**Федеральное государственное автономное образовательное учреждение**

**Высшего профессионального образования**

**«СИБИРСКИЙ ФЕДЕРАЛЬНЫЙ УНИВЕРСИТЕТ»**

660041, г. Красноярск, пр. Свободный, 79

Ваганов Евгений Александрович

+7 (391) 244-82-13

**Избирательный залог как средство предупреждения коррупции**

**при финансировании избирательных кампаний**

**Автор:** **Научный руководитель:**

Акунченко Евгений Андреевич Зырянова Ирина Александровна

студент группы ЮЮ13-04М к.ю.н., доцент кафедры

1 курса отделения магистратуры деликтологии и криминологии

Юридического института Юридического института

Сибирского федерального

университета

**Красноярск**

**2013/2014**

**СОДЕРЖАНИЕ**

[ВВЕДЕНИЕ 3](#_Toc387063866)

[1. Злоупотребление государственным финансированием избирательных кампаний кандидатов как форма коррупции в избирательном процессе 6](#_Toc387063867)

[2. Оценка избирательных шансов кандидата как антикоррупционный критерий и механизм его обеспечения 15](#_Toc387063868)

[3. Роль избирательного залога в предупреждении злоупотребления государственным финансированием избирательных кампаний кандидатов 19](#_Toc387063869)

[ЗАКЛЮЧЕНИЕ 24](#_Toc387063870)

[СПИСОК ИСПОЛЬЗОВАННЫХ ИСТОЧНИКОВ 26](#_Toc387063871)

# ВВЕДЕНИЕ

**Актуальность работы**. Статья 3 Конституции РФ [2] 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 государственной власти» [15, С. 123]. Равные и свободные выборы представляют собой высшее проявление народовластия в демократическом государстве. Путем данной формализованной процедуры формируется государственная власть в стране. Тем самым любое незаконное вмешательство в нормальный ход выборов представляет собой угрозу 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, нарушения принципов демократии в целях противоправного достижения политического влияния. В современной России все более широкое распространение получают выборные технологии, которые представляют собой «одну из сфер манипуляции общественным мнением, когда при помощи мощной финансовой и государственной поддержки, рекламы, подкупа и жульничества на избирательных участках достигается планируемый заранее результат на выборах» [25].

Одной из наиболее проблемных является ситуация, когда кандидаты используют свой статус и ресурсы, предоставляемые со стороны государства, в корыстных целях. Их деятельность в качестве представителя определенной группы избирателей сводится к проведению собственной пиар-акции, удовлетворения интересов других, более влиятельных кандидатов, либо получению для себя иной выгоды, не связанной с реализацией целей института выборов, как механизма формирования органов государственной власти и замещения выборных должностей в связи с политическими предпочтениями населения. Средства, выделяемые со стороны государства для проведения избирательных кампаний кандидатов в целях обеспечения равного права граждан быть избранными, тем самым обращаются в пользу таких, недобросовестных кандидатов, по сути злоупотребляющих своим статусом.

Несмотря на это, законодательство не содержит эффективных средств противодействия подобным правонарушениям, а существующий на сегодняшний день механизм предупредительного воздействия в избирательном процессе недостаточно изучен. Поэтому необходим анализ существующих в правовой системе страны мер регулирования и охраны правоотношений и переосмысление действующих охранительных инструментов в целях подбора наиболее действенных в рамках развития и движения избирательного процесса. Одним из приоритетных объектов данной деятельности, на наш взгляд, призван стать институт избирательного залога.

**Научная новизна.** В работевпервые определяются положения законодательства о выборах, создающие условия для использования кандидатами предоставляемых им финансовых гарантий реализации пассивного избирательного права в корыстных целях. Право кандидата на снятие своей кандидатуры без вынуждающих к тому обстоятельств признается в качестве условия, способствующего совершению данной формы коррупционного поведения. Кроме того, признается, что действующие избирательное законодательство не содержит надлежащего механизма предупреждения подобных действий.

Предлагается к реализации такой критерий применительно к кандидату как оценка его избирательных шансов, а также в качестве основной меры обеспечения данного критерия определяется институт избирательного залога.

Также впервые рассматривается такая особенность мер предупредительного воздействия как вариативность, позволяющая выявить универсальную предупредительную природу некоторых охранительных мер, в том числе и избирательного залога.

**Научно-практическая значимость.** Сформулированные в исследовании теоретические положения могут быть использованы в законотворческой деятельности. В частности, предлагаются следующие направления реформирования избирательного законодательства Российской Федерации:

* Возвращение института избирательного залога в современную электоральную практику в виде обязательного условия регистрации кандидата в качестве такового;
* Переосмысление функциональной эффективности института сбора подписей в поддержку кандидата вплоть до отказа от применения данного института;
* Разработка дополнительных механизмов предупреждения коррупции при финансировании избирательных кампаний кандидатов, имеющих компенсаторно-восстановительный характер.

Кроме того, сформулированные положения и выводы также могут быть использованы:

* при дальнейшем теоретическом исследовании коррупции в сфере финансирования избирательных кампаний кандидатов;
* в рамках мероприятий по повышению правовой культуры избирателей, обучению организаторов выборов, совершенствованию и развитию избирательных технологий на территории Красноярского края.

**Структура.** Работа состоит из введения, трех глав, заключения и списка использованных источников.

1. **Злоупотребление государственным финансированием избирательных кампаний кандидатов как форма коррупции в избирательном процессе**

На сегодняшний день, гарантирование безопасности – одна из ключевых задач любого демократического государства. Вкладывая различное содержание в понятие безопасности, в целом, научным сообществом признается, что деятельность по достижению подобного состояния – необходимая составляющая механизма обеспечения жизнедеятельности и развития общественных отношений, а осознание защищенности собственной жизни, чести, свободы, собственного здоровья и имущества от противоправного вмешательства – основа активной созидательной деятельности любого правопослушного члена общества.

Вместе с тем, противоправные действия наносят существенный вред общепризнанным человеческим ценностям, разрывают социальную ткань и, в том числе, вторгается в систему государственного управления, коренным образом искажая результат ее деятельности. Устранение последствий негативного воздействия опасности путем компенсации вреда, восстановления правого состояния, изоляции источника опасности и т.д. – неотъемлемый элемент системы противодействия подобным явлениям. В то же время, зачастую, этого недостаточно. Необходимо осознание того, что обеспечение безопасности в целом, как и обеспечение криминологической безопасности в частности, «не возможно без переноса смыслового акцента с субъекта «нападения» (источника опасности) на объект защиты (личность, общество, государство), т.е. на те ценности, которым и должно быть гарантировано право существовать в условиях, свободных от различного вида угроз» [5, C. 38].

Не будет преувеличением сказать, что коррупция, представляя собой источник повышенной опасности, несомненно, наносит существенный вред общественным интересам, подрывает основные демократические институты и препятствует устойчивому развитию гражданского общества. Мировое сообщество, осознавая всю пагубность этого социально негативного явления, признает одной из ключевых задач любого демократического государства обязательное содействие принятию и укреплению мер, направленных на более эффективное и действенное предупреждение коррупции и борьбу с ней, что, безусловно, является основой обеспечения безопасности общества от коррупционных проявлений. Учитывая то, что Российская Федерация ратифицировала Конвенцию ООН против коррупции [1] в 2006 году, положения которой отражают основные направления глобальной антикоррупционной политики, указанные выше требования в полной мере применимы к национальной правовой системе.

Как указывается в недавнем отчете Transparency International, в российском законодательстве большинство положений Конвенции реализуется полностью или частично [24, С. 32]. Вместе с тем, в настоящий момент не все сферы публичного сектора располагают надлежащим механизмом защиты общественных отношений от негативного влияния коррупции. Избирательный процесс – не исключение.

Всеобщие, равные, свободные выборы являются основой любого демократического государства. В рамках демократической политической системы выборы обеспечивают конкурентный политический процесс, через который, собственно, и проявляет себя народный суверенитет, действительное народовластие и гражданское представительство интересов [7, C. 47]. Представляя собой формализованную процедуру, посредством которой происходит формирование органов государственной и местной власти, наделение полномочиями должностного лица, выборы достаточно сильно подвержены противоправным посягательствам, целью которых является незаконное влияние на результаты голосования для обеспечения победы той или иной политической силы. И поскольку искажение политической воли граждан может создать реальную угрозу общественной безопасности, государством признается высокая общественная опасность подобных действий, что находит свое отражение в уголовном и административном законодательстве. Иначе ситуация обстоит с использованием кандидатами предоставляемых со стороны государства гарантий реализации пассивного избирательного права обеспечиваемых, в том числе, путем выделения государственного финансирования.

Финансирование выборов – неотъемлемая часть избирательного процесса, являющаяся непосредственным элементом системы обеспечения равного права граждан избирать и быть избранными, гарантированного ч. 2 ст. 32 Конституции РФ. При этом данный институт является одной из сфер, наиболее подверженных воздействию источников повышенной опасности, поскольку организация и проведение выборов сопряжены с серьезными финансовыми вложениями со стороны федерального, регионального или муниципального бюджета. Вместе с тем зачастую предоставляемые со стороны государства финансовые гарантии используются кандидатами для удовлетворения собственных интересов, не связанных с целями избрания и служения народу. Усугубляет ситуацию также и то, что существующее избирательное законодательство не содержит эффективных мер предупреждения подобных действий. Поэтому вопрос о необходимости внедрения дополнительных мер безопасности в механизм защиты избирательных правоотношений, складывающихся в рамках финансирования выборов, заслуживает особого внимания.

На данный момент, избирательное законодательство не дает легального определения понятия «финансирование выборов». В литературе также нет единого мнения на данный счет, зачастую употребляются такие понятия, как «финансирование избирательных кампаний», «финансирование предвыборной агитации», «политическое финансирование» и другие [18, С. 18-29]. Не вдаваясь в дискуссию по данному вопросу, укажем, что для целей настоящего исследования мы принимаем позицию Е.И. Колюшина, который определяет финансирование выборов как «деятельность, включающую в себя финансовое и материальное обеспечение организации и проведения выборов, избирательных кампаний кандидатов, политических партий, избирательных объединений» [13, C. 392].

Государственное финансирование избирательных кампаний кандидатов играет большую роль в обеспечении равных возможностей в сфере реализации пассивного избирательного права. В зависимости от способа предоставления денежных либо иных материальных средств выделяется прямое и косвенное финансирование. Прямое финансирование выборов – перечисление, поступление, расходование, учет, отчетность и другие действия, влекущие за собой движение бюджетных и иных финансовых ресурсов государства, юридических лиц, граждан через избирательные фонды кандидатов, политических партий, избирательных блоков, общественных объединений [19, C. 60]. В п. «д» ч. 5 ст. 58 Федерального закона «Об основных гарантиях избирательных прав граждан и права на участие в референдуме» [4] предусматривается выделение денежных средств со стороны соответствующей избирательной комиссии в избирательный фонд кандидата на муниципальном уровне, однако в настоящий момент данная практика не применяется.

Косвенное финансирование выборов связано с предоставлением бесплатного эфирного времени и печатных площадей в СМИ во время избирательной кампании, распространением бесплатной информации о кандидатах, а также предоставлением налоговых льгот, связанных с избирательной кампанией, содержанием избирательных комиссий, информационных систем, направленных на обеспечение выборов [13, C. 391-392]. Несмотря на то, что государство не выделяет кандидату денежные средства непосредственно, размер поддержки, оказанной косвенным способом, оказывается достаточно весомым, что будет проиллюстрировано в дальнейшем.

Основными адресатами выделяемого государством косвенного финансирования являются кандидаты либо политические объединения. От их активности в период ведения собственной избирательной кампании будет зависеть объем расходуемых ресурсов. И логично предположить, что эти ресурсы должны быть направлены на достижение целей избрания по результатам выборов и представления интересов избирателей, выразивших кандидату свою поддержку. Но, к сожалению, это происходит не всегда.

Как ни парадоксально, некоторые положения избирательного законодательства способны детерминировать противоправное использование кандидатом предоставляемого со стороны государства финансирования. Ярким примером подобной ситуации, на наш взгляд, является *право кандидата на отказ от участия в выборах без вынуждающих к тому обстоятельств*. Так, в соответствии с ч. 30 ст. 38 Федерального закона «Об основных гарантиях избирательных прав и права на участие в референдуме граждан Российской Федерации» кандидат, выдвинутый непосредственно, не позднее чем за пять, а кандидат, выдвинутый в составе списка кандидатов, — за пятнадцать дней до дня голосования вправе обратиться в избирательную комиссию с заявлением о снятии своей кандидатуры.

Несмотря на то, что данная норма дополнительно гарантирует участникам избирательного процесса свободу в реализации своего пассивного избирательного права, в ряде случаев именно благодаря указанной возможности происходит совершение кандидатами различных коррупционных действий. Например, получая финансовую поддержку наравне с остальными, некоторые кандидаты участвуют в выборах исключительно для повышения уровня узнаваемости и популярности среди населения или для обеспечения интересов «основного» кандидата, при этом играя лишь «техническую» роль. Нередко на одном избирательном округе наиболее популярному кандидату противостоят три-четыре однофамильца с целью запутать избирателей и «оттянуть» у него голоса. Зачастую кандидат вступает в избирательный процесс для повышения узнаваемости собственной персоны среди избирателей, или, скажем, являясь предпринимателем, для популяризации своей компании или продукта, который она производит. Учитывая, что такие кандидаты являются полноправными участниками выборов, они также получают государственное финансирование на проведение агитационной кампании наравне с остальными. Таким образом, выделяемые из бюджета средства, по сути, оказываются потраченными впустую.

Ситуация усугубляется еще и тем, что избирательное законодательство не содержит защитных мер, способных предупредить подобные действия в рамках использования права на отказ от участия в выборах без вынуждающих к тому обстоятельств, что также может способствовать совершению коррупционных действий.

Под коррупцией в избирательном процессе, как указывает И.А. Зырянова, 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 [12, С. 305]. Поэтому любая деятельность зарегистрированного кандидата, связанная с использованием своего статуса в целях, не предполагающих избрание и служение народу, будет иметь коррупционный характер.

Используя свой статус и те гарантии, которые предоставляются со стороны государства, в личных целях, такие кандидаты наносят существенный вред избирательным правоотношениям, представляющим высокую ценность для демократического общества. За пять дней до даты голосования уже потрачен основной массив выделяемого косвенного финансирования, и, по сути, кандидату, не заинтересованному в результатах голосования, ничего не мешает даже не принимать в нем участия. Возникает разумный вопрос: на что и с какой целью были потрачены деньги налогоплательщиков?

С целью наглядной иллюстрации действительного материального ущерба, который причиняется соответствующему бюджету из-за вышеописанных действий кандидатов, рассмотрим ситуацию, сложившуюся на выборах депутатов Законодательного Собрания Красноярского края в 2011 году в отношении косвенного финансирования избирательных кампаний кандидатов путем предоставления бесплатного эфирного времени. По данным Избирательной комиссии Красноярского края из числа кандидатов, выбывших после регистрации в качестве таковых, пятеро сделали это на по собственному желанию на основании письменного заявления, а именно: Дюков В.И. (Железнодорожный одномандатный избирательный округ), Обухов Д.Б. (Минусинский одномандатный избирательный округ), Скуратов А.Ю. (Уярский одномандатный избирательный округ), Ким Н.В. (Таймырский двухмандатный избирательный округ) и Супряга А.Н. (Эвенкийский двухмандатный избирательный округ). Данные об объемах косвенного финансирования в отношении указанных кандидатов удалось установить только по трем персоналиям: Обухову Д.Б., Скуратову А.Ю. и Ким Н.В. При анализе таких факторов, как результаты жеребьевки и объем предоставленного эфирного времени, стоимость единицы эфирного времени, дату подачи заявлении о снятии своей кандидатуры без вынуждающих к тому обстоятельств, нами были сделаны следующие выводы:

1. В соответствии с Приложением №1 к Договору №ЗС-63/БМ от 03.11.2011 кандидату Обухову Д.Б. со стороны КГБУ «Дирекция краевых телепрограмм» было предоставлено эфирное время для проведения агитации хронометражем 15 секунд 9, 14, 15, 24 и 30 ноября 2011 года. Общая сумма безвозмездного оказания услуг по предоставлению эфирного времени, как указано в Приложении, составила 75 000 рублей. Учитывая то, что кандидат Обухов выбыл из избирательной кампании 29 ноября, то он смог воспользоваться предоставленной со стороны региона возможностью четыре раза. Принимая во внимание, что стоимость одной секунды эфирного времени составляет 1000 рублей (75000/(15\*5)), то сумма затрат, понесенных региональным бюджетом затрат составляет 60 000 рублей (15\*4\*1000).
2. В соответствии с Протоколом распределения эфирного времени, предоставляемого на безвозмездной основе, кандидату Скуратову А.Ю. было предоставлено эфирное время для проведения агитации хронометражем 15 секунд 9, 14, 18, 23 ноября и 1 декабря 2011 года. Учитывая, что услуги по предоставлению эфирного времени осуществляло также ГКБУ «Дирекция краевых телепрограмм», то представляет возможным признать стоимость оказания данных услуг в размере 75 000 рублей в Минусинском ОИО аналогичной для Уярского ОИО. Учитывая то, что кандидат Скуратов выбыл из избирательной кампании 25 ноября, то он также смог воспользоваться предоставленной со стороны региона возможностью четыре раза. Таким образом, сумма затрат, понесенных региональным бюджетом затрат составляет 60 000 рублей.
3. В соответствии со Сводными сведениями об объемах бесплатного эфирного времени, предоставленного ВГТРК «ГТРК «Норильск» в г. Дудинка, эфирное время, которое в общей сложности использовал кандидат Ким Н.В., составляет 7 минут 10 секунд. Основываясь на средней стоимости одной минуты эфирного времени, рассчитанной на основе Сводных сведений об объемах и стоимости платного эфирного времени, предоставляемого ВГТРК «ГТРК «Норильск» в г. Дудинка, которая составляет 3380 рублей, можем рассчитать объем затрат, понесенных региональным бюджетом – 24235 рублей.

К сожалению, информацию, по двум оставшимся кандидатам найти не представилось возможным. Полагаем, что на основе имеющихся данных возможно интерполировать объемы косвенного финансирования на основе территориального расположения избирательных округов, поскольку стоимость оказания услуг по предоставлению эфирного времени в зависимости от территории вещания будет отличаться. Так, поскольку, двухмандатный избирательный округ, в котором был зарегистрирован кандидат Супряга А.Н., относится к северным территориям, то для данного кандидата мы примем за объем использованного косвенного финансирования показатель, аналогичный показателю кандидата Ким Н.В.. В то же время, для кандидата Дюкова В.И. примем за показатель объема использованного косвенного финансирования, аналогичного показателям объема кандидатов Обухова Д.Б. и Скуратова А.Ю., поскольку можно говорить о территориальной близости округов, в которых зарегистрированы указанные кандидаты.

Таким образом, путем обобщения результатов, полученных в ходе исследования, мы приходим к выводу о том, что на выборов депутатов Законодательного Собрания Красноярского края 2011 года в ходе действий кандидатов, снявших свои кандидатуры без вынуждающих к тому обстоятельств, региональному бюджету был причинен ущерб в размере более чем 240 000 рублей. Стоит отметить, что это только средства, выделенные в ходе косвенного финансирования в рамках предоставления бесплатного эфирного времени. Учитывая, что кандидатам также предоставляются бесплатные печатные площади, помещения для голосования и др., то о реальных размерах причиняемого государству ущерба остается догадываться.

1. **Оценка избирательных шансов кандидата как антикоррупционный критерий и механизм его обеспечения**

Для того чтобы эффективно предупреждать подобное поведение и противодействовать ему, в законе должна быть предусмотрена действенная система мер защиты, направленных на ограничение участия в выборах лиц, своими действиями способных нанести существенный вред отношениям, складывающимся в процессе государственного финансирования избирательных кампаний кандидатов. В ч. 2 ст. 7 Конвенции ООН против коррупции закрепляется, что «каждое Государство-участник также рассматривает возможность принятия надлежащих законодательных и административных мер, сообразно целям настоящей Конвенции и в соответствии с основополагающими принципами своего внутреннего законодательства, с тем чтобы установить критерии применительно к кандидатам и выборам на публичные должности». Особая ценность этого положения выражается в том, что оно устанавливает требование к определению и законодательному закреплению условий (критериев), при которых гражданин в принципе вправе участвовать в выборах, с целью предупреждения совершения с его стороны коррупционных действий. К числу подобных условий (критериев) относится, например, запрет избирать и быть избранным для лиц, содержащихся в местах лишения свободы.

Помимо непосредственного установления определенных критериев к кандидатам, в законодательстве должны быть предусмотрены эффективные и достаточные меры, способные обеспечивать их реализацию. К сожалению, это происходит не всегда. Рассматривая указанную выше ситуацию, связанную со злоупотреблением кандидатом своим статусом, можно говорить о таком критерии как *оценка избирательных шансов кандидата* [14]. Хотя этот критерий прямо не закреплен в избирательном законодательстве, предполагается, что гражданин, решивший участвовать в выборах в качестве кандидата, осознает всю ответственность подобного решения и объективно оценивает свои шансы на победу. Для того чтобы оградить выборы от участия в них заведомо непопулярных лиц, избирательным законодательством устанавливается такая мера предупреждения как обязанность сбора подписей в поддержку кандидата. Наличие в подписных листах достаточного количества действительных подписей граждан по мысли законодателя должно гарантировать минимальную популярность кандидата среди населения.

Вместе с тем, данную меру нельзя признать эффективной, поскольку в настоящий момент процедура сбора подписей превратилась в хорошо отработанный механизм получения желаемого результата при наличии достаточных материальных ресурсов, что в совокупности с подавляющей индифферентностью электората лишает данную процедуру разумного смысла. К тому же, институт сбора подписей не способен компенсировать понесенные государством или муниципалитетом затраты, если будет установлено злоупотребление статусом со стороны кандидата. В связи с этим, возможным решением указанной проблемы, на наш взгляд, может стать возвращение в избирательный процесс института избирательного залога.

Избирательный залог уже знаком российскому законодательству, так как существовал в нем до 2009 года [3] и представлял собой ограничение, заключавшееся во внесении кандидатом на специальный счет избирательной комиссии установленной законом денежной суммы. Условия ее возврата при этом могли быть различными: залог не возвращался в случае, если кандидат набирал по результатам голосования менее установленного законом числа голосов, либо снимал свою кандидатуру без вынуждающих к тому обстоятельств. Однако его отличительной особенностью было то, что он являлся лишь альтернативой институту сбора подписей, и при желании кандидата мог в принципе не вноситься.

Следует указать, что понимание института залога в национальном и зарубежном законодательствах значительно отличается. Так, например, в Японии, в отличие от России, внесение избирательного залога является необходимым и обязательным элементом процедуры регистрации кандидата, позволяющим лицу в принципе участвовать в выборах [20, C. 410 – 412]. Поэтому, говоря о возвращении института залога в российское избирательное законодательство, необходимо помнить, что только обязательность в рамках процедуры регистрации способна обеспечить эффективность данной меры, направленной на обеспечение критерия оценки избирательных шансов кандидата.

Взаимосвязь критерия оценки избирательных шансов кандидата и избирательного залога как меры его обеспечения проявляется в том, что любой кандидат, принимая решение об участии в конкретных выборах в условиях существования залога, будет более взвешенно оценивать свои шансы на основе предполагаемой поддержки избирателей. Кроме того, сама возможность возвращения внесенной суммы будет напрямую зависеть от результатов голосования. Тем самым можно выделить *субъективный* и *объективный* критерий оценки избирательных шансов кандидата.

Субъективность рассматриваемого критерия проявляется в самостоятельной оценке кандидатом электоральной ситуации: каков уровень его популярности среди избирателей, каковы шансы на победу. Принимая решение о вступлении в избирательный процесс, гражданин, обладающий пассивным избирательным правом, будет взвешивать все за и против, осознавая, что без реальной поддержки избирателей ему грозят, в том числе, и финансовые потери в связи с не возвратом избирательного залога. Если он, конечно, имеет цель избрания и служения народу.

Объективность же критерия оценки избирательных шансов кандидата проявляется в реальном количестве голосов, которые избиратели отдали ему на прошедших выборах. Именно на основе объективных итогов голосования возможно принятие решения о возвращении избирательного залога кандидату, набравшему определенный процент голосов, или его обращению в счет соответствующей избирательной комиссии. Стоит отметить, что только в рамках взаимодействия субъективной и объективной стороны критерия оценки избирательных шансов кандидата возможно наиболее полная его реализация.

Также, немаловажным аспектом действия избирательного залога является еще и то, что при возникновении ситуации злоупотребления статусом кандидата, расходы, понесенные государством или муниципалитетом, могут быть компенсированы при обращении соответствующего залога. И если гражданин умышленно вступает в избирательный процесс в качестве кандидата не с целью избрания и служения народу, государство с помощью залога автоматически защищает себя от возможного причинения вреда. Тем самым в рамках концепции мер предупредительного воздействия проявляется предупредительный потенциал данного института на протяжении всего избирательного процесса. В следующем разделе настающего исследования он будет рассмотрен более подробно.

1. **Роль избирательного залога в предупреждении злоупотребления государственным финансированием избирательных кампаний кандидатов**

В трактовке Н.В. Щедрина [23, C. 9], меры предупредительного воздействия включают в себя меры стимулирования, т.е. меры, не связанные с принуждением (социальная профилактика), и меры принуждения. Последние, в свою очередь, включают в себя меры безопасности, восстановления и ответственности.

Под социальной профилактикой понимается система социальных, правовых, воспитательных, педагогических, пропагандистских и иных мер, направленных на выявление и устранение причин и условий, способствующих совершению преступлений [10, C. 102] и не связанных с принудительным воздействием [21, C. 57].

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 опасности [22, C. 15].

Также, следует акцентировать внимание на том, что при формально-логическом делении целого явления на части, меры безопасности подразделяются на правила безопасности и санкции безопасности. Как указывает Н.В. Щедрин, правила безопасности – это совокупность обязанностей и запретов, которые субъект должен соблюдать, чтобы исключить или свести к минимуму вред, причиняемый источником повышенной опасности, либо предотвратить причинение ущерба объекту усиленной охраны любым источником опасности. В свою очередь, санкции безопасности – это ограничения возможностей продолжения общественно опасного поведения (деятельности), нарушающего правило безопасности [21, C. 88].

В отличие от санкций безопасности, институт восстановления направлен на устранение вреда, причиненного противоправным деянием общественным отношениям, а также на исполнение невыполненных обязанностей [17, C. 63]. Он включает в себя принудительное исполнение обязанности, отмену незаконных актов и обязанность возместить ущерб [6, C. 35]. Тем самым, воссоздается система правоотношений, нарушенная невыполнением предписаний закона обязанными субъектами [8, C. 80-108]. В целом, в рамках рассматриваемой концепции можно предложить следующие определение: санкции восстановления – это реакция на нарушение правила безопасности, в результате которого причинен ущерб, заключающаяся в принуждении правонарушителя к заглаживанию вреда, возмещению ущерба, и служащая для удовлетворения справедливых требований жертвы, восстановлению социальной справедливости.

Под наказанием традиционно понимается принудительное лишение определенных благ соразмерно тяжести совершенного правонарушения. Следует отметить, что в данной трактовке меры наказания и меры ретроспективной ответственности – это одно и то же. При этом под наказанием понимается не только уголовное наказание, но и родственные меры воздействия, которые предусмотрены административным, дисциплинарным и гражданским и иным отраслевым законодательством, которые выполняют карательную (штрафную) функцию и основаны на принципе пропорционального (соразмерного) деликту воздаяния [16, C. 164].

Превалирование определенного вида санкций в конструкции мер предупредительного воздействия чаще всего зависит от специализации отрасли права, в которой они применяются. Так, например, санкция восстановления наиболее распространена в гражданском праве, санкция безопасности – в административном, санкция наказания – в уголовном [16, C. 165]. Однако подобное деление является достаточно условным, поскольку практически в любой отрасли права можно найти примеры всех названных видов санкций.

Вкратце рассмотрев теоретическую основу системы мер предупредительного воздействия перейдем к аспектам ее практической реализации. Следует отметить, что при проведении анализа нормативной основы института избирательного залога в статике, вне рамок его реализации в ходе избирательного процесса, на предмет того, какой именно мерой предупредительного воздействия он является, возникают определенные сложности. Данный институт обладает признаками всех выше названных видов рассматриваемых мер. В то же время, его предупредительный потенциал не исчерпывается действием, например, в качестве только меры безопасности или только меры компенсации. Полагаем, что избирательный залог следует рассматривать в динамике движения избирательного процесса, в ходе которого данный институт приобретает свойство **вариативности**, под ним следует понимать такое состояние меры предупредительного воздействия, при котором она может менять свой характер и способ воздействия в зависимости от этапа избирательного процесса, последовательно проявляя себя как *мера социальной профилактики*, *правило безопасности*, *санкция безопасности*, *санкция компенсации* и *санкция наказания*.

Предупредительное воздействие института избирательного залога начинается задолго до момента назначения даты выборов и продолжается также после ее назначения, когда гражданин принимает конкретное решение баллотироваться в качестве кандидата. Воздействуя вне рамок принуждения, она «напоминает» потенциальным кандидатам, что участие в выборах связано с высокой ответственностью, тем самым, может предупредить участие лиц, изначально ненамеренных представлять интересы своих избирателей. В такой ситуации данная норма выступает в качестве *меры социальной профилактики*.

В промежутке с момента регистрации кандидата до момента внесения избирательного залога мера социальной профилактики трансформируется в *меру безопасности* в качестве *правила безопасности*. Теперь у «свежеиспеченного» кандидата появляется обязанность по уплате залога, так как без выполнения данного предписания лицо не будет допущено к участию в выборах. В случае отказа от уплаты избирательного залога его регистрация будет отменена. Следовательно, непринудительный характер воздействия нормы сменяется конкретным предписанием. В дальнейшем, на протяжении агитационной кампании правило безопасности находится в состоянии *«покоя»*, ожидая либо момента отпадения оснований применения (например, участия кандидата в голосовании, получения установленного законом минимального числа голосов и, как следствие, возвращения залога в избирательный фонд), либо момента нарушения правила безопасности.

Если лицо нарушает правило безопасности (например, кандидат неоднократно использует в ходе избирательной кампании преимущества должностного или служебного положения), избирательная комиссия признает подобные действия нарушением избирательного законодательства и аннулирует регистрацию кандидата в качестве такового, что, в свою очередь, является применением *санкции безопасности*.

Нарушение правила безопасности и применение санкции безопасности влечет необходимость применения *санкции восстановления*, поскольку государством выделяются значительные средства на финансирование избирательных кампаний кандидатов с целью обеспечения конституционного права граждан избирать и быть избранными. Данная санкция заключается в поступлении залога в доход соответствующего бюджета в счет погашения расходов, которые государство понесло в связи с действиями кандидата. Если сумма залога не покрывает всех расходов, на лицо может быть возложена обязанность возместить разницу.

Кроме того, в литературе существует мнение, что обращение избирательного залога в пользу государственного или муниципального бюджета также можно рассматривать в качестве субсидиарной меры конституционно-правовой ответственности [11, C. 14], а, следовательно, и в качестве *санкции наказания* в аспекте мер предупредительного воздействия. Так, если кандидат в момент регистрации в качестве такового скрывал факт не снятой или не погашенной судимости, но еще не успевал воспользоваться предоставляемыми со стороны государства гарантиями своего статуса, залог также не возвращался и, по сути, носил больше не компенсационный, а карательный характер.

Вместе с тем, избирательный залог не следует воспринимать как дополнительный административный барьер, препятствующий менее состоятельным гражданам осуществлять свое пассивное избирательное право. Справедливой является точка зрения Н.В. Гришина, который указывает, что исключение избирательного залога из национальной практики под предлогом борьбы с имущественным цензом является абсурдом, поскольку залог давал дополнительные гарантии кандидатам, защищал их от административного произвола на этапе выдвижения и регистрации. Подобная постановка вопроса, по его мнению, приводит к «выхолащиванию либеральных публичных ценностей выборов» [9, С. 82].

# ЗАКЛЮЧЕНИЕ

Подводя итог, следует сказать, что в любом демократическом государстве кандидат представляет собой объект повышенной охраны, поскольку обеспечение равных, свободных и защищенных от противоправного вмешательства выборов требует дополнительного гарантирования его правового статуса. Только там, где обеспечен конкурентный политический процесс возможно осуществление действительного народовластия. Вместе с тем, те гарантии, которые государство реализует в отношении любого из кандидатов, не должны превращаться в ресурс, который используется в корыстных целях.

Любой кандидат, заявивший о намерении участия в выборах, должен осознавать тот груз ответственности, который на него возлагается. Принимая статус кандидата, гражданин представляет не только себя, но и всех тех, кто поддерживает его позицию, готов отдать ему предпочтение в день голосования. Право лица избирать и быть избранным не исчерпывается формальным участием в выборах. Они не должны превращаться лишь в борьбу частных интересов участвующих в них кандидатов.

Финансирование, которое государство выделяет для обеспечения реализации пассивного избирательного права, представляет собой сферу, достаточно сильно подверженную коррупционному воздействию. При этом приходится констатировать, что избирательное законодательство не располагает действенным механизмом предупреждения злоупотреблений государственным финансированием избирательных кампаний кандидатов. Своими ключевыми положениями Конвенция ООН против коррупции создает основу, на которой должна базироваться деятельность каждого государства-участника по реформированию национального законодательства в целях борьбы с коррупцией во всех ее проявлениях. Поскольку кандидаты, использующие косвенное финансирование вне целей избрания и служения народу, в большинстве своем не пользуются реальной поддержкой электората, представляется разумным ограничивать возможность участия подобных кандидатов на основе критерия оценки их избирательных шансов.

Помимо этого, необходимое закрепление в законодательстве объективных критериев к кандидатам и выборам на публичные должности должно быть подкреплено действенной системой мер, обеспечивающих реализацию таковых критериев на практике. Установление мер, неспособных обеспечить какой-либо из критериев, лишает его всякого смысла. Применительно к критерию оценки избирательных шансов кандидатов существующая в избирательном законодательстве такая мера как сбор подписей не представляется эффективной, поскольку не только не представляет собой реального барьера для отсеивания непопулярных кандидатов, но и не обладает компенсаторно-восстановительным характером.

Избирательный залог – комплексный инструмент, при помощи которого возможно эффективное предупреждение участия в выборах лиц, заведомо не имеющих какой бы то ни было поддержки избирателей и использующих свой статус в корыстных целях, не связанных с институтом демократических выборов. Проспективный характер его действия позволяет не только предупреждать коррупцию при использовании выделяемого государственного финансирования, но и своевременно реагировать на подобные действия и компенсировать причиняемый ими ущерб. На наш взгляд, возвращение данного института в российское избирательное законодательство является важным шагом на пути реализации положений Конвенции ООН против коррупции в национальной правовой системе.

# СПИСОК ИСПОЛЬЗОВАННЫХ ИСТОЧНИКОВ

**Международные и национальные нормативно-правовые акты**

1. Конвенция ООН против коррупции: Резолюция Генеральной Ассамблеи ООН №A/RES/58/4 от 21 нояб. 2003 года. – URL: www.un.org/russian/documents/instruments/docs\_ru.asp (дата обращения 19.11.2013 г.);
2. Конституция Российской Федерации (с учетом поправок, внесенных Законами РФ о поправках к Конституции РФ от 30 дек. 2008 №6-ФКЗ, от 30 дек. 2008 №7-ФКЗ) // СЗ РФ. – 2009. – №4 . – Ст. 445.;
3. О внесении изменений в отдельные законодательные акты Российской Федерации в связи с отменой избирательного залога при проведении выборов: Федеральный закон от 9 фев. 2009 г. №3-ФЗ // СЗ РФ. – 2009. – №7. – Ст. 771.;
4. 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.;

**Научная и учебная литература**

1. Бабаев М.М. Права человека и криминологическая безопасность : Учебное пособие / М.М Бабаев, Е.Н. Рахманова. – М.: Логос, 2003. – 153 с.;
2. Базылев Б.Т. Юридическая ответственность (теоретические вопросы) / Б.Т. Базылев. – Красноярск: Изд-во Краснояр. ун-та, 1985. – 199 с.;
3. Веденеев Ю.А. Развитие избирательной системы Российской Федерации: Проблемы правовой институционализации / Ю.А. Веденеев // Журнал российского права. – 2006. – №6. – С. 47-57.;
4. Ветрова Г.Н. Санкции в судебном праве : монография / Г.Н. Ветрова. – М.: Наука, 1991. – 157 с.;
5. Гришин Н.В. Публичные ценности российского избирательного процесса / Н.В. Гришин // Каспийский регион: политика, экономика, культура. – 2013. – №3. – С. 80-88.;
6. Дамм (Зырянова) И.А. Коррупция в российском избирательном процессе: понятие и противодействие: дис. … канд. юрид. наук. Красноярск, 2006. – 214 с.;
7. Ермакова Э.Л. Избирательный залог: теория, практика, проблемы и пути их решения : монография / Э.Л. Ермакова, В.В. Вискулова. – М.: РЦОИТ, 2009. – 184 с.;
8. Зырянова И.А. К вопросу о понятии коррупции в российском избирательном процессе / И.А. Зырянова // Теория и практика общественного развития. – 2013. – №11/2. – С. 303-306.;
9. Избирательное право и избирательный процесс в Российской Федерации: Учеб. для вузов / отв. ред. А.А. Вешняков. – М.: НОРМА, 2003. – 816 с.;
10. Исаев С.А. Проблемы изучения и оценки электоральной ситуации в новых условиях выборов Законодательного собрания Санкт-Петербурга : Выборы в Российской федерации. Материалы научно-практической конференции 16-17 марта 2002г. / Под ред. М.Б. Горного. – СПб.: Норма, 2002. – 336 с.;
11. Конституционное право Российской Федерации: учебник / М. В. Баглай. – М.: НОРМА, 2007. – 784 с.;
12. Концептуально-теоретические основы правового регулирования и применения мер безопасности : монография / под науч. ред. Н.В. Щедрина; – Красноярск: СФУ, 2010. – 324 с.;
13. Лейст О.Э. Санкции и ответственность по советскому праву : монография / О.Э. Лейст. – М.: Юрид. лит, 1981. – 240 с.;
14. Пшизова С.Н. Финансирование политического рынка: теоретические аспекты практических проблем / С.Н. Пшизова // Полис. –2002. – № 1. – С. 18-29.;
15. Романенко О.В. Косвенное финансирование избирательных кампаний политических партий в России / О.В. Романенко // Право и власть. – 2002. – №3. – С. 60-69.;
16. Современные избирательные системы. Вып. 3: Испания, США, Финляндия, Япония / Под. ред. А.В. Иванченко, В.И. Лафитского. – М.: РЦОИТ: Типография «Новости», 2009. – 448 с.;
17. Щедрин Н.В. Введение в правовую теорию мер безопасности : монография / Н.В. Щедрин. – Красноярск: КрасГУ, 1999. – 180 с.;
18. Щедрин Н.В. Источник повышенной опасности, объект повышенной охраны и меры безопасности : лекция / Н.В. Щедрин. – Красноярск: ЮИ Крас ГУ, 2006. – 27 с.;
19. Щедрин Н.В. Общая теория предупреждения преступности: учебное пособие / Н.В. Щедрин. – Красноярск: КрасГУ, 1999. – 58 с.;

**Электронные ресурсы**

1. Анализ результатов имплементации Конвенции Организации Объединенных Наций против коррупции в России: Трансперенси Интернешнл – Р / Д.Я. Примаков, К. Коник. – М, 2013. URL: http://www.transparency.org.ru/docman/drugie-issledovaniia/konventciia-oon-protiv-korruptcii-analiz/download (дата обращения 14.04.2014);
2. Толковый словарь демократического новояза и эвфемизмов. URL: http:// www.xpomo.com/ruskolan/liter/slovnik.htm (дата обращения: 25.04.2014).