

К ВОПРОСУ О ПОНЯТИИ КОРРУПЦИОННОГО ПРАВОНАРУШЕНИЯ В ИЗБИРАТЕЛЬНОМ ПРОЦЕССЕ

И.А. Зырянова

В статье автором поднимается проблема отсутствия законодательного определения понятия «коррупционное правонарушение». Автор анализирует предложенные в законопроектах: «О противодействии коррупции», «Об основах антикоррупционной политики», «О внесении изменений в отдельные законодательные акты Российской Федерации в части совершенствования мер по противодействию коррупции» и научной литературе понятия «коррупционное правонарушение». С учетом особенностей коррупции в избирательном процессе в статье предлагается авторское определение понятия «коррупционное правонарушение в избирательном процессе».

Ключевые слова: коррупция, избирательный процесс, признаки коррупции в избирательном процессе, нарушении коррупции, нарушении коррупции в избирательном процессе.

Общепринятого понятия коррупционного правонарушения в научной литературе еще не сложилось. Не выработано и понятие коррупционного правонарушения в избирательном процессе. В действующем законодательстве соответствующие определения также отсутствуют.

Существует мнение, что коррупция – это исключительно уголовно-правовое явление. Но с таким утверждением вряд ли можно согласиться. Верно отмечает Б.В. Волженкин: коррупция как социальное явление конкретно проявляется в совершении различных коррупционных деяний, только часть из которых объявляется преступными и преследуется в уголовном порядке [1 с. 360]. Коррупционные преступления представляют собой деяния, обладающие наиболее высокой степенью общественной опасности в сравнении с иными коррупционными правонарушениями, однако ими система коррупционных правонарушений не исчерпывается.

Федеральный закон «О противодействии коррупции» не содержит определения коррупционного правонарушения, однако, в тексте закона этот термин используется достаточно часто. Только в статье первой указанного закона, определяющей основные понятия, термин «коррупционное правонарушение» упоминается неоднократно. Так, борьба с коррупцией, как одно из основных направлений противодействия коррупции, определяется как деятельность уполномоченных субъектов по «выявлению, предупреждению, пресечению, раскрытию и расследованию коррупционных правонарушений». Еще одно направление противодействия коррупции законодатель называет как деятельность «по минимизации и (или) ликвидации последствий коррупционных правонарушений». Таким образом, весь потенциал Федерального закона «О противодействии коррупции» направлен на предупреждение, борьбу с коррупционными правонарушениями, минимизацию и (или) ликвидацию их последствий. Вместе с тем, объект законодательного воздействия остался неопределенным. Вопросы: «что такое «коррупционное правонарушение»? и «каков перечень коррупционных правонарушений?» – в названном федеральном законе остались открытыми.

Определение коррупционного правонарушения предлагается в проектах законов «О противодействии коррупции» и «Об основах антикоррупционной политики». Так, согласно проекту закона «О противодействии коррупции» коррупционное правонарушение – это установленное решением суда существенное виновное нарушение субъектом коррупции существующего порядка несения службы и исполнения своих служебных обязанностей, а равно и невыполнение им запретов и правил, установленных для этих лиц, если такое нарушение содержит признаки коррупции и за него в соответствии с законодательством установлена уголовная, административная, гражданско-правовая ответственность [2].

Однако деяние, все признаки которого образуют состав, например, административного правонарушения, следует отнести к коррупционным или иным по характеру административным правонарушениям еще до установления судом соответствующего нарушения законодательства.

В проекте закона «Об основах антикоррупционной политики» под коррупционным правонарушением понимается «общественно вредное либо общественно опасное деяние, обладающее признаками коррупции, за которое нормативным правовым актом установлена гражданско-правовая, дисциплинарная, административная или уголовная ответственность» [3]. Любому правонарушению присущ признак вины, его следовало бы включить в число признаков как коррупционного правонарушения.

В октябре 2013 года депутат, председатель Комитета Государственной Думы по безопасности и противодействию коррупции И.А. Яровая внесла в Государственную Думу законопроект «О внесении изменений в отдельные законодательные акты Российской Федерации в части совершенствования мер по противодействию коррупции». В проекте предложено следующее определение «коррупционное правонарушение – виновное деяние, нарушающее законодательство Российской Федерации о

противодействию коррупции, и влекущее дисциплинарную, административную, уголовную и (или) гражданско-правовую ответственность». В отличие от приведенных ранее законопроектов, в рассматриваемом, одной из характерных черт коррупционного правонарушения называется деяние, содержащее не «признаки коррупции», а «нарушающее законодательство Российской Федерации о противодействии коррупции». Если признаки коррупции так или иначе можно вычленивать из законодательного понятия коррупции, то «законодательство Российской Федерации о противодействии коррупции» нормативно не определено. Снова возникает вопрос: Какие нормативные правовые акты образуют законодательство о противодействии коррупции. Имеется ввиду только Федеральный закон «О противодействии коррупции»? Однако, серьезный массив антикоррупционных запретов и ограничений содержится в Федеральном законе «О государственной гражданской службе в Российской Федерации». Например, запрет государственному служащему принимать вознаграждения в связи с исполнением должностных обязанностей (п.6 ст.17). Представляется, что приведенная в качестве примера правовая норма составляет правовую основу противодействия коррупции, согласно статье 2 «Правовая основа противодействия коррупции» Федерального закона «О противодействии коррупции», но не может быть включена в законодательство о противодействии коррупции.

В научной литературе также нет единства мнений в вопросе определения коррупционного правонарушения, при этом отсутствуют и диаметрально противоположные позиции. Так, например, Н.В. Щедрин предлагает следующее определение: «коррупционное правонарушение – содержащее признаки коррупции виновное деяние, ответственность за которое предусмотрена законодательством» [4 с. 1450; 5]. В.Г. Гриб, Л.Е. Окс указывают, что «к коррупционным правонарушениям относятся обладающие признаками коррупции гражданско-правовые деликты, дисциплинарные проступки, административные правонарушения, а также преступления» [6 с. 32].

За ряд коррупционных правонарушений в избирательном процессе помимо названных видов юридической ответственности предусмотрена также конституционная ответственность. Коррупционное правонарушение в избирательном процессе должно обладать признаками коррупции в избирательном процессе.

В свою очередь под коррупцией в избирательном процессе следует понимать 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.

Полагаем, что коррупцию в избирательном процессе характеризует следующий набор признаков: сфера существования; определенный перечень субъектов; использование субъектами избирательного процесса своего статуса, служебного положения; характерная для данного вида коррупционных отношений цель.

Сферой существования этой разновидности коррупции является непосредственно избирательный процесс, как в узком, так и широком его понимании [7 с. 35; 8 с. 42; 9 с. 276].

Наибольшую сложность вызывает определение *круга субъектов коррупции в избирательном процессе*. Поскольку исследуемый нами вид коррупции существует в сфере избирательного процесса, соответственно, можно предположить, что ее субъектами являются субъекты избирательного процесса. Однако, 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 субъектов коррупции в избирательном процессе.

К субъектам коррупции в избирательном процессе относятся граждане Российской Федерации. Подавляющее большинство субъектов коррупции в избирательном процессе и есть граждане. Как правило, эта категория субъектов вступает в коррупционные отношения в сфере избирательного процесса в качестве избирателей, кандидатов, должностных лиц и т.п.

Следующую 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.

Полагаем, что подкуп избирателей – это классический пример коррупционных отношений в форме сделки, где стороной пассивного подкупа выступает избиратель, а стороной активного подкупа выступает скупщик (кандидат лично, представитель кандидата, иное лицо). В коррупционных отношениях подкупа избирателей, избиратель использует свой статус, свое право голосовать, предоставленное ему Конституцией Российской Федерации (на основании чего, избирателю, включенному в список

избирателей, собственно и выдают бюллетень на избирательном участке) 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. Достаточно часто 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).

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 уровня [10, 11, 12].

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. Достаточно распространенными на практике являются случаи подкупа наблюдателей, с целью предотвращения разглашения ими фактов фальсификации избирательных документов, итогов голосования.

Особую группу субъектов коррупции в избирательном процессе образуют избирательные комиссии и их члены с правом решающего голоса. Работающие в избирательных комиссиях различного уровня - коллегиальных органах, формируемых в порядке и сроки, которые установлены законом, организующих и обеспечивающих подготовку и проведение выборов, 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.

Таким образом, 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, задолго до начала избирательной кампании.

Также к субъектам коррупции в избирательном процессе 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 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 служащими таких организаций.

К числу субъектов коррупции в избирательном процессе нужно отнести и лиц, предоставляющих иным субъектам избирательного процесса выгоды материального и нематериального характера. Эта группа субъектов коррупции в избирательном процесса 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 своего статуса, служебного 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 независимо от формы собственности, либо служащих таких организаций, представителей средств массовой информации.

Целью коррупции в избирательном процессе, как и коррупции вообще 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 немного, что они могут реально получить от использования своего избирательного права, в отличие от обещанных кандидатом или партией улучшений в будущем.

Подводя итог, можно сделать вывод, что **коррупционное правонарушение в избирательном процессе** – общественно вредное либо общественно опасное, виновное деяние, обладающее признаками коррупции в избирательном процессе, за которое нормативным правовым актом установлена гражданско-правовая, дисциплинарная, конституционная, административная или уголовная ответственность.

The author raises the issue of lack of the legislative definition of "corruption offense." The author analyzes the proposed in laws: "On anti-corruption measures", "On the basis of anti-corruption policy", "On Amendments to certain legislative acts of the Russian Federation in terms of improving the anti-corruption measures" and in the scientific literature the concept of "corruption offense". Taking into account features of corruption in the electoral process, the author in the article suggests an author's definition of "corruption offense in the electoral process".

Key words: *corruption, electoral process, signs of corruption in the electoral process, corruption offense, corruption offense in the electoral process.*

Список литературы

1. Криминология - XX век / под ред. В.Н. Бурлакова, В.П. Сальникова. М.: ЮристЪ, 2000. С. 360.
2. О противодействии коррупции: проект федерального закона №148067-3 // Консультант Плюс.
3. Об основах антикоррупционной политики: проект федерального закона N 164749-3 // Консультант Плюс.
4. Щедрин Н.В. О совершенствовании законодательного определения коррупции // Право и политика. 2009. № 7. С. 1448-1452.
5. Щедрин Н.В. О коррупции, коррупционерах и коррупционной выгоде // ВВ: Вопросы права и политики. 2014. №3.
6. Гриб В.Г., Окс Е.Л. Противодействие коррупции: учебное пособие. М.: Московская финансово-промышленная академия, 2011. 32.
7. Хрусталева Е.Н. Избирательный процесс в России: понятие и стадии // Правоведение. 1998. № 2. С. 32-35.
8. Князев С.Д. Избирательный процесс: понятие, особенности и структура // Правоведение. 1998. № 3. С. 42-54.
9. Избирательное право и избирательный процесс в Российской Федерации / под ред. А. А. Вешнякова. М.: Норма, 2003. С. 276-279.
10. Сысоев В. Сколько стоит депутатский мандат? // http://www.ng.ru/politics/1999-12-20/3_mandat.html (Дата обращения к ресурсу 25.03.2014).
11. Цепляев. В. Сколько стоит депутатский мандат // <http://gazeta.aif.ru/oldsite/993/page5.htm> (Дата обращения к ресурсу 25.03.2014).
12. Цена мандата // http://www.vedomosti.ru/newspaper/article/257477/cena_mandata (Дата обращения к ресурсу 25.03.2014).

Об авторе

Зырянова И.А. – кандидат юридических наук, доцент кафедры деликтологии и криминологии
Юридического института Сибирского федерального университета, *idamm@yandex.ru*