**Избирательные технологии и коррупция**

**Введение**

На современном этапе развития российского общества перед государством чрезвычайно остро стоит проблема борьбы с коррупцией, темпы роста и масштабы которой являются беспрецедентными. Одним из наиболее опасных ее видов является коррупция в избирательном процессе, поскольку она порождает многообразие коррупционных проявлений в органах власти, представляет возможность недобросовестным политикам в дальнейшем распоряжаться значительными публичными ресурсами[[1]](#footnote-1). Существование коррупции в высших органах государства подрывает доверие населения к власти, процедуре ее формирования, влечет за собой девальвацию значения закона и права как инструментов регулирования социальной жизни, и в конечном итоге, приводит к непродуманной внутренней и внешней государственной политике.

Повышенный интерес к вопросам электоральных технологий и их связи с коррупцией обусловлен также тем, что в 2003 г. в Российской Федерации начался новый избирательный цикл, что, породило очередной всплеск соответствующих правонарушений. В последние годы появились новые технологии подкупа избирателей, новые схемы финансирования предвыборных кампаний, нарушающие установленный порядок, постоянно происходит трансформация форм и методов коррупционных злоупотреблений, связанных с организацией и проведением выборов. Всё это требует новых подходов к их изучению и обусловливает актуальность темы исследования.

**Понятие избирательной коррупции**

В теории права общепризнано, что результативность эмпирико-теоретических исследований во многом зависит от степени разработанности понятийного аппарата, поэтому методологически верной представляется необходимость установления содержания понятия «коррупция» применительно к деятельности в сфере избирательного процесса.

В этимологическом аспекте под коррупцией (от лат. – corruptio) понимают «моральное разложение должностных лиц и политиков, выражающееся в незаконном обогащении, взяточничестве, хищении и срастании с мафиозными структурами»[[2]](#footnote-2), «подкуп взятками, продажность должностных лиц, политических деятелей»[[3]](#footnote-3).

В российском законодательстве отсутствуют какие-либо нормативно-правовые акты, разъясняющие сущность коррупции, что, на наш взгляд, обусловлено тем, что парламентарии не заинтересованы в ведении активных действий в названном направлении. В этой связи показательно, что Россия до сих пор не ратифицировала Конвенции ООН и Совета Европы, содержащие нормы по борьбе с этим социальным явлением, что в очередной раз указывает на взаимосвязь коррупции и процесса формирования государственной власти (избирательного процесса).

Избирательная коррупция представляет собой деятельность заинтересованных лиц, направленную на куплю-продажу властных полномочий. Кандидаты на государственные выборные должности стремятся получить эти полномочия официально, а лица, которые «помогают» им прийти к власти – неофициально, желают получить возможность влиять на принятие выгодных для них решений, оставаясь при этом, как правило, «в тени» (лоббирование, протекционирование и т.п.). При этом особенность избирательной коррупции заключается в том, что подкупающая сторона действует на «перспективу» на неопределенных условиях. Наиболее распространенным вариантом коррупционного поведения в этом случае является совершение сделки, в результате которой кандидат в законодательные или исполнительные органы власти обменивает свой властный капитал на предлагаемые ему материальные либо нематериальные блага (конвертирует власть в другой ресурс, чаще всего финансовый).

Коррупция в сфере электорального процесса непосредственно связана с избирательными правоотношениями, поэтому для уточнения ее субъектов необходимо определить круг субъектов таких правоотношений. В избирательном праве основными субъектами избирательных правоотношений считаются избиратели и избирательные комиссии[[4]](#footnote-4).

Признание членов избирательных комиссий субъектами коррупции не вызывает возражений, поскольку их положение в системе формирования выборных институтов государственной власти и местного самоуправления, позволяет использовать им свой статус для извлечения выгоды в личных, узко групповых или корпоративных интересах.

Что касается включения в круг коррупционеров электората, то в юридической литературе этот вопрос решается неоднозначно. Отдельные авторы (Б.Л. Вишневский, С.И. Дулов, В.Л. Римский) рассматривают подкуп избирателей в качестве формы проявления коррупции. Однако мы не разделяем указанную позицию. Безусловно, коррупция во власти и подкуп электората в ходе избирательной кампании – это взаимосвязанные явления. «Оба они, по сути, представляют собой латентные противоправные социально вредные отношения, которые возникают между представителями государства и рядовыми гражданами»[[5]](#footnote-5). В то же время исходя из того, что коррупция неразрывно связана с властными полномочиями, которыми избиратели не наделены ни в настоящем, ни в будущем (в отличие от кандидатов), они не могут быть отнесены к числу субъектов коррупции, даже если продают свой голос.

С нашей точки зрения, подкуп избирателей является одной из коррупционных избирательных технологий, субъектами же в этом случае выступают с одной стороны кандидаты, использующие данный способ прихода к власти, с другой – лица, которые их финансируют. Исходя из этих соображений, нам представляется дискуссионным употребление термина «электоральная коррупция» (от лат. – elector выбирающий, избиратель), который иногда встречается в специальной литературе[[6]](#footnote-6).

Помимо членов избирательных комиссий в выборах принимают непосредственное участие кандидаты на выборные должности, а также некоторые должностные лица государственных органов. Поскольку указанные лица могут использовать свое положение для получения незаконных выгод, они также отнесены нами к числу субъектов избирательной коррупции.

Таким образом, субъектами рассматриваемого вида коррупции являются лишь должностные лица государственных органов Российской Федерации, лица, зарегистрированные в установленном порядке в качестве кандидатов в законодательные и исполнительные органы власти Российской Федерации, субъектов Российской Федерации либо в органы местного самоуправления, а также члены избирательных комиссий и комиссий референдума.

Исходя из изложенного, под **коррупцией в избирательном процессе (избирательной коррупцией)** в настоящем исследовании понимается антисоциальное явление, характеризующееся продажностью должностных лиц государственных органов РФ, лиц, зарегистрированных в установленном порядке в качестве кандидатов в законодательные и исполнительные органы власти РФ, субъектов РФ либо в органы местного самоуправления, а также членов избирательных комиссий и комиссий референдума, и основанном на этом использовании имеющихся у них полномочий и вытекающих из них возможностей, для получения выгоды в личных, узко групповых или корпоративных интересах.

**Грязные избирательные технологии и коррупция**

Оценить реальный уровень коррупции в избирательной сфере очень сложно в связи высочайшей латентностью данного явления. Проведенный нами социологический опрос показал, что лично сталкивались с проявлениями коррупции 34% избирателей, 38% экспертов, 90% кандидатов. Однако думается, что кандидаты были не до конца искренними при ответе на данный вопрос, поскольку при личной беседе практически все они признались, что с коррупцией сталкивались.

Косвенно подтверждением высокого уровня избирательной коррупции может служить тот факт, что по оценке Минюста России за последние пять лет было выявлено свыше 14 тысяч незаконных нормативно-правовых актов. Такое качество законотворческой деятельности является прямым следствием того, что к власти приходят лица, действующие вопреки интересам населения, использующие свой статус для извлечения личной выгоды.

В российской практике встречаются различные вариации использования «административного ресурса». Основными из них являются:

– разнообразные злоупотребления должностным положением.

Они могут выражаться, например, в создании для кандидатов «от власти» «режима наибольшего благоприятствования» при организации встреч с электоратом под видом всевозможных совещаний работников здравоохранения, образования, культуры; в использовании в предвыборной кампании служебных помещений, средств связи, транспорта, государственных СМИ, оргтехники, кадров; в распространении агитационных материалов через школы, поликлиники, детские сады, жилищные конторы, отделы социального обеспечения и т.д.[[7]](#footnote-7) Так, на выборах в 2002 г. в г. Саратове для сбора подписей в поддержку одного из кандидатов привлекались студенты дневных отделений государственных вузов (с минимальной оплатой). При этом избирательные комиссии даже не пытаются применить к таким кандидатам предусмотренные законом меры воздействия.

– скрытый подкуп избирателей.

Поскольку типично выдвижение на пост главы исполнительной власти уже действующего Президента, губернатора, то к выборам приурочивается выплата и / или повышение пенсий, пособий, заработной платы и других задолженностей[[8]](#footnote-8).

– административное давление на избирателей.

Оно может выражаться в настойчивой агитации лиц, работающих в государственных учреждениях, проголосовать за нужного кандидата. Иногда имеет место прямое принуждение к голосованию, выражающееся в различных угрозах избирателям (например, не проголосуешь за нашего кандидата – уволим, либо не допустим к сдаче экзаменационной сессии и т.п.).

Это могут быть рейды правоохранительных органов и различные проверки избирательных штабов, информационная блокада, запрет на регистрацию соперника на этапе сбора подписей или за несколько дней до выборов, инициирование накануне выборов процедуры незаконного привлечения кандидата-конкурента к уголовной ответственности и т.д.[[9]](#footnote-9)

Избирательные комиссии в большинстве своем находятся под контролем местных властей и весьма «избирательно» относятся к кандидатам, в зависимости от того, поддерживают их власти или нет. По экспертным оценкам, сегодня минимум 3–5% голосов добавляется нужному кандидату только за счет махинаций в избирательных и счетных комиссиях.[[10]](#footnote-10)

Факты административного давления на избирательные комиссии установить достаточно сложно, поскольку стороны не заинтересованы в их огласке. Косвенно подтверждением согласованных действий местных властей и избирательных комиссий может служить следующий пример.

Комментируя описанную ситуацию, председатель облизбиркома В. Мустафин сказал: «Не исключаю, что на комиссию был чей-то волевой нажим, хотя ни председатель комиссии, ни секретарь не отвечают на этот прямо поставленный вопрос»[[11]](#footnote-11).

Чтобы избежать подобной ситуации в последнее время кандидаты стараются сами обеспечить себе альтернативу. В этом случае от одного и того же избирательного штаба выдвигается второй (дополнительный) кандидат, который не ведет никакой агитации (действует как подставная фигура). Если ко дню голосования никаких эксцессов не происходит, то он снимает свою кандидатуру, дабы не «оттянуть» голоса у основного, либо участвует в выборах, но набирает мизерное число голосов, поскольку избиратели о нем ничего не знают.

Можем ли мы рассматривать описанные варианты использования административного ресурса как факт коррупции государственных и муниципальных служащих, ведь должностное лицо не получает при этом денежного вознаграждения? Думается, что ответ на данный вопрос должен быть положительным.

Применительно к коррупционной деятельности, связанной с избирательным процессом, подкуп необходимо рассматривать предельно широко, не только как передачу материальных ценностей (при финансировании избирательной кампании кандидата, даче взяток членам избирательных комиссий и т.п.), но и как оказание помощи в обмен за поддержку.

Еще одна технология, активно применяющаяся в избирательной практике – **подкуп электората.**

Второй по распространенности вариант подкупа – **«прикормка»** (более 20%), когда будущий кандидат создает благотворительный фонд или организацию под названием, содержащим либо его фамилию, либо иной признак, который прочно с ним ассоциируется, и занимается благотворительной деятельностью. В период выборов избирателям «напоминается» о благотворительной помощи.

Более 10% опрошенных сталкивались с технологией, условно именуемой **«автобус»**. Такое название она получила из-за того, что для получения необходимых голосов избирателей, их в организованном порядке привозили (как правило, в автобусе) на участок для проведения досрочного голосования за «нужного» кандидата. Непосредственно до или после этого избирателям выдавалась гуманитарная помощь, а иногда и денежное пособие.

Несколько реже применяется **договорная схема подкупа** (около 9% случаев). Суть ее состоит в том, что заключаются фиктивные договора с избирателями на оказание различных услуг (проведение агитации, распространение листовок и т.д.). В одних случаях оплата по договорам производится сразу после заключения, в других – предусматривается последующее оказание кандидатом (если он становится депутатом) каких-либо услуг избирателям. В частности, во время проведения последних выборов в Государственную Думу в г. Саратове один из кандидатов распространял газету, содержащую договор, смысл которого сводился к тому, что в случае его избрания, проголосовавшие за него, получат все мыслимые и немыслимые блага.

Порядок финансирования избирательных кампаний регламентируется федеральными законами и иными нормативно-правовыми актами Российской Федерации о выборах. Наиболее значимыми из них являются: Федеральный закон от 12 июня 2002 г. №67-ФЗ «Об основных гарантиях избирательных прав и права на участие в референдуме граждан Российской Федерации»[[12]](#footnote-12), Федеральный закон от 20 декабря 2002 г. №175-ФЗ «О выборах депутатов Государственной Думы Федерального Собрания Российской Федерации»[[13]](#footnote-13), Федеральный закон от 10 января 2003 г. №19-ФЗ «О выборах Президента Российской Федерации»[[14]](#footnote-14).

Согласно указанным документам для финансирования избирательной кампании кандидаты обязаны создавать собственные избирательные фонды. Исключение составляют лишь кандидаты, избирающиеся в органы местного самоуправления, которые не производят финансирование своей избирательной кампании, если это установлено Законом субъекта Российской Федерации, и при условии, что численность электората в избирательном округе не превышает пяти тысяч.

Избирательные фонды кандидатов, избирательных объединений, избирательных блоков могут создаваться за счет:

а) собственных средств кандидата, избирательного объединения, избирательного блока;

б) средств, выделенных кандидату выдвинувшим его избирательным объединением, избирательным блоком;

в) добровольных пожертвований граждан;

г) добровольных пожертвований юридических лиц;

д) средств, выделенных кандидату, избирательному объединению, избирательному блоку соответствующей избирательной комиссией, в случае, если это предусмотрено законом.

При этом в законе установлены ограничения на внесение пожертвований в избирательные фонды кандидатов (напр., ст. 58 закона «Об основных гарантиях избирательных прав и права на участие в референдуме граждан Российской Федерации»).

Кроме того законодательно определены предельные размеры перечисляемых в избирательные фонды собственных средств кандидата, избирательного объединения, избирательного блока, средств, выделенных кандидату выдвинувшим его избирательным объединением, избирательным блоком, добровольных пожертвований граждан и юридических лиц, а также предельные размеры расходования средств избирательных фондов.

Анализ нарушений, допускаемых при финансировании избирательных кампаний, показал, что наиболее часто встречаются следующие незаконные действия:

1. теневое финансирование в обход избирательных фондов кандидатов («черной наличностью»);
2. превышение предельных размеров избирательных фондов;
3. поступления из запрещенных законом источников.

1) По мнению большинства опрошенных экспертов, официальное финансирование политических кампаний отражает менее трети реальных расходов кандидатов на выборные должности. Основная же часть денежных средств поступает «черным налом» от различных финансово-промышленных и иных групп, лоббирующих свои интересы. Прямым следствием «черного финансирования» является «черная политика» и, как результат, ее антинародный характер. Как говорится, кто платит, тот и заказывает музыку.

Теневое обеспечение выборов требует наличия специальной неформальной структуры, объединяющей кандидата со спонсорами. На выборах регионального уровня используется как минимум четырехзвенная цепочка: крупные коммерческие организации (кампании, предприятия, банки) – общественный фонд, контролируемый кандидатом, – подставные фирмы-однодневки, обналичивающие деньги, – имиджмейкерские конторы и СМИ[[15]](#footnote-15).

2) Поскольку достаточно часто при финансировании электоральных кампаний встречается превышение предельных размеров избирательных фондов, интересным представляется вопрос о том, сколько же стоит депутатский мандат?

Закон разрешает кандидату в депутаты Государственной Думы, выдвинутому по одномандатному округу израсходовать из избирательного фонда не более 6 миллионов рублей, политической партии, избирательному блоку – не более 250 миллионов рублей[[16]](#footnote-16). Что касается предельной суммы легальных расходов на выборах, проходящих в субъектах Российской Федерации, то она, как нам представляется, зависит не столько от уровня экономического развития региона, сколько от фантазии местных законодателей. В частности, предельный размер расходов из избирательного фонда кандидата на пост Губернатора Саратовской области не должен превышать 15 тысяч минимальных размеров оплаты труда (около 9 млн. рублей)[[17]](#footnote-17), а предельная сумма расходов на избирательную кампанию депутата областной думы вообще не ограничена[[18]](#footnote-18).

Согласно ст. 58 Закона РФ «Об основных гарантиях избирательных прав и права на участие в референдуме граждан Российской Федерации» запрещается вносить пожертвования в избирательные фонды кандидатов, зарегистрированных кандидатов, избирательных объединений, избирательных блоков, в фонды референдума:

а) иностранным государствам и иностранным юридическим лицам;

б) иностранным гражданам, за исключением случая, предусмотренного п. 10 ст. 4 названного закона;

в) лицам без гражданства;

г) гражданам Российской Федерации, не достигшим возраста 18 лет на день голосования;

д) российским юридическим лицам с иностранным участием, если доля иностранного участия в их уставном (складочном) капитале превышает 30% на день официального опубликования решения о назначении (проведении) выборов;

е) международным организациям и международным общественным движениям;

ж) органам государственной власти и органам местного самоуправления;

з) государственным и муниципальным учреждениям и организациям;

и) юридическим лицам, имеющим государственную и (или) муниципальную долю в уставном (складочном) капитале, превышающую 30% на день официальной публикации решения о назначении (проведении) выборов;

к) организациям, учрежденным государственными и муниципальными органами, а также организациям, учрежденным юридическими лицами, указанными в пп. «д» и «и»;

л) воинским частям, военным учреждениям и организациям, правоохранительным органам;

м) благотворительным организациям, религиозным объединениям и учрежденным ими организациям;

н) анонимным жертвователям;

о) юридическим лицам, зарегистрированным менее чем за один год до дня голосования на выборах, референдуме.

Запрещенные законом источники финансирования по вполне понятным причинам не указал никто из второй группы респондентов. Однако 2% граждан в качестве финансового источника назвали средства иностранных организаций, а почти 15% – средства криминальных организаций.

Таким образом, анализ материального обеспечения избирательных кампаний, показал, что в современной России на федеральном и региональном уровнях сложилась практика почти полностью нелегального финансирования выборов.

**Заключение**

Массовый характер нарушений избирательного законодательства свидетельствуют о том, что существующая в настоящее время в России система противодействия электоральной коррупции является крайне неэффективной. На вопрос: «Возможно ли в России искоренить коррупцию в избирательном процессе?» утвердительно ответили лишь 21% избирателей, 22,7% экспертов и 18,8% кандидатов (приложение 1. табл. 16). Абсолютное же большинство респондентов убеждено, что в России коррупция неискоренима и будет существовать до тех пор, пока существует государство. Будучи солидарны с мнением большинства опрошенных, мы, тем не менее, считаем, что следует предпринимать все необходимые меры, направленные если не на устранение, то хотя бы на минимизацию коррупции в избирательной сфере.

В целях противодействия коррупции и связанных с ней грязных избирательных технологий в первую очередь необходимо[[19]](#footnote-19):

– сделать избирательный процесс «прозрачным» для общественности (через средства массовой информации);

– организовать государственный антикоррупционный мониторинг избирательного процесса, в том числе законодательства о выборах;

– усилить контроль за голосованием и подведением итогов выборов со стороны наблюдателей, в том числе международных;

– предпринимать все необходимые меры для увеличения явки избирателей на выборы и повышения политической грамотности людей (если человек будет понимать всю алхимию «грязных» технологий, то и эффективность подобного рода методов будет снижаться), что послужит препятствием для фальсификации результатов голосования;

– повысить размер зарплаты членам избирательных комиссий и обеспечить их независимость от местной власти;

– отрегулировать и ужесточить контроль взносов на выборы и другие политические цели;

– содействовать укреплению структур гражданского общества и усилению его влияния на политический процесс и выборы, в частности.

Главным же направлением в преодолении электоральной коррупции должно стать, на наш взгляд, **формирование бескомпромиссной политической воли государства** в деле практической реализации антикоррупционных программ.

# Список использованных источников

# Конституция Российской Федерации 1993 г. М., 2007.

1. Федеральный закон от 10 января 2003 г. №19-ФЗ «О выборах Президента Российской Федерации» // Собрание Законодательства Российской Федерации. 2003. №2. Ст. 171.
2. Федеральный закон от 11 июля 2001 года №95-ФЗ «О политических партиях» // Российская газета. 2001. в ред. 2008 г.

Долгова А.И. Преступность, ее организованность и криминальное общество. М.: Российская криминологическая ассоциация, 2006.

Избирательное право и избирательный процесс в Российской Федерации / Отв. ред. А.А. Вешняков. М.: НОРМА, 2008.

Ищенко Е.П. Коррупция и грязные избирательные технологии // Организованная преступность и коррупция: исследования, обзоры, информация. 2005. №4. С. 21.

Крысин Л.П. Толковый словарь иноязычных слов. 5-е изд. М.: Русский язык, 2007.

1. Кузнецова Н.Ф. Заключение по проекту Федерального закона «Основы антикоррупционной политики» // Государство и право. 2002. №6.

Нетреба Т. Удар по КПРФ // Аргументы и факты. 2004. №4.

Ожегов С.И., Шведова Н.Ю. Толковый словарь русского языка. 4-е изд., доп. М.: ООО «ИТИ Технологии», 2007.

Сикора И.В. Прозрачность финансирования избирательных кампаний – путь к повышению прозрачности политического процесса // Выборы в Российской Федерации / Под ред. М.Б. Горного. СПб., 2002.

1. Тогонидзе Н.В. Политическая коррупция в России (материалы «круглого стола») // Государство и право. 2006. №3.

1. См.: Дулов С.А. Проблемы коррупции в избирательном процессе. Технологии подкупа избирателей и борьба с ними. Практика отмены регистрации кандидатов судебными и иными уполномоченными органами // Выборы в Российской Федерации / Под ред. М.Б. Горного. СПб., 2002. [↑](#footnote-ref-1)
2. Ожегов С.И., Шведова Н.Ю. Толковый словарь русского языка. 4-е изд., доп. М.: ООО «ИТИ Технологии», 2003. С. 298. [↑](#footnote-ref-2)
3. Крысин Л.П. Толковый словарь иноязычных слов. 5-е изд. М.: Русский язык, 2003. С. 362. [↑](#footnote-ref-3)
4. См.: Избирательное право и избирательный процесс в Российской Федерации / Отв. ред. А.А. Вешняков. М.: НОРМА, 2003. С. 307-308. [↑](#footnote-ref-4)
5. Ескина Л.Б. Избирательная система и коррупция // Выборы в Российской Федерации / Под ред. М.Б. Горного. СПб., 2002. [↑](#footnote-ref-5)
6. Нашу позицию поддержали 60% экспертов, среди которых проводилось анкетирование. [↑](#footnote-ref-6)
7. См., напр.: Чередниченко В.А. Социологический анализ факторов избирательных процессов в России // Вестник МГУ. Сер. 18. 1998. № 4. С. 64; Вишневский Б. «Нет слова - нет проблемы» // Российская Федерация сегодня. № 3.2002. [↑](#footnote-ref-7)
8. См.: Жданова Н.Л. Административный ресурс в рамках предвыборных кампаний: новый вид коррупции? // Предотвращение коррупции в процессе избирательных кампаний. СПб., 2000. [↑](#footnote-ref-8)
9. Подробнее см.: Гиззатов Э. Искушение властью. Административный ресурс в избирательных кампаниях: сущность и методы противодействия // http.://pressclub.host.ru/apn. shtml. Обращение к ресурсу 29 фев. 2004. [↑](#footnote-ref-9)
10. См.: Там же. [↑](#footnote-ref-10)
11. См.: Свешников А. Как чиновники выборы проиграли // Богатей. 2002. 19 дек. №46 (185). [↑](#footnote-ref-11)
12. См.: Собрание Законодательства Российской Федерации. 2007. №24. Ст. 2253. [↑](#footnote-ref-12)
13. См.: Собрание Законодательства Российской Федерации. 2007. №24. [↑](#footnote-ref-13)
14. См.: Собрание Законодательства Российской Федерации. 2007. №2. Ст. 171. [↑](#footnote-ref-14)
15. См.: Орлов Д. Выборы под контролем: Огромные финансовые ресурсы, современные избирательные и информационные технологии позволяют попавшим к кормилу власти возвращаться к нему снова и снова // Новое время. 2007. № 44. [↑](#footnote-ref-15)
16. См.: Ст. 66 Федерального закона от 20 декабря 2002 г. № 175-ФЗ «О выборах депутатов Государственной Думы Федерального Собрания Российской Федерации». [↑](#footnote-ref-16)
17. См.: ст. 55 Закона Саратовской области от 15 апреля 1996 г. «О выборах губернатора Саратовской области» (в ред. Закона Саратовской области от 12 января 2000 г.) [↑](#footnote-ref-17)
18. См.: Ст. 41 Закона Саратовской области от … «О выборах депутатов Саратовской областной думы» [↑](#footnote-ref-18)
19. Подробно меры борьбы с избирательной коррупцией будут рассмотрены нами на втором этапе исследования, здесь же коротко перечислены основные из них. [↑](#footnote-ref-19)