

АНТИКОРРУПЦИОННЫЕ МЕРЫ БЕЗОПАСНОСТИ В ИЗБИРАТЕЛЬНОМ ПРОЦЕССЕ

Меры безопасности - пока еще недостаточно хорошо изученный феномен в теории права. Их оформление в самостоятельный правовой институт не завершилось. Тем не менее востребованность правовой наукой и практикой названных мер не вызывает сомнений. Как межотраслевой правовой институт, меры безопасности представлены во всех отраслях законодательства¹. Избирательное законодательство также не является исключением. Названные меры представлены здесь достаточно широко. Прежде чем перейти к рассмотрению антикоррупционных мер безопасности в избирательном процессе, целесообразным представляется изложить основы правовой теории мер безопасности.

В трактовке Н.В. Щедрина, меры безопасности – это меры некарательного ограничения поведения физических лиц и деятельности коллективных образований, применяемые специально для предотвращения вредоносного воздействия определенного источника повышенной опасности либо ограждения объекта повышенной охраны от вредного влияния любых источников опасности². Признаками мер безопасности, позволяющими отграничивать их от мер юридической ответственности или восстановления, являются: непосредственная цель, фактические (материальные) основания применения, сроки применения, механизм реализации, а также специальные субъекты их применения³. В отличие от мер безопасности, например, институт восстановления направлен на возмещение причиненного ущерба и заглаживание причиненного вреда, реабилитацию⁴.

В механизме реализации мер безопасности задействованы внешние факторы, ограничивающие возможность совершения общественно опасных действий. В свою очередь, в основе механизма восстановления (компенсации) во главу угла ставится удовлетворение интересов жертвы⁵.

Меры безопасности возможно классифицировать по различным основаниям⁶. Так, в зависимости от вида «правовой оболочки», в которую облакаются меры безопасности, их можно подразделить на правила и санкции безопасности. Правила безопасности – это части социальных норм (диспозиции), содержащие специальные обязанности и запреты, которые необходимо соблюдать, чтобы свести к минимуму вред от определенного источника повышенной опасности и (или) предотвратить причинение вреда объекту повышенной

* © И. А. Дамм, Юридический институт КрасГУ, 2006.

¹ Щедрин Н.В. Введение в правовую теорию мер безопасности. – Красноярск: КрасГУ, 1999. – С. 63.

² Щедрин Н.В. Источник повышенной опасности, объект повышенной охраны и меры безопасности: лекция. – Красноярск: ЮИ КрасГУ, 2006. – С.15.

³ См.: Щедрин Н.В. Введение в правовую теорию мер безопасности. – Красноярск: КрасГУ, 1999. – С. 63.

⁴ Там же. – С. 63.

⁵ Там же. – С. 64.

⁶ См.: Щедрин Н.В. Введение в правовую теорию мер безопасности. – Красноярск: КрасГУ, 2000. – С. 91-108; Щедрин Н.В. Источник повышенной опасности, объект повышенной охраны и меры безопасности: лекция. – Красноярск: ЮИ КрасГУ, 2006. – С.18-21.

охраны любимым источником опасности. Нарушение правил безопасности может влечь за собой применение санкций компенсации, наказания или безопасности⁷.

В свою очередь, санкции безопасности – это части социальных норм, в которых в качестве последствия общественно опасного поведения (деятельности), нарушающего правило безопасности, предусматривается ограничение возможностей продолжения такого поведения (деятельности)⁸.

Антикоррупционным мерам безопасности в избирательном процессе присущи все названные характерные черты мер безопасности. В общем виде *антикоррупционные меры безопасности в избирательном процессе можно определить как меры принудительного ограничения поведения субъектов избирательного процесса, применяемые при наличии указанных в законе оснований и имеющие целью защиту общественных отношений по поводу формирования органов государственной власти и местного самоуправления, реализации избирательных прав граждан от вредоносных коррупционных посягательств*.

Их непосредственной целью является защита общественных отношений по поводу формирования органов государственной власти и местного самоуправления, реализации избирательных прав граждан от вредоносных коррупционных посягательств. Так, запрет членам избирательных комиссий, работающим на постоянной (штатной) основе заниматься предпринимательской и другой оплачиваемой деятельностью, кроме преподавательской, научной и иной творческой деятельности⁹, является антикоррупционным правилом безопасности в избирательном процессе, направленным на ограничение прав указанных членов избирательных комиссий получать иные доходы за осуществление своих полномочий в избирательной комиссии.

Применение антикоррупционных мер безопасности осуществляется по тем же социальным, фактическим и организационным основаниям, что и всех иных мер безопасности¹⁰. Нормативные (правовые) же основания применения антикоррупционных мер безопасности в избирательном процессе содержатся в положениях законодательства о выборах и референдуме. Так, во избежание злоупотреблений кандидатами должностным или служебным положением законодательство о выборах обязывает лиц, находящихся на государственной или муниципальной службе либо работающих в организациях, которые осуществляют выпуск СМИ, зарегистрированных в качестве кандидатов не позднее чем через пять дней со дня регистрации представить в избирательную комиссию копии приказов (распоряжений) об освобождении от выполнения должностных или служебных обязанностей¹¹. Несоблюдение требования кандидатом, избирательным объединением, выдвинувшим список кандидатов, о необходимости создания избирательного фонда (в случаях, предусмотренных законом) является основанием для отказа в регистрации кандидата, списка кандидатов¹².

Антикоррупционные меры безопасности имеют определенные законом *сроки применения*. Например, полномочия члена избирательной комиссии с правом решающего голоса, работающего на постоянной (штатной основе), приостанавливаются на период проведения избирательной кампании решением соответствующей комиссии в случае, если такой член комиссии находится в непосредственном подчинении у кандидатов¹³.

Среди субъектов антикоррупционных мер безопасности в избирательном процессе, как и субъектов мер безопасности¹⁴, можно выделить субъектов самозащиты, государственные и муниципальные органы и общественные организации. Субъектами самозащиты выступают все группы участников избирательного процесса, использующие предусмотренные законодательством средства для защиты своих избирательных прав.

Перечень государственных и муниципальных органов, уполномоченных применять меры безопасности в избирательном процессе, достаточно широк. Наиболее значимыми среди них в период подготовки и проведения выборов, референдума являются избирательные комиссии, комиссии референдума. В зависимости от уровня нахождения в системе избирательных комиссий на них действующим законодательством о выборах возлагается определенный объем контрольных функций за соблюдением избирательных прав граждан и права на участие в референдуме. Немаловажную роль в процессе применения предусмотренных избира-

⁷ Щедрин Н.В. Пределы и основания антитеррористических мер безопасности: лекция. – Красноярск: ЮИ КрасГУ, 2006. – С. 7-8.

⁸ Там же.

⁹ Пункт 15 ст. 29 ФЗ «Об основных гарантиях избирательных прав и права на участие в референдуме граждан Российской Федерации» от 12.06.2002 № 67-ФЗ.

¹⁰ Социальное основание мер безопасности образует необходимость пресечения вредного влияния источника повышенной опасности либо ограждения объекта охраны от вредного воздействия посредством ограничения конституционных прав и свобод личности. Нормативными (правовыми) основаниями служат международно-правовые акты, Конституция РФ и федеральные законы. Фактическими (материальными) основаниями могут выступать события и действия (не только правомерные, но и неправомерные). Для применения санкций безопасности фактическими основаниями будут общественно опасные деяния, предусмотренные федеральным законом. Организационными основаниями служат акты применения права в форме приговора, определения суда, постановления судьи или иного компетентного решения, в котором происходит индивидуализация отношений безопасности. См.: Щедрин Н.В. Введение в правовую теорию мер безопасности. – Красноярск, 2000. – С. 127-132; Щедрин Н.В. Источник повышенной опасности, объект повышенной охраны и меры безопасности: лекция. – Красноярск: ЮИ КрасГУ, 2006. – С. 21-22.

¹¹ Пункт 2 ст. 40 ФЗ «Об основных гарантиях избирательных прав и права на участие в референдуме граждан Российской Федерации» от 12.06.2002. № 67-ФЗ.

¹² Там же. Подпункт «ж» пункта 24 ст. 38.

¹³ Там же. Пункт 7 ст. 29.

¹⁴ К субъектам мер безопасности относят субъектов самозащиты, государственные и муниципальные органы, негосударственные организации. См.: Щедрин Н.В. Введение в правовую теорию мер безопасности. – Красноярск, 2000. – С. 65.

тельным законодательством мер безопасности играют правоохранительные органы (соответствующие суды, органы прокуратуры, милиции).

Антикоррупционные меры безопасности в избирательном процессе весьма разнообразны и могут быть классифицированы по различным основаниям. Особо важное значение имеет выделение правил и санкций антикоррупционных мер безопасности. *Антикоррупционные правила безопасности в избирательном процессе* представляют собой специальные ограничения, обязанности и запреты, устанавливаемые в соответствующих нормативно-правовых актах в отношении субъектов избирательного процесса с целью предотвращения возникновения и распространения коррупционных отношений в избирательном процессе.

Антикоррупционные санкции безопасности в избирательном процессе – это части правовых норм, в которых в качестве последствия коррупционного поведения (деятельности), нарушающего антикоррупционное правило безопасности в избирательном процессе, предусматривается ограничение возможностей продолжения такого поведения (деятельности).

Нарушение антикоррупционного правила безопасности может повлечь применение соответствующей санкции безопасности или санкции ответственности, возможно их параллельное или последовательное применение. Так, осуществление кандидатом подкупа избирателей может повлечь за собой отмену регистрации кандидата (санкция безопасности) и привлечение его к административной или уголовной ответственности (санкция ответственности). Пропуск средством массовой информации срока публикации сведений о размере и иных условиях предоставления эфирного времени, печатной площади соответствующей организацией телерадиовещания, редакцией периодического печатного издания для проведения предвыборной агитации, а также непредставление в соответствующую избирательную комиссию уведомления о готовности предоставлять эфирное время и печатные площади влечет невозможность осуществления в ходе избирательной кампании указанными организациями предвыборной агитации¹⁵. Соответственно, нарушение СМИ правила безопасности в избирательном процессе о необходимости публиковать сведения о размере и иных условиях предоставления эфирного времени, печатной площади влечет применение санкции безопасности – запрет осуществлять в ходе избирательной кампании предвыборную агитацию, а в случае нарушения такого запрета – применение санкции административной ответственности за незаконное распространение агитационных материалов (ст. 5.8 КоАП РФ).

Можно выделить физические, экономические, организационные и информационные антикоррупционные меры безопасности.

Так, например, *экономические антикоррупционные меры безопасности в избирательном процессе* представлены требованиями законодателя о создании кандидатами, избирательными объединениями избирательных фондов, а также установлении порядка поступления и расходования средств таких фондов¹⁶.

Среди *организационных антикоррупционных мер безопасности в избирательном процессе* можно назвать многочисленные положения о запрете лицам, замещающим государственные или муниципальные должности, находящимся на государственной или муниципальной службе, являющимся членами органов управления организациями независимо от форм собственности, использовать преимущества своего должностного или служебного положения.

К числу *информационных антикоррупционных мер безопасности* можно отнести периодическое опубликование в СМИ сведений о поступлении и расходовании средств избирательных фондов, фондов референдума¹⁷.

Антикоррупционные меры безопасности в избирательном процессе, как и иные меры безопасности¹⁸, могут быть представлены в качестве *мер пресечения* и *мер охраны*. На наш взгляд, к антикоррупционным мерам пресечения следует отнести ограничения, связанные с должностным или служебным положением ряда участников избирательного процесса¹⁹. Например, должностным лицам, журналистам, иным творческим работникам организаций, осуществляющих выпуск СМИ, если указанные лица являются кандидатами либо их доверенными лицами или уполномоченными представителями по финансовым вопросам, доверенными лицами или уполномоченными представителями избирательных объединений, запрещается участвовать в освещении избирательной кампании через СМИ. Таким образом, устанавливая запрет указанным представителям СМИ после приобретения статуса кандидата участвовать в освещении избирательной кампании через организации, осуществляющие выпуск СМИ, законодатель пресекает возможность использования ими преимуществ своего должностного или служебного положения.

¹⁵ Пункт 6 ст. 50 ФЗ «Об основных гарантиях избирательных прав и права на участие в референдуме граждан Российской Федерации» от 12.06.2002 № 67-ФЗ.

¹⁶ Там же. Ст. 58-ФЗ.

¹⁷ См.: пункт 8 ст. 59 ФЗ «Об основных гарантиях избирательных прав и права на участие в референдуме граждан Российской Федерации» от 12.06.2002 № 67-ФЗ.

¹⁸ См.: Щедрин Н.В. Введение в правовую теорию мер безопасности. – Красноярск, 2000. – С. 93; Щедрин Н.В. Источник повышенной опасности, объект повышенной охраны и меры безопасности: лекция. – Красноярск: ЮИ Крас ГУ, 2006. – С. 19.

¹⁹ Статья 40 ФЗ «Об основных гарантиях избирательных прав и права на участие в референдуме граждан Российской Федерации» от 12.06.2002 № 67-ФЗ.

К мерам охраны следует относить гарантии, предоставляемые кандидатам, членам избирательных комиссий при реализации ими предоставленных законом прав и выполнении соответствующих обязанностей. Так, зарегистрированному кандидату как объекту охраны законодательством предоставляется дополнительная гарантия от неправомерных попыток повлиять на его деятельность в виде установления обязательного получения согласия прокурора (соответственно уровню выборов) на привлечение к уголовной ответственности, арест или назначение в судебном порядке административного наказания²⁰. В свою очередь, член комиссии с правом решающего голоса не может быть привлечен к уголовной ответственности, подвергнут административным наказаниям, налагаемым в судебном порядке, без согласия прокурора субъекта РФ, а член ЦИК РФ с правом решающего голоса, председатель избирательной комиссии субъекта РФ - без согласия Генерального прокурора РФ²¹.

В зависимости от момента применения можно выделить *неотложные антикоррупционные меры безопасности и превентивные*. Неотложные антикоррупционные меры в избирательном процессе применяются в случаях, когда коррупционное посягательство уже началось. В качестве примера можно привести пресечение подкупа избирателей сотрудниками милиции. К превентивным мерам можно отнести запрет вносить пожертвования в избирательные фонды кандидатов, зарегистрированных кандидатов, избирательных объединений юридическим лицам, зарегистрированным менее чем за один год до дня голосования на выборах, до дня начала кампании референдума²², иностранным государствам и иностранным организациям²³, органам государственной власти, иным государственным органам, органам местного самоуправления²⁴.

В отличие от мер наказания, меры безопасности могут применяться в отношении как физических, так и юридических лиц. Например, юридическим лицам, зарегистрированным менее чем за один год до дня голосования на выборах, до дня начала кампании референдума, запрещено вносить пожертвования в избирательные фонды кандидатов, избирательных объединений²⁵.

Как видим, антикоррупционные меры безопасности в избирательном процессе нашли широкое применение в избирательном законодательстве. Однако потенциал этого института далеко не исчерпан.

Нельзя не отметить непоследовательность и отсутствие политической воли законодателя в противодействии посредством использования мер безопасности распространению коррупционных отношений в избирательном процессе. Так, в ныне не действующем п. 3 ст. 92 ФЗ «О выборах депутатов Государственной Думы Федерального Собрания Российской Федерации» от 20 декабря 2002 г. №175-ФЗ было закреплено, что в случае досрочного выбытия депутата, занимавшего на момент заверения федерального списка кандидатов одно из первых трех мест в общефедеральной части федерального списка кандидатов, без вынуждающих к тому обстоятельств в период менее одного года со дня избрания Государственной Думы, депутатский мандат передается ЦИК РФ другому федеральному списку кандидатов из числа допущенных к распределению депутатских мандатов в данном созыве Государственной Думы. Данная мера безопасности позволяла эффективно противодействовать использованию технологии «локомотива», когда в список избирательного объединения входили лица, как правило, замещающие государственные или выборные муниципальные должности либо находящиеся на государственной или муниципальной службе, не имеющие цели работы на выборной должности, но призванные привлечь голоса избирателей. Однако по неясным причинам в новом соответствующем ФЗ от 18 мая 2005 г. № 51-ФЗ такая мера уже отсутствует. По нашему мнению, названную меру безопасности необходимо восстановить и закрепить не в специальном федеральном законе, а в ФЗ «Об основных гарантиях...».

Включение мер безопасности в систему средств правового регулирования позволяет решить ряд сложных теоретических проблем, возникающих перед учеными при разграничении различных видов принудительного воздействия, а следовательно, усовершенствовать нормативную базу и повысить эффективность ее применения. Например, ряд специалистов в области избирательного права, рассматривая некоторые меры конституционной ответственности, основания применения таких мер конституционной ответственности, как отказ кандидату (списку кандидатов) в регистрации, отмена регистрации, приходят к выводу, что далеко не все из них возможно относить к мерам конституционной ответственности.

Некоторые исследователи отмечают, что при осуществлении законодательной регламентации института отказа в регистрации свое нормативное закрепление находят не только меры конституционно-правовой от-

²⁰ Пункт 4 ст. 41 ФЗ «Об основных гарантиях избирательных прав и права на участие в референдуме граждан Российской Федерации» от 12.06.2002 № 67-ФЗ.

²¹ См.: пункт 18 ст. 29 ФЗ «Об основных гарантиях избирательных прав и права на участие в референдуме граждан Российской Федерации» от 12.06.2002 № 67-ФЗ.

²² См.: подпункт «о» п.6 ст. 58 ФЗ «Об основных гарантиях избирательных прав и права на участие в референдуме граждан Российской Федерации» от 12.06.2002 № 67-ФЗ.

²³ Там же. Подпункт «а» п. 6 ст. 58.

²⁴ Там же. Подпункт «ж» п. 6 ст. 58.

²⁵ Подпункт «о» п. 5 ст. 58 ФЗ «Об основных гарантиях избирательных прав и права на участие в референдуме граждан Российской Федерации» от 12.06.2002 № 67-ФЗ.

ветственности за избирательные правонарушения, но и иные правовые средства, обеспечивающие правовую охрану избирательной системы²⁶.

Как указывает В.В. Игнатенко, в целом ряде случаев отказ в регистрации кандидата (списка кандидатов) является применением не наказательной санкции (меры конституционно-правовой ответственности за совершение избирательного правонарушения), а применением правообеспечительной или правовосстановительной меры. Здесь основанием отказа в регистрации кандидата (списка кандидатов) выступает не избирательное правонарушение (виновное, противоправное деяние определенных участников выборов, нарушающее законодательство о выборах и влекущее применение установленных законом мер ответственности), а сам объективный юридический факт несоответствия (противоречия) определенным требованиям закона статуса, состояния, результата деятельности²⁷.

Трудно не согласиться с высказанной названными авторами позицией. Действительно, основанием привлечения к любой разновидности юридической ответственности выступает совершение деяния, содержащего все признаки состава правонарушения. А одним из обязательных элементов состава правонарушения является субъективная сторона, в свою очередь, «с субъективной стороны всякое правонарушение характеризуется наличием вины»²⁸. Из сказанного следует, что основанием применения мер конституционной ответственности к субъектам избирательного процесса является совершение ими правонарушения. Однако для применения такого основания отказа в регистрации кандидату (списку кандидатов), как отсутствие среди документов, представленных для регистрации кандидата, документов, необходимых в соответствии с законодательством для регистрации кандидата²⁹, установление признаков правонарушения не требуется. Достаточно лишь установить факт отсутствия необходимого документа.

Одним из оснований отказа кандидату в регистрации является отсутствие у него пассивного избирательного права³⁰. Соответственно для отказа в регистрации кандидату-иностранцу избирательной комиссии достаточно установить лишь факт отсутствия у него гражданства РФ. Как точно отмечает М.С. Матейкович, отказывая в регистрации кандидату-иностранцу, избирательная комиссия не может применить к нему государственно-принудительную меру – ограничение пассивного избирательного права – в принципе, ибо он этим правом просто не обладает³¹.

Такие меры принуждения, как расформирование избирательной комиссии, прекращение полномочий члена избирательной комиссии с правом решающего голоса в случае признания его судом систематически не исполняющим обязанности на основании представления соответствующей избирательной комиссии, удаление препятствующих работе избирательных комиссий наблюдателей, направлены на прекращение противоправного поведения, вследствие чего, отмечает С.Д. Князев, тяготеют к мерам защиты электоральных прав граждан³², а не к мерам конституционной ответственности. По нашему мнению, названные «спорные» меры отвечают всем признакам мер безопасности в избирательном процессе.

Применение мер безопасности в отличие от мер ответственности не связывается с необходимостью установления всех признаков состава правонарушения, поскольку основанием применения мер безопасности является наступление указанного в законодательстве юридического факта. Так, например, факт вступления приговора в законную силу с отбытием наказания в местах лишения свободы или признание гражданина судом недееспособным влекут ограничение активного и пассивного избирательного права³³. Соответственно, установление факта сокрытия кандидатом сведений о наличии судимости является основанием для отказа³⁴ или отмены регистрации кандидата³⁵.

Обозначение рассматриваемых мер правовосстановительными или правообеспечительными видится нам не совсем верным по следующим основаниям. Меры восстановления направлены «на устранение вреда, причиненного противоправным деянием общественным отношениям, на исполнение обязанностей»³⁶. Однако в случае отказа в регистрации кандидату в Президенты РФ на основании отсутствия у него пассивного

²⁶ Штурнев А.Е. Конституционно-правовая ответственность и ее меры за избирательные правонарушения // Сборник конкурсных работ в области избирательного права и избирательного процесса. – М.: РЦОИТ, 2004. – С. 200.

²⁷ Игнатенко В.В. Правонарушения и юридическая ответственность в избирательном процессе. – Иркутск: Избирательная комиссия Иркутской области; Институт законодательства и правовой политики, 2003. – С. 28-29.

²⁸ Теория государства и права / под ред. Н.И. Матузова, А.В. Малько. – М.: Юрист, 1997. – С. 533.

²⁹ Подпункт «в» п. 24 ст. 38 ФЗ «Об основных гарантиях избирательных прав и права на участие в референдуме граждан Российской Федерации» от 12.06.2002 № 67-ФЗ.

³⁰ Подпункт «а» п. 24 ст. 38 ФЗ «Об основных гарантиях избирательных прав и права на участие в референдуме граждан Российской Федерации» от 12.06.2002 № 67-ФЗ.

³¹ Матейкович М.С. Проблемы конституционной ответственности субъектов избирательного процесса в Российской Федерации // Государство и право. – 2001. – № 10. – С. 33.

³² Князев С.Д. Российское избирательное право. – Владивосток: ДВГУ, 2001. – С. 408.

³³ См.: ст. 4 «Об основных гарантиях избирательных прав и права на участие в референдуме граждан Российской Федерации» от 12.06.2002 № 67-ФЗ.

³⁴ Подпункт «е» п. 24 ст. 38 ФЗ «Об основных гарантиях избирательных прав и права на участие в референдуме граждан Российской Федерации» от 12.06.2002 № 67-ФЗ.

³⁵ Подпункт «е» п. 5 ст. 76 ФЗ «Об основных гарантиях избирательных прав и права на участие в референдуме граждан Российской Федерации» от 12.06.2002 № 67-ФЗ.

³⁶ Лейст О.Э. Санкции и ответственность по советскому праву. – М.: Юрид. лит., 1981. – С. 63.

избирательного права в связи с недостижением соответствующего возраста восстановление права не происходит, поскольку ничьи права в данном случае нарушены не были. Относить названную меру к числу правообеспечительных также не вполне корректно, поскольку традиционно правообеспечительными мерами именуется меры, направленные на создание дополнительных гарантий реализации определенных прав, исполнения возложенных обязанностей.

Подводя итог рассмотрению антикоррупционных мер безопасности в избирательном процессе, важно отметить, что нами были рассмотрены лишь основы применения названных мер в системе противодействия коррупции в избирательном процессе. Тем не менее значение этих мер в системе противодействия коррупции в избирательном процессе нельзя недооценивать. Взвешенное, обоснованное установление антикоррупционных правил и санкций безопасности может существенно дополнить систему мер противодействия коррупции в избирательном процессе, а также серьезно повлиять на распространение коррупции в избирательном процессе.