

«УЧУРДАГЫ УКУКТУК, ГУМАНИТАРДЫК ЖАНА ТАК
ИЛИМДЕРДИН КӨЙГӨЙЛҮҮ МАСЕЛЕЛЕРИ»

Акунченко Е.А.

РОССИЯ ФЕДЕРАЦИЯСЫНДА ТАЛАПКЕРДИ СУНУШТООНУ ЖӨНГӨ САЛУУ
ТАРТИБИНДЕ КЭЭ БИР КОРРУПЦИЯЛЫК ФАКТОРЛОРДУ ПАЙДА КЫЛУУЧУ
НОРМАЛАРДЫН КОРКУНУЧУ

Акунченко Е.А.

НЕКОТОРЫЕ КОРРУПЦИОГЕННЫЕ ФАКТОРЫ НОРМ ИЗБИРАТЕЛЬНОГО
ЗАКОНОДАТЕЛЬСТВА РОССИЙСКОЙ ФЕДЕРАЦИИ, РЕГУЛИРУЮЩИХ ПОРЯДОК
ВЫДВИЖЕНИЯ КАНДИДАТА

Е.А. Akunchenko

SOME CORRUPTION-FACTORS OF ELECTORAL LEGISLATION OF THE RUSSIAN
FEDERATION, REGULATING THE PROCEDURE FOR NOMINATION
OF CANDIDATES

УДК: 343.26/56

Ушул статьяда берилген натыйжалары жургузулган автор коррупцияга каршы экспертиза жоболорун Федералдык жөнүндө "мыйзамдын негизги кепилдиктери шайлоо укуктарын жана референдумга катышуу укугун жарандардын Россия Федерациясынын тартибин жөнгө салуучу талапкерди көрсөтүү. Четтетүү максатында, аныкталган коррупциялык факторлордун мүмкүн болгон шайлоо мыйзамдарын реформалоонун жолдору сунушталат.

Негизги сөздөр: коррупцияга каршы экспертиза, натыйжа, факторлор, талапкер, референдум.

В настоящей статье представлены результаты проведенной автором антикоррупционной экспертизы положений Федерального закона «Об основных гарантиях избирательных прав и права на участие в референдуме граждан Российской Федерации», регламентирующих порядок выдвижения кандидата. В целях устранения выявленных коррупциогенных факторов предлагаются возможные пути реформирования избирательного законодательства.

Ключевые слова: антикоррупционная экспертиза, результат, факторы, кандидат, референдум.

The article presents the results of the anti-corruption expertise conducted by the author. The analysis of the statutes of the Federal Law "On Basic Guarantees of Electoral Rights and the right to participate in the referendum of citizens of the Russian Federation", regulating the procedure for the nomination of the candidate, was carried out. In order to eliminate the identified corruption-factors the author suggests the possible ways of the electoral law' reformation.

Key words: corruptibility expert review, the result, the candidate, the referendum.

Статья 3 Конституции РФ гласит, что носителем суверенитета и единственным источником власти в Российской Федерации является ее многонациональный народ. Как указывает М. В. Баглай: «Воля народа <...> является подлинным и единственным базисом государства, от нее исходит мандат на устройство и любые изменения формы государст-

венной власти»³⁸. Равные и свободные выборы представляют собой высшее проявление народо-властия в демократическом государстве. Путем данной формализованной процедуры формируется государственная власть в стране. Тем самым любое незаконное вмешательство в нормальный ход выборов можно интерпретировать в качестве угрозы не только для легитимности результатов отдельно взятого голосования, но и для безопасности государства в целом.

Изначально, ввиду своей социальной значимости, выборы представляют собой «плодородную почву» для противоправных действий, направленных на искажение волеизъявления избирателей, нарушение принципов демократии в целях противоправного достижения политического влияния. Все более широкое распространение приобретает коррупция в избирательном процессе, под которой понимается «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, референдумов, а также в предоставлении или обещании таких выгод»³⁹.

Мировое сообщество, осознавая всю пагубность коррупции, признает одной из ключевых задач любого демократического государства обязательное содействие принятию и укреплению мер, направленных на более действенное предупреждение

³⁸ Конституционное право Российской Федерации: учебник / М. В. Баглай. – Москва: Норма, 2007. – С. 123.

³⁹ Зырянова, И. А. К вопросу о понятии коррупции в российском избирательном процессе / И.А. Зырянова // Теория и практика общественного развития. – 2013. – №11/2. – С. 305.

коррупции и борьбу с ней⁴⁰, что, безусловно, служит основой обеспечения безопасности общества от коррупционных проявлений. Антикоррупционная экспертиза нормативных правовых актов и проектов нормативных правовых актов, целью которой выступает выявление коррупциогенных факторов в законодательстве и выработка предложений по их устранению⁴¹, представляется важным и эффективным элементом деятельности общества и государства по противодействию коррупции. Как справедливо указывает Ю.Н. Климова, «анализ факторов, порождающих коррупционную мотивацию и поведение участников избирательного процесса, а также разработка стратегических направлений противодействия им, является важным элементом антикризисной электоральной политики»⁴².

Выдвижение и регистрация кандидата представляют собой одну из основных стадий избирательного процесса, которая, по меткому выражению В.И. Васильева, является «завязкой» избирательной кампании⁴³, в своем содержании предопределяющей ее последующее развитие. В связи с чем, нормативное регулирование данной области общественных отношений должно быть в максимальной степени лишено дефектного содержания, одной из разновидностей которого выступает коррупциогенность норм избирательного законодательства. Поскольку, как отмечает В.В. Игнатенко, «дефект закона» и другие родственные понятия следует понимать как негативное свойство, «которое выражено в несоответствии закона (его концепции, конкретного правового предписания или заложенной в законе юридической конструкции) определенному набору требований и правил»⁴⁴, в рамках настоящей статьи проанализируем положения статьи 33 «Условия выдвижения кандидата» Федерального закона №67-ФЗ от 12.06.2002 «Об основных гарантиях избирательных прав и права на участие в референдуме граждан

Российской Федерации»⁴⁵ (далее – ФЗ «Об основных гарантиях...») на соответствие антикоррупционным требованиям в соответствии с методикой проведения антикоррупционной экспертизы нормативных правовых актов и проектов нормативных правовых актов⁴⁶ (далее – Методика).

Пункт 3.3 статьи 33 ФЗ «Об основных гарантиях...» содержит положение, согласно которому «при проведении выборов в федеральные органы государственной власти, органы государственной власти субъектов Российской Федерации, выборов глав муниципальных районов и глав городских округов кандидат обязан к моменту представления документов, необходимых для регистрации кандидата, списка кандидатов, закрыть счета (вклады), прекратить хранение наличных денежных средств и ценностей в иностранных банках, расположенных за пределами территории Российской Федерации, и (или) осуществить отчуждение иностранных финансовых инструментов». Также, в соответствии с пунктом 6.1 рассматриваемой статьи проверка выполнения указанных требований «осуществляется по основаниям, установленным 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».

Анализ указанных положений дает основания полагать, что введение данного антикоррупционного ограничения в национальную электоральную практику является следствием не столько необходимости предупреждения коррупционных действий на этапе выдвижения и регистрации кандидата, сколько тенденцией проводимой государством политики борьбы с коррупцией в системе органов государственной власти.

В соответствии с пунктом «г» части 1 статьи 7.1 Федерального закона №273-ФЗ от 25.12.2008 «О противодействии коррупции»⁴⁷ запрещается 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 лицам, замещающим государственные должности субъекта Российской Федерации, к числу которых относятся

⁴⁰ Конвенция ООН против коррупции [Электронный ресурс]: Резолюция Генеральной Ассамблеи ООН №A/RES/58/4 от 21 нояб. 2003 г. – Режим доступа: www.un.org/russian/documents/instruments/docs_ru.asp

⁴¹ Россинская Е.Р. К вопросу о форме и содержании заключения эксперта антикоррупционной экспертизы нормативных правовых актов и их проектов / Е. Р. Россинская Е.И. Галяшина // Актуальные проблемы российского права. – 2013. – №10. – С. 1311.

⁴² Климова, Ю. Н. Коррупциогенные факторы в избирательном процессе: подходы к определению и алгоритм стратегического управленческого воздействия / Ю. Н. Климова // Актуальные проблемы экономики и права. – 2014. – № 1. – С. 40.

⁴³ Избирательное право и избирательный процесс в Российской Федерации : учебник / под ред. А. А. Вешнякова. – Москва: Норма, 1999. – С. 316.

⁴⁴ Игнатенко, В. В. Дефекты в российском избирательном праве как предмет научного исследования / В. В. Игнатенко // Юридический академический журнал. – 2010. – №2. – С. 60.

⁴⁵ Об основных гарантиях избирательных прав и права на участие в референдуме граждан Российской Федерации : Федеральный закон от 12 июн. 2002 г. № 67-ФЗ // СЗ РФ. – 2002. – № 24. – Ст. 2253.

⁴⁶ Об антикоррупционной экспертизе нормативных правовых актов и проектов нормативных правовых актов : Постановление Правительства РФ от 26 фев. 2010 г. №96 // СЗ РФ. – 2010. – №10. – Ст. 1084.

⁴⁷ О противодействии коррупции : Федеральный закон от 29 дек. 2008 г. № 273-ФЗ // СЗ РФ. – 2008. – № 52. – Ч. 1. – Ст. 6228.

депутаты законодательного (представительного) органа государственной власти, осуществляющие свою деятельность на постоянной оплачиваемой основе. В ситуации, когда лицо желает реализовать свое пассивное избирательное право путем избрания на должность депутата, предположим, Законодательного Собрания Красноярского края и преднамеренно занимать ее на штатной профессиональной основе, обременительных требований применительно к кандидату не усматривается. Но если предположить, что лицо изначально рассчитывает в случае избрания осуществлять свои полномочия без отрыва от основной деятельности, то рассматриваемое ограничение будет носить лишь временный характер и не в полной мере способствовать целям противодействия коррупции при принятии решений, по долгу службы затрагивающих вопросы суверенитета и национальной безопасности государства.

Кроме того, по мнению А.А. Макарецца, указанные требования также могут «ограничить реализацию пассивного избирательного права в случае проведения досрочных выборов, когда у потенциальных кандидатов из-за недостатка времени будет отсутствовать возможность соблюсти запрет 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»⁴⁸. В связи с чем, полагаем, что положения пунктов 3.3 и 6.1 статьи 33 ФЗ «Об основных гарантиях...» являются коррупциогенным фактором, соответствующим подпункту «а» пункта 4 Методики, а именно содержат **трудновыполнимые и обременительные требования к гражданам.**

Выходом из данной ситуации может стать либо исключение из числа условий выдвижения и регистрации кандидата положения о необходимости закрыть счета (вклады), прекратить хранение наличных денежных средств и ценностей в иностранных банках, расположенных за пределами территории Российской Федерации, либо применение единого подхода к ограничению использования иностранных финансовых инструментов депутатами законодательных (представительных) органов государственной власти субъектов Российской Федерации, осуществляющих свои полномочия как на постоянной оплачиваемой основе, так и без отрыва от основной деятельности. Последний вариант представляется более обоснованным, поскольку независимо от штатности каждый из «народных избранников» при исполнении депутатских полномочий имеет равновесный голос при принятии государственно важных решений.

Пункт 7 статьи 33 Федерального закона «Об основных гарантиях...» содержит положение, в соответствии с которым *«избирательная комиссия доводит до сведения избирателей сведения о кандидатах, представленные при их выдвижении, в объеме, установленном организующей выборы избирательной комиссией».*

Информация о кандидате, которая предоставляется в организующую соответствующие выборы избирательную комиссию в соответствии с пунктами 2 и 2.1 статьи 33 рассматриваемого федерального закона, содержит данные о его гражданстве, профессиональном образовании, основном месте работы или службы, занимаемой должности (роде занятий), принадлежности к политической партии либо общественному объединению, а также сведения о судимости кандидата, если таковая имелась или имеется. Кроме того, в соответствии с пунктами 3 и 3.1 также должны быть предоставлены сведения о размере и об источниках доходов, имуществе, принадлежащем кандидату на праве собственности, о вкладах в банках, ценных бумагах, о принадлежащем ему, его супругу и несовершеннолетним детям недвижимом имуществе, находящемся за пределами территории Российской Федерации, о расходах указанных лиц на приобретение недвижимого имущества в течение последних трех лет и др.

Данная информация играет важную роль в процессе формирования политических предпочтений электората в ходе избирательной кампании. В случае, когда определение ее объема, который планируется довести до сведения избирателей, является исключительной прерогативой избирательной комиссии, вполне вероятно ситуация коррупционного использования указанного полномочия в интересах определенного кандидата. Так, например, когда сведения о доходах и расходах «угодного» действующей власти кандидата явно контрастируют с аналогичными сведениями других кандидатов и в некой мере противоречат его предвыборными лозунгами, подобная информация по решению комиссии может быть исключена в отношении всех кандидатов из информационных материалов, которые подлежат размещению на избирательном участке в день голосования. В связи с чем, полагаем, что положение пункта 7 статьи 33 ФЗ «Об основных гарантиях...» является коррупциогенным фактором, соответствующим подпункту «а» пункта 3 Методики, а именно представляет собой **широкие дискреционные полномочия, предполагающие отсутствие условий или оснований принятия решения уполномоченным органом.**

Решением указанной проблемной ситуации может стать законодательное закрепление минимального объема сведений, который должен быть доведен до сведения, включающего в себя не только данные о дате и месте рождения, гражданстве, образовании и занимаемой должности, отсутствии или наличии судимости, но и сведения об имущественном состоя-

⁴⁸ Макарецц, А. А. Антикоррупционные обязанности и ограничения кандидатов в депутаты и на выборные должности: проблемы реализации / А.А. Макарецц // Государственная власть и местное самоуправление. – 2014. – №6. – С. 43.

нии кандидата, его супруга и несовершеннолетних детей.

Пункт 8 статьи 33 Федерального закона «Об основных гарантиях...» содержит положение, в соответствии с которым *«избирательная комиссия направляет в средства массовой информации сведения о выявленных фактах недостоверности представленных кандидатами сведений»*.

Зачастую возникает ситуация, когда организующая выборы избирательная комиссия направляет указанные сведения в средства массовой информации соответствующего субъекта Российской Федерации, имеющих специализированный характер и предназначенных для опубликования правовых актов органов государственной власти. Мнение о том, что данный способ информирования является эффективным и доступен большинству избирателей, вызывает сомнение. Учитывая указанную выше важность сведений о кандидатах, в том числе сведений о фактах недостоверности предоставленной при регистрации кандидата информации, полагаем, что положение пункта 8 статьи 33 ФЗ «Об основных гарантиях...» является коррупциогенным фактором, соответствующим подпункту «ж» пункта 3 Мето-

дики, а именно **выражается в неполноте административных процедур**.

Для решения указанной проблемы предлагаем дополнить пункт 8 статьи 33 указанного федерального закона положением о необходимости направления сведений о выявленных фактах недостоверности представленных кандидатами сведений в средства массовой информации субъекта Российской Федерации, имеющие неспециализированный статус.

Подводя итог, следует констатировать, что указанные в статье коррупциогенные факторы являются лишь вершиной айсберга под названием «коррупция в избирательном процессе», подавляющая часть которого скрывается в толще избирательного законодательства. Проведение антикоррупционной экспертизы нормативных правовых актов и проектов нормативных правовых актов, регулирующих электоральные отношения, является важной компонентой деятельности по противодействию рассматриваемому социально-негативному явлению и, как следствие, неотъемлемым элементом процесса обеспечения национальной безопасности государства.

Рецензент:

кандидат юридических наук Тайлакова С.Дж.