммерческие организации просто так будут перечислять сотни миллионов рублей, финансировать политическую партию, не предполагая получить выгоду.

¹ См.: Финансирование избирательных кампаний по выборам глав субъектов Российской Федерации : аналит. докл. // Движение «Голос» : сайт. URL: <http://www.golosinfo.org/ru/articles/35351>.

² См.: Финансовая деятельность политических партий накануне выборов депутатов Государственной думы Федерального собрания Российской Федерации в 2016 г. : докл. // Движение «Голос» : сайт. URL: <http://www.golosinfo.org/ru/articles/103801>.

Анализ федеральных законов о выборах депутатов Государственной думы РФ с первого по седьмой созыв свидетельствует, что законодатель в вопросах финансирования избирательных кампаний отдавал приоритет юридическим лицам, а не гражданам.

Так, например, физические лица могли вносить пожертвование в избирательный фонд партии в размере от 0,15 % (выборы депутатов Государственной думы РФ первого созыва) и до 2 % (выборы депутатов Государственной думы РФ седьмого созыва) от предельного размера пожертвования юридического лица.

По нашему мнению, принцип равенства политических партий по крайней мере должен распространяться и на размер пожертвований физических и юридических лиц.

Рассматривая законы о выборах депутатов Государственной думы РФ, можно проследить как постепенно возрастала доля пожертвований юридических лиц в избирательный фонд кандидата. Так, на выборах в 1993 г. максимальная сумма пожертвований от одного юридического лица составляла всего лишь 1 % от предельной суммы избирательного фонда кандидата в депутаты, а на выборах в 1995 и 1999 гг. – 10 %. На выборах депутатов Государственной думы РФ в 2003 г. допускалась возможность наличия пожертвований только двух юридических лиц для формирования всего избирательного фонда кандидата в депутаты. В 2016 г. максимальная сумма пожертвований от одного юридического лица составляет 20 %, что позволяет пяти юридическим лицам (например, представителям финансово-промышленных групп) сформировать весь избирательный фонд политической партии (табл. 2).

На выборах депутатов Федерального собрания РФ в 1993 г. пожертвования кандидатов составили 1,13 % от всех поступлений. На выборах депутатов Государственной думы РФ в 1995 г. кандидаты внесли в собственные избирательные фонды 13,63 %, в 1999 г. – 8,3 %, в 2003 г. – 21,94 % от всех поступлений.

При этом пожертвования от граждан имеют тенденцию к уменьшению и не оказывают большого влияния на формирование большинства избирательных фондов.

Остальную часть средств, поступивших в избирательные фонды, политических партий, составили собственные средства партий (их региональных отделений).

Таблица 2

**Размер пожертвований в избирательный фонд политических партий
(избирательных объединений), выдвинувших списки кандидатов в депутаты
Государственной думы РФ по единому избирательному округу в 1993–2016 гг.¹**

Категория	Год						
	1993 ²	1995 ³	1999 ⁴	2003	2007	2011	2016
Граждане	232 200	1 732 500	12 524	175 000	280 000	490 000	490 000
Юридические лица	154,8 млн	115,5 млн	1 669,8 тыс.	8 750 тыс.	14 млн	24,5 млн	24,5 млн

Таким образом, основные жертвователи в избирательные фонды – юридические лица, а не граждане, которые непосредственно голосуют за кандидатов в депутаты.

Основная сумма пожертвований в избирательный фонд поступает из различных коммерческих организаций, которые создаются под конкретные выборы. Действительная цель создания таких организаций – «перекачка» денежных средств в избирательные фонды нужных политических партий (табл. 3).

Необходимо пресекать превращение выборов в коммерческое предприятие, владельцы которого получают дивиденды в прямом и переносном смысле. **На первое место в партийной конкуренции должны выступать программы по развитию страны** (табл. 4).

¹ Составлено на основе Указа Президента РФ от 01.10.1993 № 1557 «Об утверждении уточненной редакции Положения о выборах депутатов Государственной думы в 1993 году и внесении изменений и дополнений в Положение о федеральных органах власти на переходный период» // Собрание актов Президента и Правительства РФ. 1993. № 41. Ст. 3907; федеральных законов от 21.06.1995 № 90-ФЗ «О выборах депутатов Государственной думы Федерального собрания Российской Федерации» // Собрание законодательства РФ. 1995. № 26. Ст. 2398, от 24.06.1999 № 121-ФЗ «О выборах депутатов Государственной думы Федерального собрания Российской Федерации» // Собрание законодательства РФ. 1999. № 26. Ст. 3178, от 20.12.2002 № 175-ФЗ «О выборах депутатов Государственной думы Федерального собрания Российской Федерации» // Собрание законодательства РФ. 2002. № 51. Ст. 4982, от 18.05.2005 № 51-ФЗ «О выборах депутатов Государственной думы Федерального собрания Российской Федерации» // Собрание законодательства РФ. 2005. № 21. Ст. 1919, от 22.02.2014 № 20-ФЗ «О выборах депутатов Государственной думы Федерального собрания Российской Федерации» // Собрание законодательства РФ. 2014. № 8. Ст. 740.

² Вычисления сделаны, исходя из того, что МРОТ составлял 7 740 руб. См.: Ст. 1 Закона РФ от 14.07.1993 № 5432-1 «Об индексации минимального размера оплаты труда» // Российская газета. 1993. 30 июля.

³ Вычисления сделаны, исходя из того, что МРОТ составлял 57 750 руб. См.: Ст. 1 Федерального закона от 01.11.1995 № 159-ФЗ «О повышении минимального размера оплаты труда» // Российская газета. 1995. 3 ноября.

⁴ Вычисления сделаны, исходя из того, что МРОТ составлял 83,49 руб. См.: Ст. 1 Федерального закона от 09.01.1997 № 6-ФЗ «О повышении минимального размера оплаты труда» // Российская газета. 1997. 16 января. В соответствии с Указом Президента РФ от 04.08.1997 № 822 // Российская газета. 1997. 5 августа и изданным во исполнение его Постановлением Правительства РФ от 18.09.1997 № 1182 // Российская газета. 1997. 24 сентября с 1 января 1998 года была произведена деноминация рубля и замена обращающихся рублей на новые по соотношению 1 000 рублей в деньгах старого образца на 1 рубль в новых деньгах. Сумма минимального размера оплаты труда указана в пересчете на новый масштаб цен.

Таблица 3

Структура средств, поступивших в установленном порядке для формирования избирательного фонда политических партий¹ на выборах депутатов Государственной думы РФ пятого созыва (декабрь 2007 г., руб.)²

Партия	Поступило средств в установленном порядке для формирования избирательного фонда	в том числе	
		пожертвования граждан	пожертвования юридических лиц
Единая Россия	412 370 397	30 650 000	209 305 397
КПРФ	172 075 410	6 638 410	51 310 00
ЛДПР	391 573 350	0	191 573 350
Патриоты России	138 645 000	0	71 580 000
Справедливая Россия: Родина / Пенсионеры / Жизнь	387 036 570	5 809 777	381 226 793
Яблоко	139 060 660	2 870 660	130 050 000

Таблица 4

Структура средств, поступивших в установленном порядке для формирования избирательного фонда политических партий на выборах депутатов Государственной думы РФ шестого созыва (декабрь 2011 г., руб.)³

Партия	Поступило средств в установленном порядке для формирования избирательного фонда	в том числе	
		пожертвования граждан	пожертвования юридических лиц
Единая Россия	635 100 000	0	265 100 000
КПРФ	222 445 795	19 501 295	116 900 000
ЛДПР	519 643 079	100	343 000 000
Правое дело	351 565 000	1 012 000	553 000
Патриоты России	5 010 000	1 60 000	0
Справедливая Россия	319 201 085	5 625 000	179 448 160
Яблоко	169 504 006	57 300	50 000 000

¹ Для анализа взяты финансовые отчеты ведущих политических партий, представленные в Государственной думе РФ и в большинстве законодательных (представительных) органов государственной власти субъектов Российской Федерации.

² Центральная избирательная комиссия РФ : сайт. URL: <http://www.vyboryizbirkom.ru/region/izbirkom?action=show&global=1&vrn=100100028713299®ion=0&prver=0&pronetvd=null>.

³ Там же.

Таблица 5

Структура средств, поступивших в установленном порядке для формирования избирательного фонда политических партий на выборах депутатов Государственной думы РФ седьмого созыва (сентябрь 2016 г., руб.)¹

Партия	Поступило средств в установленном порядке для формирования избирательного фонда	в том числе	
		пожертвования граждан	пожертвования юридических лиц
Единая Россия	539 001 000	1 000	289 000 000
КПРФ	176 200 000	0	0
ЛДПР	663 115 000	32 000 000	281 115 000
Партия Роста ²	244 647 535	2 915 535	10 932 000
Патриоты России	2 378 000	738 000	0
Справедливая Россия	432 243 038	6 352 538	179 233 000
Яблоко	364 368 000	6 226 000	122 542 000

Ряд авторов для ограничения влияния денег на результаты выборов предлагают установить запрет финансирования избирательных кампаний физическими и юридическими лицами, как это имело место в советский период³.

Как нам представляется, политические партии как институт гражданского общества, выразитель политических интересов вправе и должны финансироваться за счет пожертвований своих сторонников, а не юридических лиц, преследующих, как правило, коммерческий интерес.

Организации, пиар-компании рассматривают выборы как коммерческое предприятие, правомерно стремясь извлечь максимальную прибыль. Подобный подход теоретически не приемлем как противоречащий существу рассматриваемых конституционных правоотношений, которые нельзя применять в качестве имущественных. Суть этих отношений – борьба за публичную власть⁴.

Конституция Российской Федерации гарантирует гражданам право участвовать в управлении делами государства (ч. 1 ст. 32), Закон о партиях предусматривает создание партий только гражданами, поэтому и оказывать финансовую поддержку политическим партиям, как нам представля-

¹ Там же.

² Политическая партия «Правое дело» 26.03.2016 переименована в Партию Роста.

³ Осейчук В.И. О лучших представителях народа, чистых и честных выборах // Конституционное и муниципальное право. 2016. № 3. С. 31–36.

⁴ Колюшин Е.И. Избирательные фонды: научно-практическое пособие. М.: РЦОИТ. 2009. С. 12.

ется, должны граждане, а не организации. Тогда и партии будут отстаивать интересы граждан, а не юридических лиц.

В заключение можно сделать неутешительный вывод: нынешняя система финансирования выборов и политических партий коррупциогенна по своей природе. Главное же предложение автора заключается в необходимости проведения конституционной реформы, которая должна положить конец коррупции в представительной власти.

Зависимость антикоррупционных обязанностей члена избирательной комиссии от исполнения полномочий на постоянной и непостоянной основе

И.Н. ТОЛСТИКОВА

Кандидат юридических наук, советник комитета по государственному устройству, законодательству и местному самоуправлению Законодательного Собрания Красноярского края, Красноярск



Аннотация. В статье показывается взаимосвязь установленных антикоррупционных обязанностей членов избирательных комиссий в зависимости от исполнения ими полномочий на постоянной и непостоянной основе. Предметом исследования являются действующие правовые нормы, устанавливающие ограничения и запреты для лиц, замещающих государственные и муниципальные должности, в том числе для членов избирательных комиссий. Делается вывод о необходимости выработки единого подхода к установлению обязанностей по соблюдению антикоррупционных ограничений и запретов для лиц, осуществляющих полномочия на непостоянной основе, независимо от органа, в котором они осуществляют свою деятельность.

Ключевые слова: член избирательной комиссии, государственная должность, муниципальная должность, антикоррупционные ограничения, конфликт интересов, противодействие коррупции, постоянная основа, непостоянная основа.

В соответствии со ст. 7 Федерального закона от 25 декабря 2008 г. № 273 ФЗ «О противодействии коррупции»¹ одними из основных направлений деятельности по противодействию коррупции являются проведение единой государственной политики в области противодействия коррупции, а также введение единых антикоррупционных стандартов, установление единой системы запретов, ограничений и дозволений. Однако если обратиться к действующему законодательству, то единство подходов просматривается далеко не всегда. Более того, различное регулирование одних и тех же вопросов вызывает сложности при правоприменении.

© Толстикова И.Н., 2018

¹ О противодействии коррупции : федер. закон от 25.12.2008 № 273-ФЗ // Собрание законодательства РФ. 2008. № 52/1. Ст. 6228.

Одним из таких вопросов является статусное положение члена избирательной комиссии, а как следствие – возложение на него антикоррупционных обязанностей, применение ограничительных мер.

Согласно п. 15 ст. 29 Федерального закона от 12 июня 2002 г. № 67-ФЗ «Об основных гарантиях избирательных прав и права на участие в референдуме граждан Российской Федерации»¹ член Центральной избирательной комиссии Российской Федерации с правом решающего голоса, работающий в указанной комиссии на постоянной (штатной) основе, замещает государственную должность Российской Федерации. Член избирательной комиссии субъекта Российской Федерации с правом решающего голоса, работающий в комиссии на постоянной (штатной) основе, член иной избирательной комиссии, действующей на постоянной основе и являющейся юридическим лицом, с правом решающего голоса, работающий в комиссии на постоянной (штатной) основе, замещают в соответствии с законом, иным нормативным правовым актом субъекта Российской Федерации, уставом муниципального образования, иным нормативным правовым актом органа местного самоуправления соответственно государственную должность субъекта Российской Федерации, муниципальную должность. Как видим, лицами, замещающими государственные или муниципальные должности, являются члены комиссии, замещающие указанные должности на постоянной основе. При этом в субъектах и муниципалитетах должны быть приняты соответствующие нормативные правовые акты.

Несмотря на то, что в Указе Президента Российской Федерации от 11 января 1995 г. № 32 «О государственных должностях Российской Федерации»² в сводном перечне государственных должностей указана должность члена Центральной избирательной комиссии Российской Федерации, замещающего должность только на постоянной основе, в Указе Президента Российской Федерации от 4 декабря 2009 г. № 1381 «О типовых государственных должностях субъектов Российской Федерации»³ не уточняется, на постоянной или непостоянной основе должны осуществлять деятельность члены избирательной комиссии субъекта Российской

¹ Об основных гарантиях избирательных прав и права на участие в референдуме граждан Российской Федерации : федер. закон от 12.06.2002 № 67-ФЗ // Собрание законодательства РФ. 2002. № 24. Ст. 2253.

² О государственных должностях Российской Федерации : указ Президента РФ от 11.01.1995 № 32 // Российская газета. 17 янв. 1995.

³ О типовых государственных должностях субъектов Российской Федерации : указ Президента РФ от 4.12.2009 № 1381 // Собрание законодательства РФ. 2009. № 49/2. Ст. 5921.

Федерации. В данный перечень включены председатель избирательной комиссии субъекта Российской Федерации (п. 10), заместитель председателя избирательной комиссии субъекта Российской Федерации (п. 11), секретарь избирательной комиссии субъекта Российской Федерации (п. 12), член избирательной комиссии субъекта Российской Федерации (п. 13), специального указания, что эти должности замещаются только на постоянной основе не имеется.

В чем отличие лиц, замещающих государственные должности на постоянной и на непостоянной основе? Основное отличие – это то, что лица, осуществляющие полномочия на постоянной основе, получают вознаграждение из соответствующего бюджета, а осуществляющие полномочия на непостоянной основе вознаграждения не получают. Если же рассматривать полномочия этих лиц, то они одинаковы. Существует единый порядок назначения членов избирательной комиссии независимо от возможности затем исполнять полномочия на постоянной или непостоянной основе. При принятии решений все члены избирательной комиссии имеют равные права, а решения принимаются коллегиально, поэтому если рассматривать указанные должности с точки зрения предупреждения коррупции, то использовать свое должностное положение может член избирательной комиссии, работающий на как постоянной основе, так на непостоянной основе.

Следует отметить, что законодательство не относит к лицам, замещающим государственные или муниципальные должности, только членов избирательных комиссий, осуществляющих полномочия на непостоянной основе. Если проанализировать другие государственные или муниципальные должности, например депутатов субъектов Российской Федерации или депутатов муниципальных образований, то такого исключения не имеется. Независимо от того, осуществляет свои полномочия депутат на постоянной или на непостоянной основе, он является лицом, замещающим государственную или муниципальную должность.

Так, в ст. 2 Федерального закона от 6 октября 2003 г. № 131-ФЗ «Об общих принципах организации местного самоуправления в Российской Федерации»¹ под лицом, замещающим муниципальную должность, понимается депутат, член выборного органа местного самоуправления, выборное

¹ Об общих принципах организации местного самоуправления в Российской Федерации : федер. закон от 6.10.2003 № 131-ФЗ // Собрание законодательства РФ. 2003. № 40. Ст. 3822.

должностное лицо местного самоуправления, член избирательной комиссии муниципального образования, действующей на постоянной основе и являющейся юридическим лицом, с правом решающего голоса, работающий в комиссии на постоянной (штатной) основе. Между тем согласно ч. 5 ст. 40 этого же Федерального закона депутаты представительного органа муниципального образования осуществляют свои полномочия, как правило, на непостоянной основе. На постоянной основе могут работать не более 10 процентов депутатов от установленной численности представительного органа муниципального образования. Также ч. 1 ст. 11 Федерального закона от 6 октября 1999 г. № 184-ФЗ «Об общих принципах организации законодательных (представительных) и исполнительных органов государственной власти субъектов Российской Федерации»¹ предусматривается, что не все депутаты субъекта Российской Федерации осуществляют свои полномочия на постоянной штатной основе. Федеральный закон «О противодействии коррупции», устанавливая ограничения и запреты для лиц, замещающих государственные и муниципальные должности, в отдельных случаях указывает на постоянную основу, а в отдельных случаях регулирует обязанности независимо от постоянной или непостоянной основы.

К примеру, ч. 4 ст. 12.1 данного Федерального закона предусматривает обязанность лиц, замещающих государственные должности Российской Федерации, государственные должности субъектов Российской Федерации, муниципальные должности представлять сведения о своих доходах, об имуществе и обязательствах имущественного характера, а также сведения о доходах, об имуществе и обязательствах имущественного характера своих супруг (супругов) и несовершеннолетних детей. Исходя из п. 15 ст. 29 Федерального закона «Об основных гарантиях избирательных прав и права на участие в референдуме граждан Российской Федерации», члены избирательной комиссии субъекта Российской Федерации, осуществляющие полномочия на непостоянной основе, не замещают государственные должности и не обязаны представлять такие сведения. В то же время, воспользовавшись правом на установление дополнительных ограничений и обязательств, предусмотренных ст. 12.5 Федерального закона «О противодействии коррупции» Законодательное собрание края п. 6 ст. 1 Закона Красноярского

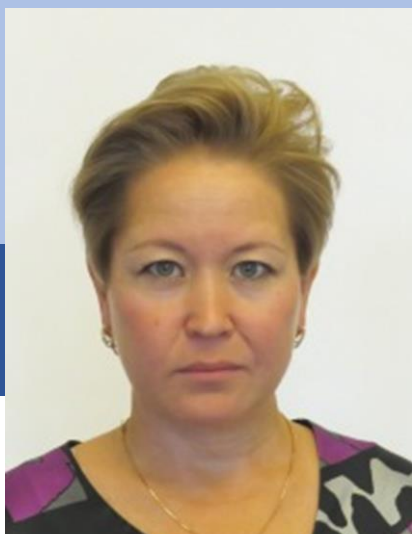
¹ Об общих принципах организации законодательных (представительных) и исполнительных органов государственной власти субъектов Российской Федерации : федер. закон от 610.1999 № 184-ФЗ // Собрание законодательства РФ. 1999 № 42. Ст. 5005.

края «О государственных должностях» прямо предусмотрело, что члены Избирательной комиссии Красноярского края, осуществляющие полномочия на непостоянной основе, обязаны предоставлять такие сведения.

Часть 4.1. ст.12.1 Федерального закона «О противодействии коррупции» обязывает лиц, замещающих государственные должности Российской Федерации, государственные должности субъектов Российской Федерации, муниципальные должности, сообщать в установленном порядке о возникновении личной заинтересованности при исполнении должностных обязанностей, которая приводит или может привести к конфликту интересов, а также принимать меры по предотвращению или урегулированию такого конфликта. Несмотря на то, что конфликт интересов может возникнуть у любого члена избирательной комиссии, такой обязанности у члена избирательной комиссии исполняющего полномочия на непостоянной основе не возникает.

Следует отметить, что для членов избирательной комиссии, исполняющих полномочия на постоянной основе, введены дополнительные основания для прекращения полномочий. В частности, ч. 6.1 ст. 29 Федерального закона «Об основных гарантиях избирательных прав и права на участие в референдуме граждан Российской Федерации» предусмотрено, что член комиссии с правом решающего голоса, работающий в комиссии на постоянной (штатной) основе, освобождается от обязанностей члена комиссии в случае несоблюдения ограничений, запретов, неисполнения обязанностей, которые установлены Федеральным законом «О противодействии коррупции», Федеральным законом «О контроле за соответствием расходов лиц, замещающих государственные должности, и иных лиц их доходам», Федеральным законом «О запрете отдельным категориям лиц открывать и иметь счета (вклады), хранить наличные денежные средства и ценности в иностранных банках, расположенных за пределами территории Российской Федерации, владеть и (или) пользоваться иностранными финансовыми инструментами».

В целях эффективного применения мер противодействия коррупции представляется необходимым выработать единый подход для лиц, замещающих государственные и муниципальные должности на непостоянной основе. Учитывая то, что все члены избирательной комиссии принимают равное участие в выработке и принятии решений, думается, что основные антикоррупционные обязанности у них должны быть одинаковыми независимо от исполнения полномочий на постоянной или непостоянной основе.



Формирование средствами массовой информации антикоррупционного мировоззрения у участников избирательного процесса

А.А. АЛМИЕВА

Член Избирательной комиссии Красноярского края
с правом решающего голоса на постоянной (штатной) основе,
Красноярск

Чтобы раскрыть содержание заявленной темы, необходимо коснуться такого емкого понятия, как правосознание. Но не правосознания вообще, а правосознания участника избирательного процесса. Эта самостоятельная форма правосознания мало изучена, научных работ по ней едва ли можно насчитать с десяток. Однако потребность в ее изучении крайне высока не только потому, что доверие к выборам падает, а потому, что правоприменительная практика идет вразрез с идеальными представлениями о демократии и народовластии, которые так долго формировались в нашем обществе.

По мнению представителей науки¹, позитивное законодательство не может кардинально «перестроить» исходный культурно-исторический смысл правосознания, поскольку последнее имеет в своем основании соответствующую культуру, жизненный уклад народа, его историю, но может понуждать социальные сообщества, например партии или СМИ, действовать сообразно социальным или правовым идеалам.

На сегодняшний момент взаимодействие этих двух источников напряжения не дает эффективного результата в виде общественного согласия по главному вопросу повестки дня: образу будущего. Профессиональное правосознание конфликтует с обыденным, идеологическому давлению сверху противостоит психологическое сопротивление снизу, и пространство консенсуса между ними не крепнет и не расширяется.

¹ См.: Матузов Н.И. Теория государства и права. М., 2000.

Применительно к выборам мы наблюдаем разочарование избирателей, как следствие – снижение явки и усиление администрирования выборным процессом. А причина кроется, как мне представляется, в фундаментальном противоречии двух разных картин мира, баланс между которыми пока не найден.

В политической философии устоялись два проекта организации общественной жизни в современную эпоху: либеральный и республиканский.

Либеральный проект (авторы идеи Джон Локк, Томас Гоббс) защищает сферу личной свободы от государства, религии, национальных предрассудков, морали, ценностей – от любых социальных регуляторов, кроме закона. В рамках данной концепции разрешено все, что не запрещено. В центре правовой системы – атомарный индивид, который требует свободы, нормативного равенства и правового государства. Посыл государству такой: уберите с дороги правительство, позвольте рынку существовать «естественно». В основе идентичности здесь мыслится правильность (правда, понимаемая как истина)¹. Это проект слабой демократии, который связан не с методами коллективного принятия решений, а с защитой индивидуумов от чужого произвольного вмешательства. И хотя избирательным правом наделены широкие слои населения, система слабой демократии работает на людей, обладающих достаточным капиталом, чтобы влиять на «демократические решения». В этой системе координат очень много демократии могут позволить себе Билл Гейтс или Джордж Сорос. Политический и избирательный процесс здесь формируют обменные отношения на основе экономического принципа: выгода должна превышать издержки, связанные с принятием решения, что неизбежно приводит к потребительскому подходу в демократии. Как вы голосуете, голосуете ли вообще, никакого значения не имеет.

В рамках республиканского подхода (авторы идеи Ж.-Ж. Руссо, Томас Пейн, Томас Джефферсон), исторически прижившегося в России, господствующее положение занимает политическая воля государства, которая обеспечивает и гарантирует и существование, и реализацию прав граждан путем поддержания порядка. Это проект сильной демократии. Идея проекта состоит в том, что общественные интересы (предоставление общественных благ: здравоохранения и транспорта, защиты потребителей, окружаю-

¹ См.: Хабермас Ю. Вовлечение Другого. Очерки политической теории. СПб. : Наука, 2008.

щей среды, преодоления экономического неравенства) навязываются государством и реализуются через надлежащее госрегулирование. Но это возможно, если только у государства есть рычаги преодолевать вето капитала. В основе идентичности здесь мыслится моральность (правда, понимаемая как справедливость)¹, а политический процесс понимается как достижение общего блага на основе общих традиций и норм. В центре правовой системы – гражданин, то есть человек, находящийся в определенной правовой связи с государством. Гражданин требует справедливости, а не свободы, фактического, а не формального равенства, видит государство не столько правовым, сколько социальным, в котором главная задача государства – дать больше возможностей для процветания семьи и общества, а не корпораций.

К сожалению, несостоятельность «полицейского» подхода к социализму свела идею сильной демократии на нет. И после того как сторонники слабой рыночной демократии получили возможность в ужасе показывать пальцем на советскую диктатуру, идея слабой либеральной демократии стала единственно возможной теорией демократии.

Таким образом, когнитивный и другие (этический, эстетический) диссонансы возникают на стыке двух картин мира. СМИ и позитивное законодательство транслируют в общество одни социальные и правовые идеалы, а народ в своей массе исповедует другие. Главные же события разворачиваются по ходу проведения выборов. Конфликт этих двух мировоззренческих концепций обостряется именно в период выборов, достигает в день голосования своего пика.

По мнению одних, ценность мандата состоит именно в том, что его обладатель не связан волей избирателей и может действовать свободно; по мнению других – ценность мандата состоит в правообязанности его обладателя влиять на характер принимаемых органами власти решений в интересах избирателей. По мнению одних, важна формальная процедура, формальное ей соответствие, по мнению других – реальная политическая конкуренция, реальное равенство прав и возможностей.

Все вроде бы погружены в выборы, а цели преследуются разные.

Только у избирателя есть актив, который буквально «ничего не стоит», поскольку не конвертируется в осязаемые блага, но имеет ценность

¹ См.: Там же.

для баллотирующихся, поскольку наоборот конвертируется во вполне осязаемые блага, поэтому все воздействие активных субъектов политики направляется на эмоционально-волевую сферу избирателя: его чувства, эмоции, переживания, настроения, привычки, стереотипы. Одни вызывают к совести, традициям, долгу, патриотизму, коллективизму. Другие призывают к консолидации, сотрудничеству или бунту, прибегая при этом преимущественно к манипулятивным техникам. А вот почему-то малые, конкретные деловые проекты избирателям: заасфальтировать дорогу, построить водоочистное сооружение, разобраться со свалкой бытовых отходов, обустроить уличное освещение – не предлагаются. В итоге избирателя принуждают выбирать, руководствуясь иррациональными доводами.

Некоторые манипулятивные техники уже давно легализованы. Это всем известная предвыборная агитация. Другие техники прямо запрещены. К примеру, подкуп избирателей или предвыборная агитация СМИ, маскируемая под информирование. Некоторые техники – «нестандартные решения» – бытуют в серой зоне, они – предмет резонансных обращений в избирательные органы (например: о найме наблюдателей, проведение концертов-митингов, сопряженных с подкупом).

На пресечение именно манипулятивных техник, внедряющих в сознание и практику циничное потребительское отношение к демократическим процедурам, должны быть направлены усилия всех тех, кто определяет форму и содержание избирательного процесса, обеспечивает арбитраж в избирательных спорах, осуществляет контроль и надзор со стороны общества и государства. Делать это крайне трудно и по причине скоротечности избирательных кампаний, и по причине высокой латентности правонарушений, но самое главное – по причине поражающей воображение готовности всех субъектов политики договариваться по цене вопроса. Противопоставить рынку здесь можно суровость уголовной санкции, угрозу оранжевых революций, бунта или правовое воспитание, опирающееся на новую демократическую государственно-правовую идею, в основании которой – баланс интересов личности, государства и капитала. И без помощи СМИ тут не обойтись. Понятно, что такая весомая задача требует чуть ли не долгосрочной государственной программы, но начинать можно и с малого:

- формирования СМИ нетерпимого отношения к нарушениям в день голосования;

- рассеивания мифов о якобы возможном контроле за явкой и волеизъявлении конкретного избирателя;
- проведения тематических дебатов между кандидатами и акцентуацией их внимания не на перечислении проблем, а на способах их решения;
- выравнивания информационных возможностей кандидатов;
- систематического стимулирования активных субъектов политики, будущих и действующих к артикулированию малых, но конкретных дел, направленных на улучшение качества жизни сельчан или горожан;
- осознания недопустимости выдавливания мнений обывателей из публичной политической сферы в субкультурную публичную сферу;
- формирования практики управления делами государства с использованием общественного мнения.

Для этого у представителей СМИ есть защищенное законом право на информирование в том числе в период проведения выборов.

В перспективе необходимо: воспитать в структуре личности избирателя интерес к государственным делам; вооружить информацией и знаниями; привить стабильные политические принципы или моральные стандарты; развить способность к точному наблюдению; приобщить к коммуникации и дискуссии; приучить действовать рационально с учетом интересов общества, – иными словами, навязать избирателям демократическую модель поведения, используя методы просвещения, но не манипуляции.

Разумеется, реализация подобных длящихся во времени инициатив возможна, если только СМИ мыслят себя не еще одним хозяйствующим субъектом, цель и назначение которого извлечение прибыли. Если СМИ вновь вспомнят о своих общественно значимых функциях, в частности функции *vox populi* («глас народа»), осознают, что являются носителем «коллективного разума», возможно, нам удастся сформировать особым образом структурированную публичную политическую сферу.

И не следует забывать, что воздействие СМИ на национальную нравственность если не превосходит, то по крайней мере сопоставимо с совокупным влиянием Церкви, системы образования, идеологии, собственно культуры¹.

¹ См.: Третьяков В. Теория телевидения: ТВ как неоязычество и как карнавал : курс лекций. М. : Ладомир, 2015.

Проблемы предупреждения использования преимуществ должностного или служебного положения в избирательном процессе

О.В. РОНЬЖИНА

Кандидат юридических наук, доцент кафедры конституционного, административного и муниципального права
Сибирского федерального университета, Красноярск



Е.А. АКУНЧЕНКО

Младший научный сотрудник Центра противодействия коррупции и правовых экспертиз Сибирского федерального университета, член Избирательной комиссии Красноярского края с правом решающего голоса, Красноярск



Аннотация. В статье рассматриваются основные проблемные вопросы, связанные с привлечением субъектов избирательного процесса к юридической ответственности за использование преимуществ должностного или служебного поведения в период избирательной кампании. Проведенный анализ судебной практики позволил авторам сформулировать предложения, направленные на повышение эффективности предупреждения данной формы коррупции в избирательном процессе. Среди них: пересмотр отношения к институту отправления кандидатов в отпуск на время избирательной кампании; придание информации о текущей служебной деятельности кандидатов, распространяемой в ходе избирательной кампании, статуса агитационной; установление режима преференции для кандидатов, которые не являются государственными или муниципальными служащими, должностными лицами, депутатами.

Ключевые слова: выборы, избирательный процесс, должностное положение, злоупотребление статусом, административный ресурс, коррупция, предупреждение коррупционных правонарушений.

В настоящее время в международной доктрине сложилось устойчивое представление, что свободные выборы – это проявление более широкого принципа свободы личности, который способствует полному выражению политической воли народа и является политико-правовым основанием власти правительства¹. В соответствии с международными стандартами свободными признаются такие выборы, когда при их проведении имеется свобода собраний, митингов и ассоциации, свободно конкурируют мнения и идеологии, нет никаких препятствий для создания оппозиционных политических партий, реализованы гарантии в отношении средств массовой информации, характерные для стабильных демократических режимов².

Принцип свободы выборов достаточно часто подвергается нарушениям со стороны правящей элиты, которая нацелена на сохранение собственного положения во власти. Использование должностными лицами публичных органов вверенных им бюджетных средств, материальных или трудовых ресурсов не для осуществления властных полномочий, а с целью получения, сохранения или распределения власти является одним из характерных проявлений коррупции в избирательном процессе³.

В избирательном процессе термин «административный ресурс» имеет специальное и в большей степени отрицательное значение, несмотря на изначально нейтральную окраску исходных языковых единиц (административный – от лат. глагола *administrare* – «управлять», «руководить» и ресурс от фр. *ressources* – «вспомогательное средство»⁴). Фактически означая совокупность тех или иных управленческих возможностей, административный ресурс, благодаря высказыванию Д.В. Олышанского в августе 1995 г., при-

¹ См.: Избирательное законодательство зарубежных стран: Австрия, ФРГ, Италия. М. : РЦОИТ, 2008. С. 135.

² См.: Избирательное право и избирательный процесс в Российской Федерации : учебник / под ред. А.А. Вешнякова. М. : НОРМА, 2003. С. 134–163.

³ См.: Дамм И.А. Коррупция в российском избирательном процессе: понятие и противодействие : дис. ... канд. юрид. наук: 12.00.08. Красноярск, 2006. С. 71–79; Зырянова И.А. Основные формы коррупции в избирательном процессе // Актуальные проблемы экономики и права. 2011. № 4. С. 45–50; Кабанов П.А., Райков Г.И. Электоральная коррупция и формы ее проявления: опыт политико-криминологического анализа // Следователь. 2008. № 10. С. 21–25; Кабанов П.А., Свигузова А.П. Электоральное злоупотребление властью как криминологическая категория и ее содержание // Следователь. 2009. № 3. С. 63–64.

⁴ См.: Словарь иностранных слов современного русского языка / сост. Т.В. Егорова. М. : Аделант, 2014. С. 21, 578.

обрел статус электорального штампа, характеризующего уровень поддержки различных политических сил со стороны госаппарата и региональных властей¹.

Охрана избирательных отношений от противоправного использования административного ресурса в рамках административного и конституционного права построена вокруг категории «использование преимуществ должностного или служебного положения». Перечень деяний, составляющих ее содержание, определен в п. 5 ст. 40 Федерального закона от 12.06.2002 № 67-ФЗ «Об основных гарантиях избирательных прав и права на участие в референдуме граждан Российской Федерации»² (далее – ФЗ-67). В него входит в том числе привлечение подчиненных к осуществлению в служебное (рабочее) время деятельности, способствующей выдвижению кандидатов, списков кандидатов и (или) избранию кандидатов, выдвижению и поддержке инициативы проведения референдума, получению того или иного ответа на вопрос референдума; использование помещений публичных органов, связи, оргтехники и информационных услуг, транспортных средств для указанных целей; сбор подписей в ходе служебных командировок, доступ (обеспечение доступа) к государственным и муниципальным СМИ; агитационные выступления при проведении публичного мероприятия, организуемого государственными и (или) муниципальными органами; обнародование отчетов о проделанной работе, распространение от имени гражданина, являющегося кандидатом, поздравлений и иных материалов, не оплаченных из средств соответствующего избирательного фонда.

В связи с этим предупреждение использования преимуществ должностного или служебного положения в ходе избирательного процесса – это одна из актуальных задач, стоящих перед законодателем и правоприменителем. Проявления коррупции в период организации и проведения выборов не менее опасны, чем в иных сферах, поскольку посягают на конституционные отношения – осуществление народовластия на всех уровнях публичной власти. Любое, даже самое незначительное использование административного ресурса переводит избирательную кампанию в разряд

¹ См.: Словарь русского публичного языка конца XX века // Коммерсантъ Власть. 2003. № 24. С. 64.

² См.: Об основных гарантиях избирательных прав и права на участие в референдуме граждан Российской Федерации : федер. закон от 12.06.2002 № 67-ФЗ // Собрание законодательства РФ. 2002. № 24. Ст. 2253.

«нечестных выборов», снижает легитимность органов государственной власти и местного самоуправления¹.

Нарушение запрета на использование преимуществ должностного или служебного положения в период избирательной кампании выступает основанием для привлечения лица к административной и конституционно-правовой ответственности. В соответствии со ст. 5.45 КоАП РФ использование лицом, замещающим государственную или муниципальную должность либо находящимся на государственной или муниципальной службе, либо являющимся членом органа управления организации независимо от формы собственности (в организации, высшим органом управления которой является собрание, – членом органа, осуществляющего руководство деятельностью этой организации), за исключением политической партии, преимуществ своего должностного или служебного положения в целях выдвижения и (или) избрания кандидата, списка кандидатов влечет наложение административного штрафа в размере от 3 000 до 5 000 руб. Согласно положениям ФЗ-67, неоднократное использование преимуществ должностного или служебного положения в период избирательной кампании может повлечь отказ в регистрации кандидата (пп. «л» п. 24 ст. 38), списка кандидатов (пп. «к» п. 25 ст. 38), исключение кандидата из заверенного списка кандидатов (пп. «г» п. 26 ст. 38), отмену регистрации кандидата (пп. «в» п. 7 ст. 76), списка кандидатов (пп. «в» п. 8 ст. 76), отмену решения избирательной комиссии о результатах соответствующих выборов (пп. «г» п. 2 ст. 77).

Однако практика привлечения лиц, использующих преимущества должностного или служебного положения при проведении избирательной кампании, не отличается многообразием. Анализ судебных решений свидетельствует о том, что доказать использование преимуществ должностного или служебного положения удастся в исключительных случаях. На наш взгляд, это вызвано рядом причин.

Во-первых, избирательные комиссии и судебные органы исходят из того, что перечень тех нарушений (п. 5 ст. 40 ФЗ-67), которые создают недопустимую ситуацию использования преимуществ должностного положения, является закрытым.

¹ См.: Вагин А.Ю., Володин А.А. Злоупотребления административным ресурсом в ходе выборов в Государственную думу ФС РФ и Президента РФ в 2011/12 годах (муниципальный аспект) // Ученые записки Российского государственного социального университета. 2012. № 10. С. 110–114.

Во-вторых, существуют объективные причины, создающие значительные сложности в доказывании использования лицом преимуществ должностного или служебного положения. Получение подобных доказательств существенно затруднено и под силу только органам, обладающим соответствующими полномочиями и ресурсами. Все попытки использовать косвенные доказательства отвергаются судами. Так, судом было установлено, что в агитационном печатном материале – наклейке «Е. Наш Депутат», – изготовленном 27 июля 2016 г. и оплаченном из средств избирательного фонда кандидата Е., указан номер телефона приемной <...>. Вместе с тем суд посчитал, что это не является доказательством того, что телефон с указанным абонентским номером, а также помещение общественной приемной депутата Е. использовались ею для проведения предвыборной агитации¹.

Еще в одном деле суда заявители указывали, что глава администрации ЗАТО Северск использовал свое должностное положение в виде организации встреч своего сына с избирателями, понуждения сотрудников бюджетных учреждений к участию в таких встречах, а также воспрепятствования организации аналогичных встреч с кандидатом в депутаты В. Однако суд ограничился указанием на то, что обстоятельства ничем не подтверждены кроме собственных пояснений заявителей². В связи с изложенным остается актуальным вопрос об оказании содействия в расследовании подобных коррупционных фактов со стороны уполномоченных правоохранительных органов.

К сожалению, суды находят возможным не использовать и более очевидные косвенные доказательства того, что «кандидаты или партии власти» получают преимущества при освещении их деятельности в СМИ. Как представляется, в таких ситуациях могла бы быть дана оценка количественным факторам распространения информации об отдельных кандидатах и политических партиях. Появление должностных лиц во время избирательной кампании значительно активизируется по сравнению с предыдущими периодами. Среднестатистический объем информации о кандидате часто неоднократно превышает те сведения и поводы, которые использовались для освещения его деятельности в качестве должностного

¹ См.: Апелляционное определение Верховного суда РФ от 15.09.2016 № 1-АПГ16-7 // Консультант-Плюс : справ.-правовая система. URL: consultant.ru.

² Там же.

лица в межвыборный период. При этом ни законодатели, ни правоприменители не считают повышенный уровень информационной активности кандидатов – должностных лиц какой-либо «противоправной аномалией».

Приведем следующее судебное решение. Заявители указывали на то, в СМИ превалирует информация только об одном кандидате. Суд указал, что были выпущены 13 видеосюжетов, которые по своей сути являются новостными репортажами, освещающими деятельность Общественной палаты области и затрагивающими вопросы областного и городского значения. При этом каких-либо призывов, имеющих целью побудить избирателей к голосованию за определенных кандидатов, список кандидатов, видеосюжеты также не содержат¹.

Суды исходят из необоснованного предположения, что сведения о деятельности должностного лица не влияют на отношение избирателей к этому же гражданину, выдвинутому в качестве кандидата. В итоге на практике не признаются агитационными даже сюжеты, в которых целенаправленно созданы положительные образы должностных лиц, одновременно являющихся кандидатами на выборах.

Наиболее распространенный аргумент для отказа в удовлетворении судами заявления о фактах использования преимуществ должностного положения состоит в том, что выступления не касались предстоящих выборов, сам кандидат не озвучивал и не публиковал каких-либо своих планов на избрание депутатом на этих выборах, призывы голосовать за или против кандидата, описание последствий избрания или неизбрания отсутствовали, в СМИ участие в названных мероприятиях освещалось с точки зрения информирования о текущей деятельности руководителя органа государственной власти, что не противоречит положениям ст. 40 ФЗ-67.

В одном из решений суд оценил интервью генерального директора АО в статье «К концу 2017 года будет обеспечена энергобезопасность Калининградской области» и пришел к выводу, что доказательств того, что публичные выступления действующего депутата носили агитационный характер и были связаны с его предвыборной кампанией как кандидата в депутаты не представлены. Интервью не сопряжено с проведением им предвыборной агитационной деятельности, поскольку в нем отсутствует

¹ См.: Апелляционное определение Верховного суда РФ от 16.09.2016 № 8-АПГ16-14 // Консультант-Плюс : справ.-правовая система. URL: consultant.ru.

специальная цель, присущая агитационной деятельности, – склонить избирателей в определенную сторону¹.

Примечательно и следующее судебное решение. В агитационном печатном материале «Депутат с опытом, девушка с характером» содержится информация о том, что Ч. стала автором более 10 законопроектов, четыре из которых разработала и защитила лично, о том, что к ней ежегодно от граждан поступают примерно 200–300 обращений и ею в ответственные инстанции направлено более 1 100 депутатских запросов, а также о том, что два года она держит на контроле строительство перинатального центра при областной больнице, для чего поддерживает контакт и с генеральным подрядчиком и с Минздравом. Материал не содержит сведений о периоде и о полном объеме выполненной за такой период работы депутата Государственной думы ФС РФ шестого созыва Ч. Информирование же граждан о депутатской деятельности избирательным законодательством не запрещается. Исходя из этого, суд пришел к выводу о том, что в спорных агитационных материалах не содержится отчет о проделанной Ч. в качестве депутата работе².

Существует несколько вариантов изменения законодательства и правоприменительной практики в целях предупреждения коррупционных правонарушений в виде использования служебного положения.

Во-первых, пересмотреть концептуальные отношения к институту отправления кандидатов в отпуск на время избирательной кампании. Как отмечает С.Н. Шевердяев, действующий российский избирательный закон предусматривает один из самых мягких в отношении чиновников вариантов запрета на участие в выборах в качестве кандидата, поскольку мировая электоральная практика встречает такие модели организации данного института, как «предвыборный карантин» (факт увольнения с государственной службы отодвинут на время, достаточное для разрыва служебных связей с бывшими сослуживцами и подчиненными) и «неизбираемость» (абсолютный запрет на участие в выборах для отдельных лиц)³. Вместе с тем этому подходу мешает правовая позиция, исходя из которой уход

¹ См.: Апелляционное определение Верховного суда РФ от 17.09.2016 № 71-АПГ16-7 // Консультант-Плюс : справ.-правовая система. URL: consultant.ru.

² См.: Апелляционное определение Верховного суда РФ от 15.09.2016 № 1-АПГ16-8 // Консультант-Плюс : справ.-правовая система. URL: consultant.ru.

³ См.: *Шевердяев С.Н.* Актуальные направления разработки проблематики электоральной коррупции в конституционном праве // Конституционное и муниципальное право. 2017. № 12. С. 21.

в отпуск кандидатов, являющихся действующими депутатами, может де-стабилизировать функционирование представительной власти. Не решает это и проблему остающейся у должностных лиц «возможности использовать свое должностное влияние», которая не утрачивается, когда должностное лицо уходит в отпуск.

Во-вторых, предлагается наложить на информацию о текущей служебной деятельности кандидатов, распространяемую в ходе агитационного периода, статус агитационной. Таким образом, все действия кандидата в ходе избирательной кампании будут рассматриваться именно как его действия в качестве кандидата в выборный орган, на выборную должность. Однако как в первом, так и во втором варианте не снимается вопрос беспрепятственного осуществления должностными лицами своих полномочий. Не снимается в этом случае и проблема коррупционного использования должностными лицами преимущества своего положения вопреки публичным интересам.

В-третьих, допустимым будет, на наш взгляд, установление режима преференции для кандидатов, не являющихся государственными, муниципальными служащими, должностными лицами, депутатами. В случае если в ходе исполнения своих обязанностей, например депутата законодательного органа власти, в электронных СМИ видеосюжеты появляются пять раз в неделю, то аналогичное или большее количество времени должно быть представлено и его соперникам.

Необходимым является и предоставление на преференциальной основе оппозиционным кандидатам помещения для встреч с избирателями, а также определение места для проведения митингов, демонстраций оппозиционных политических партий и общественных движений. Подобное внимание к правам оппозиции соответствует основным международным тенденциям, поскольку ее основной задачей является представление справедливой и конструктивной критики по задачам, результатам и методам деятельности государственного и муниципального управленческого аппарата.

Социальная профилактика как средство предупреждения административного ресурса в избирательном процессе

Н.Д. МЕШКОВА

Стажер-исследователь Центра противодействия коррупции
и правовых экспертиз Сибирского федерального университета,
Красноярск



Аннотация. Предмет исследования составили законодательство Российской Федерации, регламентирующее процедуру и порядок проведения выборов, нормативно-правовые акты в области противодействия коррупции, а также труды российских ученых, посвященные изучению противоправного использования административного ресурса в избирательном процессе. В настоящей статье рассматривается административный ресурс как форма коррупции в избирательном процессе, причины неэффективности запретов и ограничений, установленных в законодательстве в целях его предупреждения, а также предлагаются и обосновываются дополнительные профилактические меры. Автор изучает антикоррупционное просвещение граждан и развитие институтов гражданского общества в качестве мер социальной профилактики, которые будут способствовать как предупреждению коррупции в целом, так и предупреждению коррупционных проявлений в избирательном процессе в частности.

Ключевые слова: избирательный процесс, выборы, административный ресурс, коррупция, меры социальной профилактики, предупреждение коррупции, антикоррупционное просвещение, гражданское общество.

Свободные и равные выборы на протяжении многих веков были и остаются неизменным атрибутом любого демократического государства. Именно посредством выборов формируются государственные и муниципальные органы власти. Учитывая важность данного института, выборы становятся наиболее удачной платформой для зарождения коррупционных схем, при реализации которых причиняется значительный вред всей системе государственного устройства.

Коррупция как негативное социальное явление за многие века своего существования получила распространение практически во всех сферах жизни общества. Однако следует предположить, что коррупция в избирательном процессе является одной из наиболее опасных, поскольку ставит под угрозу национальную безопасность государства. Так, недобросовестные кандидаты на выборные государственные или муниципальные должности в рамках избирательной кампании нередко используют коррупционные механизмы для достижения своих целей, тем самым искажают волеизъявление граждан и обесценивают порядок проведения честных выборов.

По результатам проведения таких выборов мы получаем сформированную коррупционным образом политическую элиту, обладающую огромными возможностями. Если оценить масштаб проблемы, взглянув в глубину ее существования, то становится очевидным, что коррупция в избирательном процессе есть родоначальник коррупционных проявлений во всех органах власти. В конечном итоге мы получаем коррумпированный государственный аппарат, заинтересованный лишь в воспроизводстве собственного благополучия.

Представители власти на разных уровнях имеют прямую или косвенную заинтересованность в исходе выборов, защищая собственные интересы или интересы иных лиц. Наличие подобного интереса служит хорошей мотивацией для использования властным субъектом преимуществ своего статуса, которые существуют у любого носителя власти, с целью скорректировать выборную гонку в соответствии со своими интересами. Указанное явление именуется в науке и сложившейся практике административным ресурсом. Но будет ли подобное электоральное поведение считаться коррупционным? Для ответа на поставленный вопрос необходимо уточнить используемую терминологию. Как писал Рене Декарт, определив точное значение слов, вы избавите человечество от половины заблуждений.

И.А. Дамм определяет коррупцию в избирательном процессе как «социально негативное явление, искажающее реальную политическую конкуренцию, заключающееся в использовании субъектами избирательного процесса своего статуса, служебного положения в личных или групповых интересах, в целях противоправного извлечения выгод и преимуществ

в ходе подготовки и проведения выборов, референдумов, а также в предоставлении или обещании таких выгод и преимуществ»¹.

Легального определения административного ресурса нет. В науке данное понятие рассматривают с помощью разных подходов, в зависимости от которых меняется его содержание. Для целей настоящего исследования предлагаем придерживаться позиции А.Е. Чуклинова, который под административным ресурсом понимает систему управленческих методов и средств, реализуемых должностными лицами и государственными органами в целях, противоречащих базовым принципам государственной службы².

Органы власти, равно как и их должностные лица, являются полноправными участниками избирательного процесса, поскольку исходя из прямого указания законодателя, на них возлагаются определенные функции в рамках избирательной кампании. Так, в соответствии с п. 16 ст. 20 Федерального закона «Об основных гарантиях избирательных прав и права на участие в референдуме граждан Российской Федерации»³ государственные органы, органы местного самоуправления, государственные и муниципальные учреждения, а также их должностные лица обязаны оказывать избирательным комиссиям содействие в реализации их полномочий, в частности, на безвозмездной основе предоставлять необходимые помещения, в том числе для хранения избирательной документации и документации референдума до передачи указанной документации в архив либо уничтожения по истечении сроков хранения, установленных законом, обеспечивать охрану предоставляемых помещений и указанной документации, а также предоставлять на безвозмездной основе транспортные средства, средства связи, техническое оборудование. Суды общей юрисдикции обеспечивают защиту избирательных прав граждан посредством рассмотрения избирательных споров, прокуратура осуществляет надзор за соблюдением прав, в том числе и в сфере избирательного законодательства и др., поэтому злонамеренное использование своего должностного (служебного) положения со стороны указанных субъектов в целях достижения опреде-

¹ Дамм И.А. Коррупция в российском избирательном процессе: понятие и противодействие : дис. ... канд. юрид. наук: 12.00.08. Красноярск, 2006. С. 52.

² Чуклинов, А.Е. Административный ресурс как специфическая форма политической коррупции : спец. учеб. курс / под ред. Е.В. Кобзевой. Саратов, 2004. С. 18.

³ Об основных гарантиях избирательных прав и права на участие в референдуме граждан Российской Федерации : федер. закон № 67-ФЗ от 12.06.2002 // Собрание законодательства РФ. 2002. № 24. Ст. 2253.

ленного политического результата на выборах потенциально может иметь коррупционный характер¹.

В действующем законодательстве закреплены положения, направленные на предупреждение административного ресурса в избирательном процессе. К таким положениям мы можем отнести п. 1 ст. 40 Федерального закона «Об основных гарантиях избирательных прав и права на участие в референдуме граждан Российской Федерации», ст. 5.45 КоАП РФ, а также ч. 3 ст. 141 УК РФ. Несмотря на это, привлечение лиц, виновных в незаконном использовании административного ресурса, остается достаточно затруднительным, о чем свидетельствует скромная административная и судебная практика. Этому способствует ряд причин.

Во-первых, часто использование административного ресурса не преследует цель прямого воздействия на волю избирателей, но опосредовано приводит к сокращению субъектов, участвующих в выборах, и фактически лишает гражданина возможности выбора². Косвенное воздействие на избирательные отношения идентифицировать и квалифицировать гораздо сложнее, чем прямое.

Во-вторых, отсутствие общепринятых критериев разграничения законного использования административного ресурса от его злоупотребления. Очевидно, что административный ресурс характерен только для управленцев. Осуществляя управленческую деятельность не рационально не использовать имеющиеся ресурсы публичной власти. Другой вопрос, когда этими ресурсами начинают злоупотреблять. Определить грань, за которой начинается злоупотребление административным ресурсом, в каких ситуациях причиняется существенный вред участникам избирательного процесса и как эти действия квалифицировать и впоследствии доказать, – вот вопросы, которые тормозят законодательно установленный механизм предупреждения административного ресурса в избирательном процессе.

В-третьих, абсентеизм избирателей, а также неразвитость институтов гражданского общества и механизмов общественного контроля облегчают незаконное использование административного ресурса. От-

¹ См.: Акунченко Е.А. Криминологическая характеристика и предупреждение коррупционной преступности в избирательном процессе Российской Федерации : дис. ... канд. юрид. наук : 12.00.08. Красноярск, 2018. С. 78–94.

² См.: Булгаков О., Лычагин А. Злоупотребление административным ресурсом в ходе избирательных кампаний как угроза основным ценностям демократической системы России // Власть. 2011. № 2. С. 117.

сутствие или безразличие «внешних» наблюдателей снижают коррупционные риски, что, в свою очередь, приводит к большему распространению злоупотреблений и увеличению вреда в результате их совершения. По итогам выборов депутатов в Государственную думу ФС РФ седьмого созыва в 2016 г. процент явки на выборы составил менее половины от числа избирателей¹.

С целью повышения эффективности предупреждения административного ресурса в избирательном процессе представляется необходимым реализация мер антикоррупционной социальной профилактики. Как отмечает И.А. Дамм, в системе противодействия коррупции в избирательном процессе профилактические меры занимают несколько обособленное место, поскольку осуществляются наиболее широким кругом субъектов и, в отличие от других мер, имеют непринудительный характер².

Под социальной профилактикой понимается система социальных, правовых, воспитательных, педагогических, пропагандистских и иных мер, направленных на выявление и устранение причин и условий, способствующих совершению преступлений и не связанных с принудительным воздействием³. В качестве мер антикоррупционной социальной профилактики незаконного использования административного ресурса в избирательном процессе, на наш взгляд, следует рассматривать антикоррупционное просвещение и развитие институтов гражданского общества.

Антикоррупционное просвещение является одной из форм предупреждения коррупции и призвано обеспечить формирование в обществе нетерпимого отношения к коррупционному поведению⁴. Под антикоррупционным просвещением традиционно понимается система распространения субъектами государственной политики противодействия коррупции достоверной информации любым способом, в любой форме с использованием любых коммуникативных средств в отношении неопределенного круга лиц, направленная на формирование в обществе антикоррупционно-

¹ См.: «Российская газета» публикует постановление ЦИК об итогах выборов // Российская газета. URL: <https://rg.ru/2016/09/23/cik-obnarodoval-rezultaty-vyborov-v-gosdumu.html>.

² См.: Дамм И.А. Коррупция в российском избирательном процессе: понятие и противодействие : дис. ... канд. юрид. наук: 12.00.08. Красноярск, 2006. С. 107.

³ См.: Щедрин Н.В. Основы общей теории предупреждения преступности : учеб. пособие. Красноярск : КрасГУ, 1999. С. 9.

⁴ Основы антикоррупционного просвещения в сфере образования : учеб. пособие / Е.А. Акунченко, П.А. Вырва, И.А. Дамм [и др.] ; под ред. И.А. Дамм, Н.В. Щедрина. Красноярск : Сиб. федер. ун-т, 2016. С. 66.

го мировоззрения, антикоррупционного поведения, антикоррупционного сознания и антикоррупционной культуры¹.

Повышение электоральной и правовой культуры позволит вывести систему гарантий избирательных прав на новый уровень. Отсутствие элементарных правовых познаний в области избирательного права, антикоррупционного законодательства препятствует гражданину эффективно защищать свои права. Например, на некоторых предприятиях работодатели принуждали голосовать своих работников за определенного кандидата на предстоящих выборах, это явление получило название «организованное голосование под давлением». В частности, на некоторых предприятиях работодатели принуждают голосовать под угрозой увольнения; голосование родителей контролируется во избежание проблем на экзаменах у их детей и т.д.² При этом отсутствие контрреакции на подобное давление может демонстрировать низкий уровень антикоррупционной культуры избирателей. Непонимание важности и значимости выборов, невозможность грамотно обосновать наличие коррупционной составляющей в действиях представителя власти приводит к снижению возможности противостоять коррупции. Гражданин как обыватель, не знающий даже основ антикоррупционного поведения, не может противостоять этому явлению, равно как и человеческий организм не может противостоять вирусу без обеспечения меры профилактики в виде противовирусного препарата.

В настоящее время деятельность по просвещению уже ведется. Сибирский федеральный университет совместно с Избирательной комиссией Красноярского края разработал ряд обучающих деловых игр, направленных на формирование у молодых и будущих избирателей нетерпимости к коррупционному поведению в избирательном процессе³. Кроме того, в рамках взаимодействия с федеральным корпусом наблюдателей «За чистые выборы» и Гражданской ассамблеей Красноярского края проведены ряд обучающих семинаров для общественных наблюдателей: региональ-

¹ См.: Кабанов П.А. Понятие и содержание антикоррупционного просвещения как средства профилактики коррупции // Юридические исследования. 2015. № 2. С. 18.

² См.: Шейнис В.Л. Превращения избирательной системы в России // Общественные науки и современность. 2008. № 6. С. 49.

³ См.: Дамм И.А., Акунченко Е.А. Организация антикоррупционного просвещения молодых избирателей (Опыт Избирательной комиссии Красноярского края) : учеб.-метод. пособие. Красноярск : Избирательная комиссия Красноярского края, 2015. 92 с.

ный форум общественных наблюдателей, состоявшийся 14 марта 2018 г.¹, и обучение общественных наблюдателей на выборах Президента РФ, состоявшееся 13 февраля 2018 г.² Данная положительная тенденция не может не радовать, однако для достижения положительного эффекта, хотелось бы увидеть осуществление подобной деятельности не только в одном субъекте РФ, но и в пределах всего государства.

Второй мерой антикоррупционной социальной профилактики, способной, на наш взгляд, повысить эффективность предупреждения административного ресурса в избирательном процессе, является развитие институтов гражданского общества. Распространено мнение, согласно которому правовое государство возможно только под контролем гражданского общества, хотя бы потому, что существуют на средства, собранные с помощью налогообложения граждан, предприятий и учреждений³. Гражданское общество характеризуется самоорганизацией, что, в свою очередь, требует дисциплинированности, высокого уровня самосознания и ответственности.

К сожалению, современное российское общество демонстрирует только фантастическую пассивность, вызванную правовым нигилизмом. Это дает недобросовестным управленцам использовать административный ресурс в избирательном процессе часто, грубо и иной раз открыто, поскольку они осознают, что не встретят сильного сопротивления. Гражданское общество должно проводить мероприятия, направленные на предупреждение использования административного ресурса на выборах, организовывать массовое наблюдение в день голосования, заниматься мониторингом итогов проведения выборов с выявлением и фиксацией нарушений, а в последующем с обнародованием этих результатов⁴. И далее, за обнаружением нарушений должно следовать заявление в прокуратуру с требованием инициировать проверку, в полицию – с требованием возбудить уголовное дело или административное производство по отношению к конкретным лицам и пр.

¹ См.: О региональном форуме общественных наблюдателей 14 марта 2018 года // Избирательная комиссия Красноярского края : офиц. сайт. URL: <http://www.krasnoyarsk.izbirkom.ru/news/6377/>.

² См.: Обучение общественных наблюдателей на выборах Президента РФ 13 февраля 2018 года // Избирательная комиссия Красноярского края : офиц. сайт. URL: <http://www.krasnoyarsk.izbirkom.ru/news/6189/>.

³ См.: *Андреев А.В.* Институты гражданского общества в России: конституционно-правовой аспект // Вестник Уральского юридического института МВД России. 2015. № 3. С. 41.

⁴ См.: *Булгак О., Лычагин А.* Указ. соч. С. 117.

Подводя итог, стоит отметить, что гражданское общество может служить показателем высокого уровня социального развития. Таким обществом сложнее манипулировать. Если оно обладает должным уровнем правовой грамотности, знает основы антикоррупционного законодательства, оно сможет оказать сопротивление и защитить себя от произвола недобросовестных обладателей ресурса публичной власти. Чем активнее и сознательнее участвует на выборах население, тем быстрее и лучше решает насущные проблемы страна. Волеизъявление – это ответственность. Плохая власть – выбор безразличного народа.

Криминологическая характеристика личности коррупционера

С.К. ИЛИЙ

Кандидат юридических наук, доцент, заведующий отделом проблем прокурорского надзора и укрепления законности в сфере государственной и муниципальной службы, противодействия коррупции
НИИ Университета прокуратуры Российской Федерации, Москва



Аннотация. Предмет исследования – личность коррупционного преступника. Эмпирическая база исследования: данные государственной статистической отчетности; материалы уголовных дел; докладные записки прокуроров субъектов Российской Федерации; результаты анкетирования прокуроров; итоги опросов, интервьюирования и психологического обследования лиц, отбывающих наказание в виде лишения свободы за совершение преступлений коррупционной направленности, а также обследование сопоставимой контрольной группы. В ходе проведенного исследования изучалось влияние различных социальных и экономических факторов на формирование личности коррупционера. Наличие негативных психологических характеристик, традиционно приписываемых коррупционерам (таких как меркантильность, корыстолюбие, жадность, мотивация обладания, доминирование материальных ценностей, стремление к богатству, статусу, престижу, властолюбие и др.), как правило, напрямую не подтверждается результатами исследований психологов. В целом для законопослушных лиц достижение высокого профессионального мастерства в работе, вызывающей интерес у исполнителя, возможность самореализации в профессиональной сфере важнее, чем для коррупционеров. Для коррупционных преступников важнее, чем для законопослушных лиц, наличие друзей, свободы и жизненной мудрости. Для коррупционеров характерно наличие специфических социально-демографических признаков, отличающих их от основной массы преступников.

Ключевые слова: коррупция, личность коррупционера, личность коррупционного преступника, факторы коррупционной преступности, эмпирическое исследование коррупции, предупреждение коррупции.

За последние годы нашим государством предприняты значительные усилия, нацеленные на минимизацию уровня коррупции в стране. Одно из главных направлений обеспечения государственной и общественной без-

опасности – совершенствование правового регулирования предупреждения коррупции. Особое внимание уделяется искоренению причин и условий, порождающих коррупцию, которая является препятствием устойчивому развитию Российской Федерации и реализации стратегических национальных приоритетов.

Повышению результативности разработки и реализации мер противодействия коррупции способствует соответствующее научное обеспечение указанной деятельности. Согласно пп. «м» п. 8 Национальной стратегии противодействия коррупции, утвержденной Указом Президента Российской Федерации от 13.04.2010 № 460, одним из основных направлений реализации указанной стратегии является периодическое исследование состояния коррупции и эффективности мер, принимаемых по ее предупреждению и по борьбе с ней как в стране в целом, так и в отдельных регионах.

При разработке мер, направленных на профилактику коррупции, необходимо учитывать особенности личности коррупционера. Вместе с тем в научных исследованиях проблем противодействия коррупции вопросам изучения личности коррупционного преступника уделяется недостаточно внимания. Учитывая изложенное, в Академии Генеральной прокуратуры Российской Федерации было запланировано проведение фундаментального трехлетнего исследования по теме «Личность коррупционного преступника» (2016–2018 гг.).

На данный момент эмпирическая база исследования включает: данные государственной статистической отчетности (в том числе о состоянии коррупционной преступности); материалы 123 уголовных дел; докладные записки прокуроров 85 субъектов Российской Федерации; результаты анкетирования 2 028 прокуроров, представляющих все субъекты Российской Федерации; итоги опросов 586 лиц, отбывающих наказание в виде лишения свободы за совершение преступлений коррупционной направленности в исправительных учреждениях 26 субъектов Российской Федерации; результаты интервьюирования 56 лиц, отбывающих наказание в виде лишения свободы за совершение преступлений коррупционной направленности в колониях строго режима Рязанской и Нижегородской областей; индивидуальные психологические обследования 72 должностных лиц, осужденных за совершение преступлений коррупционной направленности и отбывавших наказание в исправительных учреждениях строгого режима Рязанской

и Нижегородской областей, а также обследование сопоставимой контрольной группы (государственные служащие, педагоги, медицинские работники, сотрудники кадровых подразделений, прокурорские работники) и др.¹

Теоретической основой психологического исследования выступала ценностно-нормативная теория личности преступника А.Р. Ратинова; предметом изучения – ценностная сфера коррупционного преступника. Предполагалось, что психологические особенности лиц, совершивших преступления коррупционной направленности, определяются не какими-либо отдельными личностными чертами или характерологическими свойствами. Они обусловлены спецификой системы ценностей личности, особенно базовыми смысложизненными ценностями – иерархически наиболее высоким их уровнем, определяющим обобщенную систему взглядов, идеалов, убеждений человека, его мировоззрение, отношение к окружающей действительности и самому себе².

Наличие негативных психологических характеристик, традиционно приписываемых коррупционерам (таких как меркантильность, корыстолюбие, жадность, мотивация обладания, доминирование материальных ценностей, стремление к богатству, статусу, престижу, властолюбие и др.), как правило, напрямую не подтверждается результатами исследований психологов. Выводы относительно наличия у них такого рода отрицательных качеств часто делались на основе косвенных показателей, использования сложных алгоритмов статистического анализа и изощренных схем интерпретации данных. Неоднозначный характер результатов целого ряда исследований свидетельствует о внутренней противоречивости, дисгармоничности личностной структуры многих коррупционеров.

К числу наиболее значимых характеристик коррупционеров, выявленных в различных исследованиях и не противоречащих друг другу, относятся такие качества, как активность, энергичность, инициативность, высокая эмоциональная устойчивость, работоспособность, развитый самоконтроль, способность к продуктивной деятельности в сложных, стрессовых условиях, выраженные организаторские и коммуникативные качества. Такие люди общительны, коммуникабельны, готовы к совместной работе.

¹ Капинус О.С. Криминологическое исследование личности коррупционного преступника // Журнал зарубежного законодательства и сравнительного правоведения. 2018. № 1. С. 97.

² Кроз М.В., Ратинова Н.А. Психологические особенности коррупционных преступников // Психология и право : электрон. журн. 2018. Т. 8. № 2. С. 16.

Коррупционеры, как правило, прагматичны, стремятся к достижению личных целей, готовы жестко отстаивать свои права и интересы, эгоистичны. Они отличаются направленностью на достижение конкретных практических результатов любой деятельности.

Для коррупционеров, как и для законопослушных лиц, наиболее значимыми ценностями являются «счастливая семейная жизнь», «здоровье» и «любовь». Вместе с тем счастье в семейной жизни и любовь статистически важнее для преступников, чем для законопослушных, скорее всего, потому что в условиях отбывания наказания они лишены и того и другого. Необходимо особо подчеркнуть, что ценность «материально обеспеченной жизни» и для коррупционеров, и для законопослушных лиц сравнительно невысока. В то же время для законопослушных лиц выше значимость «интересной работы», чем для преступников, важнее ценность «продуктивной жизни», а также «познания». В целом для законопослушных лиц достижение высокого профессионального мастерства в работе, вызывающей интерес у исполнителя, возможность самореализации в профессиональной сфере важнее, чем для коррупционеров. Однако, возможно, это различие обусловлено реалиями трудовой деятельности заключенных в местах лишения свободы, где люди с высоким образовательным уровнем, специалисты и профессионалы-управленцы заняты малоквалифицированным трудом, то есть деятельностью, которая сама по себе (так же, как и ее результаты) не является для них интересной и привлекательной. Для коррупционных преступников важнее, чем для законопослушных лиц, наличие друзей, свободы и жизненной мудрости. Безусловно, потребность в свободе должна ощущаться острее у того, кто ее утратил. В местах лишения свободы лучше познается и ценность настоящих друзей, которые не отвернутся в трудную минуту¹.

Один из парадоксальных результатов исследования заключается в том, что представители обеих групп показали весьма высокий уровень психоэмоциональной устойчивости, волевого самоконтроля, оптимизма (причем в последнем случае и как общей тенденции, и как характеристики актуального состояния обследуемых). Если для государственных служащих подобные данные были ожидаемы, то в отношении лиц, отбывающих длительные сроки лишения свободы, они необычны (хотя и подтвержда-

¹ См.: Там же. С. 20–21.

лись аналогичными результатами по тестам ЦТО и «Смысл жизни»). Повышенная оптимистичность осужденных может быть следствием действия механизмов психологической защиты, актуализирующейся в стрессовых ситуациях уголовного преследования, отбывания наказания¹.

Выводы психологического исследования личности коррупционера подтверждаются и социально-демографической характеристикой личности коррупционных преступников. Для них характерно наличие специфических социально-демографических признаков, отличающих от основной массы преступников. Так, должностные преступники, как правило, старше по возрасту, чем лица, осужденные за другие преступления. Средний возраст взяточника – около 40 лет. Большинство преступлений коррупционной направленности совершается мужчинами. Вместе с тем доля женщин среди лиц, совершивших преступления коррупционной направленности, почти в два раза выше, чем доля женщин среди других категорий преступников. Для личности коррупционеров характерен высокий уровень образования: большинство из них имеют высшее образование (84 % среди взяточников). Коррупционные преступники, как правило, имеют постоянное место жительства, состоят в браке, у большинства из них есть дети. Типичный коррупционер, в отличие от преступников, совершающих общеуголовные преступления, как правило, не злоупотребляет спиртными напитками, не принимает наркотики, в быту ничем отрицательным не выделяется, не склонен к нарушению общественного порядка².

В ходе проведенного исследования изучалось влияние различных социальных и экономических факторов на формирование личности коррупционера. Как показывают результаты проведенных авторским коллективом эмпирических исследований, экономические факторы играют важную роль в процессе формирования личности коррупционного преступника, но отнюдь не доминирующую. Лишь около трети осужденных коррупционеров пошли на совершение преступления вследствие низкого (с их точки зрения) материального обеспечения. Тем не менее корыстная мотивация является доминирующей: большинство коррупционеров хотели жить лучше, чем могли себе это позволить. При этом четверть коррупционеров признает, что низкие морально-нравственные качества способствуют фор-

¹ См.: Там же. С. 101.

² *Капинус О.С.* Криминологическое исследование личности коррупционного преступника // Журнал зарубежного законодательства и сравнительного правоведения. 2018. № 1. С. 98.

мированию соответствующей мотивации у лиц, совершающих коррупционные деяния. Представление о том, что коррупционные преступления совершаются исключительно из корыстных мотивов, представляется слишком узким. Нередко коррупционные деяния сопровождались иной мотивацией: потребность в самоутверждении, повышении своего авторитета, обладании властью, месть за несправедливость со стороны руководства, корпоративная солидарность и др.

Интересно то, что проблема коррупции осознается коррупционерами гораздо лучше, чем остальными согражданами. Среди наиболее важных для страны проблем, по мнению лиц, отбывающих наказание за совершение коррупционных преступлений, проблема коррупции стоит на втором месте, в то время как другие россияне ставят ее только на девятое место. Отчасти данный факт можно объяснить гораздо лучшей осведомленностью коррупционеров о масштабах коррупции в стране. Также они, по всей видимости, в большей степени, по сравнению с другими людьми, вовлечены в коррупционные отношения и вынуждены сами давать взятки другим должностным лицам («покупка» должностей, «подарки» начальству, «подношения» проверяющим и т.п.).

Тем не менее коррупционная деятельность признается осужденными лицами достаточно экономически обоснованной. Несмотря на понесенные вследствие привлечения к уголовной ответственности невзгоды более трети (36 %) опрошенных считает, что при сохранении за ними прав на имущество, добытое коррупционным путем, совершение коррупционного преступления будет целесообразным, даже если потом придется отбывать наказание в виде лишения свободы. Можно предположить, что процент лиц, участвующих в коррупционной деятельности, но не выявленных правоохранительными органами, которые придерживаются мнения об экономической целесообразности коррупции, еще больше, так как они не имеют негативного опыта, связанного с уголовным преследованием за совершение преступлений коррупционной направленности¹. Кроме того, коррупционеры формируют преступным путем достаточно крупные финансовые активы, которые могут позволить избежать уголовной ответственности или минимизировать наказание, благополучно существовать после отбы-

¹ Красникова Е.В., Павловская Н.В. Исследование социально-экономических факторов, влияющих на формирование личности коррупционного преступника // Расследование преступлений: проблемы и пути их решения. 2017. № 4. С. 48.

тия наказания. Таким образом, экономическая выгода коррупционной деятельности часто значительно превышает возможные издержки.

Гипотеза о том, что семья, влияние близких лиц способствуют негативному формированию личности коррупционного преступника, не нашла своего подтверждения: большинство осужденных коррупционеров не согласно с данным утверждением. Можно отметить, что в числе наиболее значимых жизненных ценностей они в основном выделяли ценности, связанные с семьей (67 %) и здоровьем (33 %). Только 7 % отметили в числе основных жизненных ценностей материальную независимость. Однако вполне вероятно, что жизненные приоритеты респондентов подверглись существенной переоценке в результате их пенитенциарного опыта.

Вместе с тем большинство осужденных коррупционеров, опрошенных в ходе проведения исследования, сталкивались с фактами коррупции на ранних этапах своего профессионального становления: многие из них столкнулись с поборами еще в образовательных учреждениях, в период обучения.

Также повлияло на формирование личности коррупционера и индифферентное, толерантное отношение к коррупции в трудовом коллективе: лишь треть опрошенных отметила, что в их среде коррупция была неприемлемым явлением. При этом большинство респондентов (62,1 %) утверждает, что руководители лиц, осуществляющих коррупционную деятельность, либо точно осведомлены об этом, но не вмешиваются, либо непосредственно являются участниками коррупционных взаимоотношений.

В числе факторов, влияющих в определенной степени на формирование личности коррупционного преступника, недостаточно эффективная деятельность правоохранительной системы по борьбе с коррупционными преступлениями. Несмотря на определенные успехи, наблюдаемые в последние годы в сфере борьбы с коррупцией, еще остается много нерешенных проблем.

Недостатки в правоприменительной практике правоохранительных органов способствуют безнаказанности, уверенности коррупционеров в том, что им удастся избежать наказания, влияют на процесс принятия решения о допустимости коррупционного поведения у лиц, склонных к совершению актов коррупции. Недостаточная эффективность правоохранительной деятельности отмечена в качестве одного из основных факторов,

способствующих коррупционному поведению, каждым десятым коррупционером, осужденным к лишению свободы.

Более половины опрошенных экспертов (сотрудников правоохранительных органов) оценили уровень деятельности правоохранительных органов по выявлению коррупционных преступлений как низкий. Можно также отметить многочисленные факты пассивной работы правоохранителей в сфере борьбы с коррупцией; ориентацию в работе на показатели, а не на реальное изменение ситуации к лучшему; манипуляции со статистикой и т.д. Анализ статистических данных свидетельствует о том, что фиктивного роста коррупционной преступности, а следовательно, и повышения эффективности своей деятельности исходя из критерия роста выявленных и зарегистрированных преступлений правоохранительные органы часто добиваются путем постановки на учет дополнительных эпизодов, переквалификации иных преступлений на коррупционные и иными способами.

Среди коррупционеров распространено мнение о том, что значительному числу лиц, осуществляющих коррупционную деятельность, удастся избежать уголовного преследования, а совершение ими преступлений. Риск привлечения к уголовной ответственности многие коррупционеры оценивают как невысокий. Недостатки в работе правоохранительных органов по выявлению и расследованию коррупционных преступлений повышают экономическую целесообразность коррупционной деятельности и существенно влияют на выбор коррупционного поведения.

В качестве основных факторов, способствующих коррупционному поведению и распространению коррупции, 21 % опрошенных лиц, осужденных за совершение преступлений коррупционной направленности, видит недостатки действующего законодательства, 13 % – недостатки в реализации мер по противодействию коррупции.

В целях недопущения противоправного поведения коррупционного характера со стороны государственных и муниципальных служащих в России сформирована система правовых, организационных и иных мер, направленных на профилактику коррупции. В своей совокупности предусмотренные меры по профилактике коррупции должны способствовать минимизации уровня коррупции в стране, вести к формированию атмосферы нетерпимого отношения к коррупционным проявлениям, тем самым оказывая существенное противодействующее влияние на становление и разви-

тие личности коррупционного преступника. Наряду с прочими факторами они оказывают влияние на систему взглядов, отношение к нормам морали и права, мотивацию, процесс принятия решения о совершении коррупционных деяний. Определенные пробелы в нормативно-правовом регулировании предупреждения коррупции, недостатки организационного характера, напротив, могут оказывать криминогенное влияние на личность работников.

Можно констатировать, что в отечественном законодательстве сформировалась отдельная отрасль антикоррупционного законодательства, регулирующая вопросы предупреждения коррупции и в целом оказывающая позитивное профилактическое воздействие на личность служащих. Реализованы масштабные меры, направленные на профилактику коррупционного поведения и формирование нетерпимости к коррупции. Вместе с тем, несмотря на непрерывное развитие антикоррупционного законодательства, его активное совершенствование многие вопросы остаются нерешенными, сохраняется ряд пробелов и противоречий, недостатков в правоприменительной практике, способных оказать негативное влияние на формирование личности коррупционного преступника.

Часто без должного реагирования остаются дисциплинарные проступки, заключающиеся в несоблюдении требований к служебному поведению, носящих антикоррупционный характер. Прокурорами выявляются факты имитации профилактической антикоррупционной работы со стороны кадровых подразделений, на которые возложены данные функции, формальной деятельности, не нацеленной на достижение результатов. Вместе с тем отмечаются и факты установления в органах власти избыточных требований, запретов и ограничений, не предусмотренных законодательством.

Следует также отметить насущность унификации и систематизации нормативно-правовой базы профилактики коррупции, уточнения формулировок антикоррупционных стандартов, устранения противоречий в действующих правовых актах. Комплексный подход, направленный на ликвидацию имеющихся пробелов в законодательстве, недостатков в работе правоохранительных органов, в деятельности государственных органов по профилактике коррупции, а также на минимизацию негативного воздействия социально-экономических и иных факторов, влияющих на формирование личности коррупционного преступника, будет, несомненно, способствовать уменьшению уровня коррупции в стране.



Преступление как биосоциоправовой феномен

А.Г. ГОРШЕНКОВ

Кандидат юридических наук, доцент,
доцент Приволжского филиала Российского
государственного университета правосудия, Нижний Новгород



Г.Г. ГОРШЕНКОВ

Кандидат юридических наук, доцент, доцент Нижегородского
института управления Российской академии народного хозяйства
и государственной службы при Президенте РФ, Нижний Новгород



Г.Н. ГОРШЕНКОВ

Доктор юридических наук, профессор,
профессор Нижегородского государственного
университета, Нижний Новгород

Аннотация. Рассматривается преступление как криминологическая категория и сложный объект изучения дисциплин антикриминального цикла. Раскрывается трехсторонняя сущность акта преступного поведения, эволюция научных взглядов в его осмыслении, акцентируется внимание на его биосоциальной сущности, особенно полимотивации преступного поведения, познание которого представляется важным как для криминализации деяний, так и их превенции.

Ключевые слова: учение о преступлении, биосоциальный детерминизм, властолюбие, Ч. Беккария, Ч. Ломброзо, жестокость наказания, гуманизм, китайский опыт, коррупциогенная должность.

Феномен в переводе с греческого *phainomenon* в самом общем смысле означает «являющееся», или «явление», то есть какой-либо предмет, отражающийся в сознании. Это отражение не тождественно сущности предмета: сущность постигается познанием¹.

Преступление являет собой акт человеческого поведения, или поступок, который имеет особое общественное значение, то есть связан с правовыми нормами и представляет общественную опасность.

Можно очень условно разделить осмысление данного феномена на две фазы:

а) *протонаучная*, которой свойственны творческое воображение эмпирического характера, первичные формы осмысления действительности, но в которых выработались основы будущих способов (методов) подлинного научного познания;

б) *научная*, которая отличается методологической строгостью познания, что обеспечивает достоверность, обоснованность, объективность, системность и другие качества знаний, систематизация которых ведет к формированию научных знаний.

Следует заметить, что именно из протонаучной сферы начинает произрастать интерес к творческому осмыслению феномена преступления. К преуспевающим в этом людям применяли термин «криминолог». Данный термин можно встретить в книге английского писателя Джона Ормсби «Преступники и культ преступлений» (март 1857 г.). Автор выделил две разновидности криминологов: *прославляющие* (криминофилы), то есть те, кто популяризировал, романтизировал преступников, и, условно говоря, *познающие*, или те, кто изучал преступников,

¹ См.: Керимов Т.Х. Феномен // Современный философский словарь / под общ. ред. В.Е. Кемерова. Лондон, Франкфурт-на-Майне, Париж, Люксембург, Москва, Минск : ПАНПРИНТ, 1998. С. 957

стремится понять их, разобраться в причинах, толкнувших их на нарушение закона¹.

Когда-то тема преступления была очень популярна в «лубочном творчестве» на Руси. Лубочные картинки изображали пьянство, тюремную жизнь, преступления в среде мастерового люда и т. п.: сапожников, портных, часовщиков, гончаров, каменщиков и т.п. Но криминологическая тема в содержании лубков, разумеется, не содержит и намека на ее научность. Подобное творчество американский профессор Джеффри Р. Уилсон называл популярной, или ненаучной, криминологией. Ученый вообще считает, что учение о преступлении может иметь форму как науки, так и искусства².

В нашу задачу не входит тема донаучного, в том числе религиозного, осмысления преступления. Опускаем, хотя и важный, период античной философии, в котором ранненаучное осмысление преступления происходило в «ткани» всей совокупности внерелигиозных знаний или в научном знании в целом. Отметим только, что преступность (ранее греховность) усматривалась в самой природе человека; усматривалась в том смысле, что биологические свойства человека могут до безграничности усиливать риск или возможность совершения преступления.

Например, апостол Павел в послании к римлянам, размышляя о борьбе двух начал в человеке (закона ума и закона греховного), сетует: «Но в членах моих вижу иной закон, противодействующий закону ума моего и делающий меня пленником закона греховного, находящегося в членах моих» (Рим. 7:23)

«Период созревания» научного учения о преступлении начинается, можно сказать, со второй половины XVIII в., особенно с того самого времени, когда получают развитие в уголовной юриспруденции просветительно-гуманистические идеи. Если исходить из периодизации истории криминологии, которую предложил русский криминолог Д.А. Дриль, то речь идет о выделяемом им периоде философского осмысления преступления, когда осознание его *неизбежности* логически приводит к мысли о бессмыслии жестокости и необходимости *смяг-*

¹ См.: Горшенков Г.Н. «Криминал» как объект ненаучного и научного изучения // Вестник Омского университета. Серия: Право. 2017. № 1. С. 185–191.

² См.: Уилсон Дж. Р. Слово «криминология»: филологическое исследование и определение // Актуальные проблемы экономики и права. 2016. Т. 10, № 3. С. 228.

чения наказания, то есть периоде развития новой научной мысли о преступлении и наказании¹.

Например, Ч. Беккария, развивая идею гуманного отношения к преступнику и выступая, в частности, против «злоупотребления смертными приговорами», полагал, что кратковременной суровости наказания следует противопоставить продолжительность морального воздействия, ибо оно «производит наибольшее влияние на душу человека, потому что наши чувства легче и надолго воспринимают слабое, но повторяющееся впечатление, чем сильное, но быстро проходящее потрясение»².

Эффект, производимый смертной казнью, считал Ч. Беккария, при всей его силе эмоционального воздействия забывается быстро; «это заложено в природе человека <...> процесс забывания усиливается под воздействием страстей»³.

Однако наряду с этим ученый оставался верен догматическому взгляду на преступление как уголовно-правовую категорию. Беккария считал, что в юридической оценке преступления важно учитывать «не утонченность виновного, а ущерб, нанесенный им обществу», и именно он «служит критерием для наказания»⁴.

В известной работе «О преступлениях и наказаниях» Беккария, по сути, изложил *методологические основы* юридического учения о преступлении, развитие которого получило в исследованиях Д. Говарда, И. Канта, И. Бентама, Г.В.Ф. Гегеля, П.И.А. Фейербаха и др.

Можно сказать, объектом изучения криминалистов-классиков являлось преступление как правовой феномен, собственно, исследовалось не столько само преступление, сколько деяние, или объективная сторона преступления. Что касается внутренней стороны преступления, или преступника (ныне субъекта и субъективной стороны), то принято, что классики не обращались к его изучению. Считалось, что преступник, от рождения наделенный свободой воли, свободен в своем выборе: поступать по закону или преступать закон, когда ему это выгодно. Однако выбор преступного варианта объяснялся, выражаясь современной терминологией, *биосоциальным детерминизмом*.

¹ См.: Дриль Д.А. Преступность и преступники. Учение о преступности и мерах борьбы с нею / сост. и предисл. В.С. Овчинского. М. : ИНФРА-М, 2014. С. 204

² Беккариа Ч. О преступлениях и наказаниях. М. : Фирма «Стелс», 1995. С. 170.

³ Там же. С. 170–171.

⁴ Там же. С. 145.

На это, в частности, указывал Ш. Монтескье, отрицавший «произвол фантазии» людей. «Как существо физическое, человек, подобно всем другим телам, управляется неизменными законами, – утверждал мыслитель. – Как существо, одаренное умом, он беспрестанно нарушает законы, установленные богом, и изменяет те, которые сам установил. <...> Как всякое смертное разумное существо, он становится жертвою неведения и заблуждения, <...> а как существо чувствующее, он находится во власти тысячи страстей»¹.

Изучению законов природы вещей, а именно преступления, точнее его производителя, положили начало представители нового направления в учении о преступлении – антрополого-социологической школы.

Основоположник криминологического учения о «человеке преступном» Чезаре Ломброзо на основе научных выводов предшественников и собственных изысканий пришел к выводу о том, что у определенной категории преступников имелись настолько заметные природные особенности, что ученый выделил эту категорию в особый тип – «прирожденного преступника».

В частности, Ломброзо использовал знания в области *физиогномики* (учения о связи между внешним обликом человека и его характером) и *френологии* (учения о связи психики человека с особенностями строения его черепа). Но при этом ученый по мере дальнейшего исследования «прирожденного преступника» отводил его природным особенностям в механизме преступления *вторичную* роль, то есть ставил в *зависимость* от социальной среды.

Профессор В.С. Овчинский, исследуя преступность цифрового мира, заметил, что многие десятилетия теория Ломброзо подвергалась (да и сейчас подвергается) невежественной жесточайшей критике. Между тем сегодня, замечает ученый, антропологический метод в изучении закономерностей преступного поведения находит активное применение в современной криминологии. При этом он излагает успешный опыт китайских ученых. Они использовали различные алгоритмы компьютерного зрения, то есть общего набора методов, которые позволяют компьютеру видеть определенную область научного интереса².

¹ Монтескье Ш. Избранные произведения. М. : Гос. изд-во полит. лит-ры, 1955. С. 165.

² См.: Овчинский В.С. Криминология цифрового мира : учебник для магистратуры. М. : Норма ; ИНФРА-М, 2018. С. 374.

В данном случае такой областью охватывались лица преступников и не преступников, или законопослушных граждан. Алгоритмы проявили определенную способность выделять среди законопослушных граждан лица преступников. При этом точность предсказаний достигала почти 90 %.

Бесспорно, выводы китайских ученых нуждаются в основательной проработке, но тот (исторический и нынешний) факт, что у преступников значительно больше отклонений, чем у законопослушных людей, заслуживает внимания. И если исследователи смогут ответить на этот и многие другие вопросы, пишет В.С. Овчинский, «тогда, возможно, работа ученых даст новый виток развития антропометрии уголовного или иного характера»¹.

Взаимосвязи биологического и социального (как в самом преступнике, так и в его взаимодействии с социальной средой) научно продуктивно рассматриваются с применением синергетического подхода. В этом биосоциальном взаимодействии наблюдается переменный успех: доминирующее (деструктивное) воздействие биологических факторов на социальные факторы и наоборот. Таким образом, биологический фактор криминальной мотивации может иметь и социальное происхождение.

В качестве примера обратимся к такому социально-политическому факту, как власть. Не зря говорят, что власть – это наркотик. Феномен власти возбуждает и развивает у человека стремление к тому, чтобы подчинять себе других, или властолюбие. В сочетании с корыстолюбием, как правило, переходящем в патологию (например, kleптоманию), властолюбие, в частности, рождает, подобно эффекту ветра и пламени, «полемотивированный коррупционный эффект». Не зря же в государственном и муниципальном управлении выделяются коррупциогенные должности², или должности, несущие коррупционные риски, то есть потенциальные соблазнам воспользоваться должностным положением в корыстных или иных личных целях.

По убеждению профессора Ю.М. Антоняна, коррупционное поведение «полемотивировано», то есть порождено несколькими основными мотивам – корысти, азарта, честолюбия и властолюбия³, что требует комплексного подхода к изучению как самих мотивирующих факторов, так

¹ Там же. С. 348.

² См.: Перечень коррупциогенных должностей. URL: <http://госинспекция.забайкальскийкрай.рф/action/protivodeystvie-korrupcii/perechen-korrupciogennyh-doljnostey/>.

³ См.: Антонян Ю.М. Типология коррупции и коррупционного поведения. URL: <http://antonjan-jm.narod.ru/inter3.html>.

и условий, им благоприятствующим. Между тем, заключает ученый, личность коррупционера по-прежнему изучается «однобоко», то есть «в основном рассматриваются правовые и социологические аспекты коррупции при полном игнорировании психологических аспектов»¹.

Сегодня ученые выявили механизм воздействия власти на мозг человека и обнаружили, «что власть воздействует на людей наподобие кокаина, то есть это тот же наркотик, только сильнее и коварнее. Власть изменяет химию человеческого мозга, а вслед за тем поведение, самооценку, мышление»². Причем это происходит даже с теми, кто наделен самой незначительной властью.

Таким образом, как писал в свое историческое время профессор М.П. Чубинский, «мы должны признать, что преступность имеет хотя и лишенную фатального характера, но все же *органическую подкладку*»³.

Но вот в зависимости от условий, в которых формируется и действует личность, «подкладка» может оказаться и фатальной.

Таким образом, сложный феномен преступления нуждается в более глубоком изучении научными дисциплинами антикриминального цикла. При этом как минимум представляется перспективной разработка двух аспектов предмета исследования.

Во-первых, необходимо уходить от «однобокости» в анализе преступления (как социально-правового феномена), в изучении и предупреждении преступлений следует обращать внимание как их рациональные, так и биологические факторы. Причем нужно более глубоко рассматривать природу человека – уникальность биосоциальной системы, а не догматической категории «человеческий фактор».

Во-вторых, возвращаясь к «органической подкладке» преступности деяния, целесообразно пересмотреть некоторые критерии его криминализации.

Китайская мудрость гласит (а российская – подтверждает): «Если хочешь узнать человека, дай ему власть и деньги». Дали такому человеку власть и деньги в лице коррупциогенной должности и убедились в той ста-

¹ Там же.

² Тверская Н. Почему власть – лучший наркотик. URL: <http://maxpark.com/community/1851/content/1715488>.

³ Чубинский М.П. Очерки уголовной политики: понятие, история и основные проблемы уголовной политики как составного элемента наук уголовного права / сост. и вступ. ст. : В.С. Овчинского, А.Н. Федорова. М. : ИНФРА-М., 2008. С. 385.

рой истине, по поводу которой сокрушался еще апостол Павел: умом человек служит «закону Божию, а плотию закону греха» (Рим. 7:25).

Вот он, фатальный характер «органической подкладки» коррупционного преступления. Очевидно, что главным детерминирующим фактором коррупционного преступления оказывается глубинная сила природы, которая подобна хищному зверю, поражает разум человека, открывая полную свободу для действий. Можно назвать эту силу *инстинктивной*. Инстинктивное поведение есть «генетически фиксированное», «наследственно закрепленное», «врожденное» поведение, действие и т.п.¹

Эксперт Федерального информационного центра «Аналитика и Безопасность» Ю.А. Ведяев так и утверждает: «Природа коррупции заложена в человеческой психологии в виде *инстинкта обогащения* (курсив наш – *авт.*)»². Корысть как основной мотив «прорастает» в сознание из чувства собственности, становится вредной привычкой и переходит в страсть. Оценивая вредность страстей в отношении разумности, И. Кант сравнивал их с раковой опухолью, которая в большинстве случаев неизлечима³. Для человека, пораженного такой болезнью, стремление к получению материальных благ *становится самоцелью, и он уже на этом пути не останавливается*.

Казалось бы, узнав человека, убедились, что нельзя более давать ему власть и деньги. Но закон, лишив коррупционера права занимать определенные должности или заниматься определенной деятельностью на время (от 1 года до 5 лет), по истечении установленного срока позволяет «вернуть» коррупционеру и власть, и деньги, то есть право занимать коррупциогенную должность.

На наш взгляд, лишение права занимать определенные должности или заниматься определенной деятельностью лица, предрасположенного к коррупционной зависимости, должно быть бессрочным.

¹ Инстинкт // Краткий психологический словарь / сост. Л.А. Карпенко ; под общ. ред. А.В. Петровского, М.Г. Ярошевского. М. : Политиздат, 1985. С. 110.

² Ведяев Ю.А. О коррупции и борьбе с ней. URL: <https://refdb.ru/look/1869425.html>.

³ См.: Кант И. Сочинения : в 6 т. / под ред. А. Шульги. М. : Чоро, 1965. С. 512.



О результатах исследований научной школы профессора Н.В. Щедрина*

В.В. АСТАНИН

Доктор юридических наук, профессор, вице-президент
Российской криминологической ассоциации, Москва

Проблема коррупции и борьбы с ее многочисленными проявлениями обладает повышенной актуальностью по многим параметрам: отраслям, последствиям, реагированию, распространенности и т.п. В контексте подобных перечислений редко выделяются действительно злободневные аспекты антикоррупционной тематики, которые в силу повседневности и ложных представлений о неискоренимости подкупа, продажности становятся институциональными. Эти замечания справедливо можно отнести к проблемам коррупционной преступности в избирательном процессе. На практике злободневность этих проблем обладает скоротечностью возникновения и исчезновения. Социально-политическая природа периодичности выборов обуславливает соответствующий их циклам всплеск внимания к обнаруженным проблемам криминологического характера. Привычной закономерностью на практике становится временная актуальность проблем борьбы с коррупцией в период выборов. Дdiamетрально противоположная закономерность отмечается в науке. Криминологам России давно известно, что упорная систематическая проработка концепции предупреждения коррупции в избирательных процессах, актуализация тематической новизны – спектр познания научной школы профессора Н.В. Щедрина.

© Астанин В.В., 2018

*Отзыв на автореферат диссертации Евгения Андреевича Акунченко на тему: «Криминологическая характеристика и предупреждение коррупционной преступности в избирательном процессе Российской Федерации», представленной на соискание ученой степени кандидата юридических наук по специальности 12.00.08 «Уголовное право и криминология; уголовно-исполнительное право».

В этой связи предсказуемым оказалось избрание диссертантом темы научного влечения и высокая теоретическая значимость работы, которая имеет отличительные аспекты. В частности, весьма импонирует предпринятый автором системный принцип научного подхода к разбору объекта исследования. Этот подход выразился в педантичной:

- типологизации преступлений, отражающей системно-структурный характер коррупционной преступности в избирательном процессе;
- спецификации причинного комплекса коррупционной преступности в группах детерминант;
- систематизации мер предупреждения в принудительном потенциале правовых мер (здесь снова отметилась принадлежность диссертанта к научной школе, в которой данные меры рассматриваются в контексте криминологической безопасности).

Научная новизна проделанной Е.А. Акунченко работы несомненна, учитывая степень разработанности темы исследования и предшествующие результаты изысканий других авторов. Фактически автор в своих результатах, впервые среди многих исследователей, очень близко подошел к задаче выделения коррупционной преступности в избирательном процессе в качестве подвида преступности, подлежащего самостоятельному рассмотрению в рамках особенной части учебной и научной дисциплины «Криминология». По известным причинам, а именно в силу квалификационного уровня научной работы – кандидатской диссертации, такой подход и паузу в его окончательной реализации следует считать оправданными. Хочется верить, что произведенный научный задел не утратит дальнейшего внимания диссертанта и будет продолжен, следуя диалектике развития будущих достижений как научной школы, так и соискателя ученой степени.

Достоверность положений и выводов, исходя из тех, которые нашли отражение в автореферате диссертации, основывается на комплексном использовании положений криминологической науки, уголовного права, социологии, девиантологии, достаточной эмпирической базой исследования, не упрощающейся региональным форматом или ограниченным использованием методов исследования. Апробацию результатов диссертационного исследования следует признать достаточной, несмотря на ее сугубо академический характер (многочисленные выступления на конференциях, проведение учебных занятий, публикационная активность).

Содержание работы, отраженное в автореферате, дает основания считать, что диссертационное исследование соответствует научной специальности 12.00.08. «Уголовное право и криминология; уголовно-исполнительное право».

Отмечая множественные положительные характеристики работы, которые создают риски исключительной комплементарности настоящего отзыва, представляется необходимым обратить внимание диссертанта на ряд замечаний или неполных положений, которые стали возможны либо потому, что не были изучены, либо в силу экономии изложения материал не нашли своего отражения в автореферате. Автору предлагается высказать по ним свое мнение и апеллировать наличием имеющихся в диссертации данных, в ходе публичной защиты полученных результатов.

Будучи свежей, неординарной научной работой, она не могла не вызвать появления новых дефиниций. Данное автором определение коррупционной преступности в избирательном процессе, при внимательном его прочтении, обнаруживает неполноту составляющих ее элементов из числа иных возможных или дополнительных. Так, например, ограниченным представляется определение:

- участников коррупционной преступности только указанием тех, кто незаконно использует свое служебное положение или специальный правовой статус;
- мотивационной характеристики (корыстная и личная заинтересованность);
- преступного достижения в виде политического результата на выборах вопреки интересам общества и государства.

Вопрос достаточности полноты указанных определений предлагается рассмотреть через призму ответов, допускающие следующие дополнения.

А. Являются ли субъектами коррупционной преступности подкупаемые из числа избирателей, политтехнологов, спонсоров, журналистов, социологов, субъектов, осуществляющих «экзит-полл»? Обладают ли они специальным правовым статусом в рамках избирательного процесса, подверженного коррупции? Указание на специальный правовой статус участников коррупционной преступности в избирательном процессе невольно позволяет считать в качестве таковых только членов избирательных комиссий.

Б. Представляя коррупционную преступность в избирательном процессе как организованную деятельность многих участников, оправданно ли при определении понятия исключение корпоративной и групповой их заинтересованности?

В. Стоит ли ограничивать преступное достижение только лишь политическим результатом на выборах? Исключает ли автор преступное достижение в ходе избирательного процесса, предшествующего выборам, например, в случае подкупа политического конкурента предложением должности, наймом спойлеров, воплощением угроз бизнес-интересам политического противника. Относит ли диссертант к коррупционной преступности в избирательном процессе предикатные криминальные акты, если да, то какие именно?

Калейдоскоп представленных вопросов не в последнюю очередь стал возможен благодаря редкой для современных исследований корреляции проблем, которые требуют основательных знаний: избирательного права и криминологии, а также многоликой и изменчивой коррупции, мер ее предупреждения. Диссертант успешно применил эти знания, обосновал полученные результаты исследования в объеме, необходимом для признания его соответствующим требованиям, предъявляемым к кандидатским диссертациям Положением о порядке присуждения ученых степеней, и потому заслуживает присуждения искомой степени кандидат юридических наук по специальности 12.00.08 «Уголовное право и криминология; уголовно-исполнительное право».



Коррупционная преступность в избирательном процессе: результаты криминологического исследования*

П.А. КАБАНОВ

Доктор юридических наук, доцент, директор НИИ противодействия коррупции Казанского инновационного университета, член Экспертного совета при Управлении Президента РФ по вопросам противодействия коррупции, Казань

Вопросы противодействия различным проявлениям коррупционного поведения в обществе в течение длительного времени остаются в центре внимания не только юристов, но и философов, социологов, экономистов, политологов, историков, культурологов и иных специалистов. Этим вопросам посвящено множество научных исследований, международных документов, всевозможных национальных и региональных законодательных актов, ведомственных, региональных и муниципальных планов, концепций, стратегий противодействия (предупреждения, борьбы, профилактики) данному негативному социальному явлению. Однако показатели, характеризующие состояние коррупции в обществе, в том числе и в сфере избирательного процесса, свидетельствуют о том, что и в начале XXI в. рост коррупционного поведения в мире не снижается. В числе основных причин негативного развития криминального коррупционного поведения в обществе наравне с экономическим спадом (кризисом), низким уровнем правовой культуры населения специалисты отмечают низкую эффективность деятельности правоохранительных органов по борьбе с этим явлением и отсутствие результативности в профилактике этого социального зла.

© Кабанов П.А., 2018

*Отзыв официального оппонента по диссертации Евгения Андреевича Акунченко на тему: «Криминологическая характеристика и предупреждение коррупционной преступности в избирательном процессе Российской Федерации», представленной на соискание ученой степени кандидата юридических наук по специальности 12.00.08 «Уголовное право и криминология; уголовно-исполнительное право».

Вопросы, связанные с криминологическим анализом коррупционной преступности в России и мерами ее сдерживания, рассматривались в работах В.В. Астанина, Б.В. Волженкина, Р.Р. Газимзянова, Л.Д. Гаухмана, Я.И. Гилинского, Ю.В. Голика, Г.Н. Горшенкова, А.С. Дементьева, А.И. Долговой, С.К. Илия, М.П. Клейменова, Т.В. Козлова, В.В. Колесникова, С.Д. Красноусова, Н.Ф. Кузнецовой, А.В. Куракина, Н.А. Лопашенко, В.В. Лунеева, С.В. Максимова, И.М. Мацкевича, Г.К. Мишина, В.А. Номоконова, В.С. Овчинского, Т.Б. Рамазанова, А.Л. Репецкой, В.С. Устинова, Н.В. Щедрина, В.Е. Эминова, П.С. Яни и других ученых.

В криминологической науке в последние 20 лет активно происходит изучение и особенностей криминального коррупционного поведения в отдельных сферах жизнедеятельности (здравоохранении, образовании, правоохранительной деятельности, государственном управлении) как юристами, так и специалистами других отраслей знаний.

За первое десятилетие XXI в. в Российской Федерации были подготовлены и защищены около сотни кандидатских и несколько докторских диссертаций, посвященных вопросам противодействия коррупции и коррупционной преступности. Однако криминологических исследований, посвященных исключительно коррупционной преступности в избирательном процессе, проводилось не много¹. На сегодняшний день можно отметить лишь одно диссертационное исследование по заявленной специальности – труд И.А. Дамм². По данной проблематике имеется лишь несколько десятков научных статей, подготовленных отечественными специалистами³, в том числе и представите-

¹ *Рамазанов Б.Т.* Коррупция в сфере избирательных правоотношений в полиэтнических регионах России (на примере Республики Дагестан) : спец. курс. Саратов, 2007; *Климова Ю.Н.* Предупреждение коррупционных преступлений в сфере формирования представительной власти : спец. учеб. курс. Саратов, 2013.

² *Дамм И.А.* Коррупция в российском избирательном процессе: понятие и противодействие : дис. ... канд. юрид. наук. Красноярск, 2006.

³ *Рамазанов Т.Б.* Особенности современной электоральной коррупции // *Право и политика.* 2010. № 5. С. 876–881; *Красинский В.В.* Международно-правовые основы противодействия партийной и электоральной коррупции на пространстве СНГ // *Право и образование.* 2012. № 7. С. 111–121; *Карпова Ю.Л.* Противодействие коррупции в избирательном процессе // *Актуальные проблемы научного обеспечения государственной политики Российской Федерации в области противодействия коррупции* : сб. тр. по итогам Всероссийской научной конференции / отв. ред. В.Н. Руденко. Екатеринбург, 2014. С. 243–251; *Климова Ю.Н.* Антикоррупционное направление безопасности субъектов избирательного права // *Вестник Владимирского государственного университета имени Александра Григорьевича и Николая Григорьевича Столетовых.* Серия: Юридические науки. 2015. № 2 (4). С. 78–90; *Ее же.* Коррупционная преступность как угроза безопасности субъекта избирательного права // *Национальная безопасность / nota bene.* 2015. № 4 (39). С. 530–542; *Затонский С.С.* Электоральная коррупция как одна из важнейших проблем российской избирательной системы // *Вестник Пятигорского государственного лингвистического университета.* 2013. № 2. С. 238–241; *Акчурина А.Р.* Ограничение избирательного права осужденных как механизм про-

лями юридической научной школы Сибирского федерального университета¹. Однако эти произведения в основном затрагивают фрагментарно частные вопросы организации, правового регулирования и обеспечения противодействия коррупции в избирательном процессе Российской Федерации. В связи с этим заслуживает одобрения и поддержки выбор автором темы диссертационного исследования. Ее актуальность, научная новизна и практическая значимость достаточно убедительно раскрывается во введении к рассматриваемой работе и, на наш взгляд, не могут вызывать никаких сомнений.

Заявленной теоретической целью диссертационного исследования Е.А. Акунченко является комплексное изучение коррупционной преступности в избирательном процессе Российской Федерации; прикладной целью – разработка системы мер предупреждения этого явления (с. 8).

На основе заявленных целей диссертантом сформулированы и основные задачи диссертационного исследования:

- изучить социально-правовую природу коррупционной преступности в сфере избирательного процесса, выделить ее существенные признаки и определить понятие данного явления;
- оценить показатели коррупционной преступности в избирательном процессе и выявить проблемы формирования официальной статистической отчетности в указанной сфере;
- провести типологизацию коррупционной преступности в избирательном процессе и охарактеризовать каждый из выделенных типов;

тиводействия коррупции в избирательном процессе // Конституционное и муниципальное право. 2016. № 5. С. 62–64; *Илий С.К.* Мониторинг электоральной коррупции в России (в исследовании М.М. Каките-лашвили «Конституционно-правовые проблемы политических партий и избирательных кампаний в Российской Федерации») // Мониторинг правоприменения. 2017. № 1 (22). С. 18–22; *Шевурдяев С.Н.* Актуальные направления разработки проблематики электоральной коррупции в конституционном праве // Конституционное и муниципальное право. 2017. № 12. С. 18–23; *Жмуров Д.В.* Подкуп избирателей: взгляд криминолога // Избирательное право. 2018. № 1 (37). С. 7–16 и др.

¹ *Дамм И.А.* Антикоррупционные меры безопасности в избирательном процессе // Вестник Красноярского государственного университета. Гуманитарные науки. 2006. № 6. С. 331–336; *Щедрин Н.В.* О необходимости уголовной ответственности за продажу избирателями своих «голосов» // Актуальные проблемы экономики и права. 2011. № 4 (20). С. 89–92; *Зырянова И.А.* К вопросу о понятии коррупции в избирательном процессе // Теория и практика общественного развития. 2013. № 11. С. 561–563; *Ее же.* Коррупция в избирательном процессе: понятие и признаки // Уголовная юстиция. 2014. № 1 (3). С. 97–100; *Ее же.* Общая характеристика коррупции и её негативных последствий в избирательном процессе // Юридическая мысль. 2014. № 2 (82). С. 77–82; *Мешкова Н.Д.* Основные формы и виды коррупции в избирательном процессе // Политические партии и выборы: проблемы современности : сб. науч. ст. по материалам Всероссийской научно-практической конференции (с международным участием). Оренбург, 2016. С. 426–432; *Волкова М.А.* Роль избирательных комиссий субъекта Российской Федерации в антикоррупционном просвещении молодых избирателей (на примере Красноярского края) // Политические партии и выборы: проблемы современности : сб. науч. ст. по материалам Всероссийской научно-практической конференции (с международным участием). Оренбург, 2016. С. 386–393 и др.

- рассмотреть объективные и субъективные детерминанты коррупционной преступности в избирательном процессе;
- дать общую характеристику системы предупреждения коррупционной преступности, рассмотреть ее особенности применительно к сфере избирательных отношений;
- определить место социально-профилактических и принудительных мер в системе предупреждения коррупционной преступности в избирательном процессе, а также изучить их характерные особенности (с. 8).

Научная новизна представленного диссертационного исследования, его теоретическая и практическая значимость в первую очередь обусловлены тем, что обозначенная автором проблема не была предметом монографических исследований после принятия Федерального закона «О противодействии коррупции» в декабре 2008 г., в том числе и на уровне кандидатских диссертаций по криминологии.

Методологической основой диссертационного исследования является общенаучный диалектический метод познания социальных явлений и процессов. Наравне с ним соискатель использовал и частнонаучные методы: статистические и социологические, – что позволяет проверить достоверность основных выводов, положений и предложений диссертанта и адекватность интерпретации полученных им результатов.

Диссертантом изучены статистические данные по рассматриваемой проблеме, нормативные правовые акты, диссертационные исследования, научные и учебные работы, а также иные публикации по теме. Им опрошено 536 членов избирательных комиссий, осуществлен мониторинг 85 сайтов избирательных комиссий субъектов Российской Федерации – все это свидетельствует о достаточности эмпирической базы проведенного диссертационного исследования и проверяемости полученных автором результатов.

Структура диссертационного исследования Е.А. Акунченко традиционна для работ подобного уровня по криминологии. Она включает в себя введение, две главы, разделенные на девять параграфов, заключение, библиографический список и приложения.

Общий объем рукописи диссертационного исследования составляет 272 страницы машинописного текста. Библиографический список (с. 222–264) насчитывает 396 источников, среди которых имеются нормативно-правовые акты, материалы судебной практики, научные и учебные работы по избранной проблематике. Приложения (с. 265–272) оформлены в виде

таблиц, отражающих количественные показатели коррупционной преступности в избирательном процессе Российской Федерации.

Наиболее ценными положениями проведенного Е.А. Акунченко диссертационного исследования по степени их значимости для современной российской криминологической науки и практики противодействия коррупции, на наш взгляд, являются:

а) разработанная автором научная криминологическая категория «коррупционная преступность в избирательном процессе» (с. 50);

б) выявленные автором закономерности современной российской коррупционной преступности в избирательном процессе: устойчивость и цикличность (с. 61);

в) выявленные, описанные и объясненные автором наиболее распространенные формы коррупционной преступности в российском избирательном процессе:

- подкуп («продажность») участников избирательного процесса (с. 66–78);
- злоупотребление административным ресурсом (с. 78–94);
- незаконное финансирование избирательной кампании (с. 94–105);

г) вскрытые и описанные автором основные причины существования, сохранения и распространения коррупционной преступности в российском избирательном процессе (с. 108–127);

д) предложена разумная система мер предупреждения коррупционной преступности в российском избирательном процессе, включающая в себя четырехзвенную систему мер: профилактики (с. 143–157), безопасности (с. 157–180), восстановления (с. 180–194) и ответственности (с. 194–213).

Анализ содержания диссертационного исследования свидетельствует, что автором разработана уникальная криминологическая концепция, позволяющая адекватно оценивать состояние коррупционной преступности в российском избирательном процессе и принимать необходимые и достаточные меры по сдерживанию этого явления на социально терпимом уровне.

Достоверность полученных соискателем результатов обеспечивается: а) методологией исследования, включая репрезентативность проведенного им социологического опроса членов избирательных комиссий; б) экспертной оценкой (рецензированием) основных результатов диссертационного исследования при представлении их к публикациям в научные рецензируемые издания; в) апробацией результатов исследования при публичном обсуждении на научных мероприятиях различного статуса и уровня, в том числе с участием оппонента.

По результатам проведенного автором исследования им издано достаточное количество научных произведений, в том числе девять из которых опубликованы в рецензируемых научных изданиях, включенных в Перечень рецензируемых научных изданий, среди которых должны быть представлены основные научные результаты диссертаций на соискание ученой степени кандидата наук, на соискание ученой степени доктора наук¹. Более того, отдельные положения диссертационного исследования были опубликованы в авторитетных зарубежных рецензируемых научных периодических изданиях².

В представленной работе много и других выводов, предложений и рекомендаций, требующих одобрения и поддержки, однако статус официального оппонента требует поиск положений и предложений, которые требуют дополнительных пояснений (уточнений) от автора, и такие при ознакомлении с проведенным исследованием у меня появились.

Наши суждения относительно дискуссионного характера затрагиваемых диссертантом вопросов можно свести к следующему.

Во-первых, на наш взгляд, не безупречным выглядит предложенное автором определение базовой криминологической научной дефиниции «коррупционная преступность в избирательном процессе», представленной в качестве основного положения, выносимого на защиту. По мнению диссертанта, «коррупционную преступность в избирательном процессе следует определить как *социально-политическое, исторически изменчивое, относительное массовое, общественно опасное и уголовно-правовое*

¹ Акунченко Е.А., Красноусов С.Д. Некоторые перспективы развития общественного контроля в избирательном процессе РФ // Теория и практика общественного развития. 2012. № 10. С. 317–320; Акунченко Е.А. Меры безопасности как средство предупреждения коррупции при финансировании избирательных кампаний // Актуальные проблемы экономики и права. 2013. № 4. С. 14–19; Акунченко Е.А. Зырянова, И.А. О предупреждении участия в выборах технических кандидатов при помощи избирательного залога как меры безопасности // Закон и право. 2013. № 12. С. 82–85; Акунченко Е.А. Избирательный залог как средство обеспечения антикоррупционного критерия популярности кандидата среди избирателей // Сибирский юридический вестник. 2014. № 3. С. 66–73; Его же. Вариативность института избирательного залога в аспекте комплексного понимания мер предупредительного воздействия // Актуальные проблемы российского права. 2015. № 8. С. 147–153; Его же. Коррупционное злоупотребление правом в избирательном процессе и основные меры его предупреждения // Академический юридический журнал. 2017. № 2. С. 45–51; Его же. Коррупционное злоупотребление правом в избирательном процессе // Мониторинг правоприменения. 2017. № 1. С. 34–40; Акунченко Е.А., Дамм И.А., Щедрин Н.В. Антикоррупционная безопасность избирательного процесса: состояние и перспективы // Национальная безопасность / nota bene. 2018. № 1 (54). С. 49–71; Акунченко Е.А. Коррупция и коррупционная преступность в избирательном процессе // Право и политика. 2018. № 8. С. 28–42.

² Акунченко Е.А. Антикорупційний критерій популярності кандидата середви борців у виборчому процесі Російської Федерації // Науковий вісник Ужгородського національного університету. Серія «Право». 2014. № 29. Т. 1. С. 58–61; Его же. Некоторые коррупциогенные факторы норм избирательного законодательства Российской Федерации, регулирующих порядок выдвижения кандидата // Известия вузов Кыргызстана. 2015. № 5. С. 115–119.

явление, выраженное в совокупности коррупционных преступлений, совершаемых субъектами избирательного процесса путем незаконного использования своего служебного положения или специального правового статуса, обусловленных корыстной и (или) иной личной заинтересованностью в достижении определенного политического результата на выборах вопреки интересам общества и государства» (с. 50). Сам автор, указывает, что субъектами коррупции в избирательном процессе необходимо выделить *индивидуальные* (кандидаты, их доверенные лица и уполномоченные представители; члены избирательных комиссий с правом решающего и совещательного голоса; избиратели; наблюдатели и др.) и *коллективные* (избирательные объединения; избирательные комиссии; собрания избирателей по месту жительства; организации, осуществляющие выпуск средств массовой информации и др.) (с. 30). Однако в Российской Федерации отсутствует уголовная ответственность коллективных участников избирательного процесса, имеющих статус юридического лица. Более того, участниками коррупционных преступлений в избирательном процессе могут выступать и лица, не являющиеся субъектами избирательного процесса. Например, иностранные граждане или иностранные организации, осуществляющие подкуп избирателей либо осуществляющие незаконное финансирование избирательной кампании в Российской Федерации и не обладающие ни служебным положением, ни правовым статусом, но действующие в интересах общества и государства. В связи с этим встает очевидный вопрос: следует ли признавать их вмешательство в избирательный процесс коррупционным? В указанном определении используется юридически и криминологически неопределенный термин «политический результат», в то время как участники избирательного процесса, как правило, заинтересованы в достижении политических целей, которые уже давно определены как: получение (приобретение, захват); сохранение (удержание и (или) укрепление), распределение и утрата власти. Возможно, автору следовало бы конкретизировать вводимый им термин «политический результат».

Во-вторых, автор, осуществляя группировку коррупционных преступлений в избирательном процессе Российской Федерации по критерию объекта, выделяет три группы:

- специальные коррупционные преступления в избирательном процессе (с. 40);
- общие коррупционные преступления в избирательном процессе (с. 41–42);

- преступления коррупционной направленности в избирательном процессе (с. 42).

По мнению соискателя, только первые две группы коррупционных преступлений в избирательном процессе направлены на достижение политических целей, а третья группа на достижение политических целей не направлена, хотя и совершается в условиях избирательного процесса его участниками. Эта классификация подтверждается анализом вступивших в законную силу судебных приговоров (с. 86–89). К большому сожалению, автором при осуществлении группировки не определено место коррупционным преступлениям, ответственность за которые предусмотрена ст. 200.4 «Злоупотребления в сфере закупок товаров, работ, услуг для обеспечения государственных или муниципальных нужд» и ст. 200.5 «Подкуп работника контрактной службы, контрактного управляющего, члена комиссии по осуществлению закупок», в случаях, когда они совершены членами избирательной комиссии, сотрудниками аппарата избирательной комиссии, руководителями федеральных государственных казенных учреждений Центральной избирательной комиссии Российской Федерации при подготовке к выборам или в процессе их осуществления.

В-третьих, автор в качестве аргументации высочайшей степени латентности коррупционной преступности в избирательном процессе ссылается на работу О.В. Зайцевой, в которой указывается, что латентность преступности в избирательном процессе составляет около 600 % (с. 53). Полагаю, что исследователю следует более критично относиться к произведениям своих коллег, поскольку в самой работе указанного соискателем автора какой-либо серьезной аргументации этому антинаучному выводу не представлено, имеется только отсылка к своему предыдущему произведению. К сожалению, очевидная опечатка в первоначальном тексте произведения соискателем выдана в диссертационном исследовании за доказанный факт.

В-четвертых, описывая меры социальной профилактики в системе предупреждения коррупционной преступности в избирательном процессе Российской Федерации, автором вне научного анализа оказались вопросы предотвращения и урегулирования конфликта интересов в избирательном процессе, в то время как этому направлению профилактической деятельности придается особое значение, а на региональном уровне избирательными комиссиями субъектов Российской Федерации принимаются специальные нормативные правовые акты¹.

¹ О комиссии по соблюдению требований к должностному поведению лиц, замещающих государственные должности Ямало-Ненецкого автономного округа в Избирательной комиссии Ямало-Ненецкого ав-

Проведенный анализ положений и выводов, содержащихся в диссертации, свидетельствует о высоком уровне исследования, проведенного Е.А. Акунченко, его проблемном характере, обоснованности и перспективности основных положений и выводов, к которым он пришел. Высказанные же замечания, прежде всего, обусловлены научной новизной, широким кругом затронутых в диссертации вопросов.

В целом диссертация Е.А. Акунченко представляет собой обстоятельное, творческое исследование одной из основных проблем современной российской криминологической науки. А основные положения, выводы и предложения имеют существенную научную новизну, характеризуются теоретической и практической значимостью. Они в полном объеме отражены в научных произведениях автора, с содержанием большинства из которых знаком оппонент и даже использовал их результаты в своей научно-исследовательской деятельности. Научные произведения диссертанта хорошо известны не только в России, но и за рубежом, о чем свидетельствуют и публикации автора в зарубежных научных изданиях, и ссылки на них зарубежных специалистов.

Очевидным достоинством опубликованных работ Евгения Андреевича является то, что большинство из них размещены в общедоступных базах электронных научных библиотек и могут использоваться специалистами при проведении собственных исследований вопросов противодействия коррупции.

Необходимо отметить, что основные положения, выводы и предложения, представленные в автореферате, соответствуют содержанию диссертации.

Изложенное позволяет сделать однозначный вывод о том, что диссертация Евгения Андреевича Акунченко на тему: «Криминологическая характеристика и предупреждение коррупционной преступности в избирательном

тономного округа и территориальных избирательных комиссиях Ямало-Ненецкого автономного округа, и урегулированию конфликта интересов : постановление Избирательной комиссии Ямало-Ненецкого автономного округа от 17.04.2014 № 82/689-5 (в ред. от 08.10.2018 N 88/854-6) // Вестник Избирательной комиссии Ямало-Ненецкого автономного округа. 2014. № 3; О порядке сообщения лицами, замещающими государственные должности Республики Коми в Избирательной комиссии Республики Коми, о возникновении личной заинтересованности при исполнении должностных обязанностей, которая приводит или может привести к конфликту интересов : постановление Избирательной комиссии Республики Коми от 27.12.2016 № 4/23-6 // Сетевое издание «Перечень правовых актов, принятых органами государственной власти Республики Коми, иной официальной информации». URL: <http://www.law.rkomi.ru>; О порядке сообщения лицами, замещающими государственные должности Владимирской области в Избирательной комиссии Владимирской области, территориальных избирательных комиссиях, должности государственной гражданской службы Владимирской области в Избирательной комиссии Владимирской области, о возникновении личной заинтересованности при исполнении должностных обязанностей, которая приводит или может привести к конфликту интересов : постановление Избирательной комиссии Владимирской области от 29.03.2016 № 58.

процессе Российской Федерации», представленная на соискание ученой степени кандидата юридических наук по специальности 12.00.08 «Уголовное право и криминология; уголовно-исполнительное право» является научно-квалификационной работой, в которой содержится решение задачи, имеющей значение для развития одного из направлений современной российской криминологической науки – электоральной криминологии. Она соответствует критериям, которым должны отвечать диссертации на соискание ученой степени кандидата наук (ч. 2 п. 9, п. 10, п.13, ч. 2 п.14) Положения о присуждении ученых степеней, утвержденного постановлением Правительства Российской Федерации от 24.09.2013 № 842 (в ред. от 01.10.2018 № 1168) «О порядке присуждения ученых степеней».

Научное издание

АНТИКОРРУПЦИОННАЯ БЕЗОПАСНОСТЬ ИЗБИРАТЕЛЬНОГО ПРОЦЕССА: СОСТОЯНИЕ И ПЕРСПЕКТИВЫ

Сборник научных статей
по материалам III Сибирского антикоррупционного форума

Красноярск, 7–8 декабря 2017 г.

Корректura и компьютерная верстка *А.А. Быковой*

Подписано в печать 30.11.2018. Печать плоская. Формат 60×84/16
Бумага офсетная. Усл. печ. л. 7,4. Тираж 250 экз. Заказ № 5997

Библиотечно-издательский комплекс
Сибирского федерального университета
660041, Красноярск, пр. Свободный, 82а
Тел. (391) 206-26-67; <http://bik.sfu-kras.ru>
e-mail: publishing_house@sfu-kras.ru