

• •

[Stable URL: <http://elar.uniyar.ac.ru/jspui/handle/123456789/2792>]

[:]
. . 2006:

. 18, 192-203.

// IVS ANTIQVVM.



THE SCIENTIFIC & EDUCATIONAL
CENTRE FOR CLASSICAL STUDIES
AT YAROSLAVL DEMIDOV STATE UNIVERSITY
YAROSLAVL, RUSSIA

DAS WISSENSCHAFTLICHEN FORSCHUNGS- UND
STUDIENZENTRUM FÜR DIE GESCHICHTE,
KULTUR UND RECHT DER ANTIKE
DER STAATLICHEN DEMIDOW-UNIVERSITÄT JAROSLAWL
YAROSLAWL, RUSSLAND



RUSSIAN SOCIETY OF CLASSICAL STUDIES



« »
THE RESEARCH AND EDUCATIONAL FOUNDATION
"THE CENTRE FOR ROMAN LAW STUDIES"
YAROSLAVL BRANCH



YAROSLAVL DEMIDOV STATE UNIVERSITY

С. В. АЛЕКСАНДРОВСКАЯ*

**ПРОБЛЕМЫ БОРЬБЫ
С ЭЛЕКТОРАЛЬНОЙ КОРРУПЦИЕЙ
В ДРЕВНЕРИМСКОЙ РЕСПУБЛИКЕ
И СОВРЕМЕННОЙ РОССИИ**

Совершенно справедливо сказал кто-то,
что первым отнял у народа свободу
человек, выставивший народу
угощение и раздавший подарки.

Plut. Cor. XIV.

Впервые термин «коррупция» в отечественной юридической литературе появился в 1913 г. благодаря А. Я. Эстрину. В своей статье под названием «Взяточничество» автор не только раскрыл понятие коррупции, но и вполне обоснованно, ссылаясь на авторитет римской юриспруденции, подразделил коррупцию на административную (должностную) и электоральную¹. В последнем случае А. Я. Эстрин предполагал возможность частного лица, осуществляющего свое личное право, «...оказаться взяточником в смысле уголовного закона». Рассматривая избирателя в качестве органа государства, А. Я. Эстрин находит в электоральной коррупции ее «полное родство со взяточничеством вообще», а потому настаивает на уголовном преследовании избирательного подкупа, причем как активного, так и пассивного².

Рассуждения А. Я. Эстрина вполне понятны: действительно, государство наделяет избирателя неким ресурсом «властных полномочий». Эти полномочия избиратель делегирует избираемым лицам посредством голосования. При этом большинство избирателей личного интереса к властной деятельности не испытывают, а большинство избираемых осознают, что вероятность их избрания в силу целого ряда факторов не велика. Каждый из них понимает, что проникновение во власть зависит от формального голосования в их пользу, и естественно, изыскивают любые способы обеспечить себе необходимый электорат. В такой ситуации взаимовыгодная сделка купли-продажи избирательно-

* Александровская Светлана Валериевна кандидат юридических наук, Кубанский государственный университет, филиал в г. Новороссийске.

¹ В настоящее время легальное определение электоральной коррупции отсутствует, что обуславливает широкий диапазон ее дефиниций: от примитивной покупки избирательных голосов до сложного состава, когда подкуп электората дополняется привлечением административного ресурса, злоупотреблениями в использовании средств информации, обеспечением лояльности со стороны избирательных комиссий. Подробно об этом 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. См. официальный сайт Регионального Общественного Фонда «Информатика для демократии» ИНДЕМ // www.indem.ru. В этой связи интересна версия В. Шевченко о происхождении термина «corruptio» от слов *correi* (солидарность) и *rupture* (ломать, повреждать) — совместные усилия нескольких лиц по разрушению нормального порядка управления обществом. См.: Шевченко В. Алгоритм выбора: свои и чужие или честные и остальные. Пособие для начинающих коррупционеров и таких же борцов с коррупцией. Томск, 2000. С. 17.

² Эстрин А. Я. Взяточничество // Труды Кружка Уголовного Права при С.-Петербургском Университете с предисловием и под ред. пр.-доцента М. М. Исаева. СПб., 1913. С. 155, 162–164.

го голоса выглядит для ее участников весьма привлекательно, а потому, с точки зрения А. Я. Эстрина, заслуживает внимания со стороны уголовного закона.

С другой стороны, нельзя не учитывать тот факт, что реальные и широкие возможности для подобного «коррупцирования» граждан естественным образом возникают в том обществе, где среднестатистический избиратель не располагает необходимыми средствами к полноценному человеческому существованию, где среднестатистический обыватель не чувствует себя самостоятельным и действительным участником гражданских отношений³. Вялая социальная политика экономически слабого государства программирует электоральную коррупцию, последняя в свою очередь исключает возможность нормального функционирования избирательных процессов и тормозит развитие демократии в рамках нормативной модели.

Оправдана ли в таком случае криминализация действий избирателя, меняющего свой голос на те или иные выгоды? Вправе ли государство, декларирующее себя республикой и не способное обеспечить действительно свободные и действительно независимые выборы⁴, уголовно преследовать своих граждан? Очевидно, нет. Наряду с целым рядом неразрешимых проблем уголовно-правового и уголовно-процессуального характера столь радикальная реакция власти способна лишь похоронить и без того слабый демократический режим.

При этом было бы серьезным заблуждением полагать, что общество развитой демократии свободно от электоральной коррупции⁵. Хотя бы потому, что агитационный процесс всегда связан с обещаниями (о проблеме разграничения дозволяемых подарков и запрещенного подкупа – чуть ниже). Разница лишь в том, что в «цивилизованной» демократии электоральная коррупция является сопутствующим фактором, в «транзитной» (молодой, формирующейся, несовершенной) демократии – ее составляющим компонентом.

Таким образом, в условиях объективной невозможности полного устранения электоральной коррупции необходимо направить все усилия на минимизацию ее политических последствий, к коим следует отнести: смещение политических интересов от общенационального развития к процветанию олигархических группировок; прогрессирующее недоверие к власти и ко всем, даже самым благим ее начинаниям; профанацию выборных процедур, деградацию политической конкуренции и демократических институтов в целом; нарастающий абсентеизм, что в свою очередь усиливает политическую нестабильность в обществе, ослабляет и деформирует электоральные процессы; и, наконец, реальную перспективу крушения демократии по распространенному сценарию прихода диктатуры, вооружившейся лозунгом борьбы с коррупцией.

Задача усложняется тем, что, будучи зачастую весьма активным, инициативным и благодарным субъектом электоральной коррупции, избиратель не является, и не должен

³ Мелешко Н. Коррупция как системообразующий фактор государственной власти в современной России и криминологические проблемы совершенствования системы государственной власти и права // Уголовное право. 2004. № 4. С. 87; Сидоров В. Куда идет Россия // Аргументы и факты. 2005. № 40. С. 6–7.

⁴ Варшавская декларация к сообществу демократий в числе основных демократических принципов рассматривает формирование власти правительства за счет воли людей, выражаемой «посредством осуществления гражданами права и гражданских обязанностей выбирать своих представителей с помощью периодических, свободных и справедливых выборов с всеобщим и равным избирательным правом, открытых для разнообразных партий и проводимых тайным голосованием под контролем независимых избирательных властей, свободных от мошенничества и запугивания» (Варшава, 27 июня 2000 г.).

Конвенция о стандартах демократических выборов, избирательных прав и свобод в государствах – участниках Содружества Независимых Государств (Кишинев, 7 октября 2002 г.) обязывает обеспечить свободные, подлинные и справедливые выборы, исключаяющие возможность какого-либо незаконного влияния на электорат. (Россия ратифицировала Конвенцию Федеральным законом № 89-ФЗ от 2 июля 2003 г. 11 ноября 2003 г. Конвенция вступила в силу).

⁵ Подробно об этом см.: *Rose-Ackerman S. Corruption and Government. Causes, consequences and reform.* Cambridge University press, 1999. P. 167–189.

являться, субъектом ответственности. В этой связи принципиально важно, что ни римское, ни современное российское право не криминализируют действия избирателя, продающего свой голос. И это, пожалуй, единственный положительный момент, объединяющий антикоррупционную стратегию Рима и России. Далее начинаются проблемы, причем проблемы общие...

Древнеримским аналогом административно и уголовно наказуемого подкупа избирателей (ст. 5. 16 КоАП РФ и ст. 141 УК РФ)⁶ являлось соискание почетных должностей незаконными средствами (*ambitus*) (D. 48. 14; SP. V. XXX A; C. 9, 26)⁷

По всей видимости, этимологические корни *ambitus* следует искать в существительном *ambitio*, которым обозначали важнейший элемент *petitio honoris* – соискания должности римского магистрата.

Детально исследовав данные традиции, Л. Л. Кофанов раскрывает содержание *ambitio*⁸. Кандидаты обходили своих избирателей, заговаривая с ними на форуме и Марсовом поле. Крепко пожимая им руки, претенденты на должность просили сограждан о под-

⁶ Кодекс Российской Федерации об административных правонарушениях от 30 декабря 2001 г. № 195-ФЗ с посл. изм. и доп.

Статья 5.16. Подкуп избирателей, участников референдума, если эти действия не содержат уголовно наказуемого деяния, либо осуществление благотворительной деятельности с нарушением законодательства о выборах и референдумах – влечет наложение административного штрафа на граждан в размере от двадцати до двадцати пяти минимальных размеров оплаты труда; на должностных лиц – от тридцати до сорока минимальных размеров оплаты труда; на юридических лиц – от трехсот до пятисот минимальных размеров оплаты труда.

Уголовный кодекс Российской Федерации от 13 июня 1996 г. № 63-ФЗ с посл. изм. и доп.

Статья 141. Воспрепятствование осуществлению избирательных прав или работе избирательных комиссий. 1. Воспрепятствование свободному осуществлению гражданином своих избирательных прав или права на участие в референдуме, нарушение тайны голосования, а также воспрепятствование работе избирательных комиссий, комиссий референдума либо деятельности члена избирательной комиссии, комиссии референдума, связанной с исполнением им своих обязанностей, наказывается штрафом в размере до сорока тысяч рублей или в размере заработной платы или иного дохода осужденного за период до трех месяцев, либо обязательными работами на срок от 120 до 180 часов, либо исправительными работами на срок до одного года. 2. Те же деяния: а) соединенные с подкупом, обманом, принуждением, применением насилия либо с угрозой его применения; б) совершенные лицом с использованием своего служебного положения; в) совершенные группой лиц по предварительному сговору или организованной группой, – наказываются штрафом в размере до двухсот тысяч рублей или в размере заработной платы или иного дохода осужденного за период до восемнадцати месяцев, либо исправительными работами на срок от одного года до двух лет, либо арестом на срок до шести месяцев, либо лишением свободы на срок до пяти лет.

⁷ Титул XIV книги 48 Дигест Юстиниана так и называется «De lege Iulia ambitus» – По поводу Юлиева закона о противоправном домогательстве почетных должностей. К сожалению, вопрос о том, какой закон имеется в виду, Цезаря (59 г. до н. э.) или Августа (18 г. до н. э.), остается неясным. D. 48. 14: «Модестин во 2–1 книге «О наказаниях». В Городе этот закон ныне не действует, поскольку назначение магистратов связано с попечением принцепса, а не с милостью народа. (1) Но если кто-либо в муниципии будет домогаться магистратуры или жречества в нарушение этого закона, то он наказывается на основании сенатусконсульта штрафом в сто ауреев и бесчестьем. SP. V. XXX Ad legem Iuliam ambitus. 1. Petiturus magistratus uel prouiciae sacerdotium si turbam suffragiorum causa conduxerit, seruos aduocauerit aliamue quam multitudinem conduxerit, conuictus ut ius publicae reus in insulam deportatur. «Если тот, кто собирается домогаться магистратуры или жречества в провинции, будет уличен в том, что наймет для этого дела толпу избирателей, призовет рабов или наймет какую-нибудь другую толпу, то он высылается на острова, так же как виновный в применении насилия против общества».

⁸ Кофанов Л. Л. Юрико-религиозный характер римской Fides в V–III вв. до н. э.: к интерпретации Полибия (VI. 56. 6–15) // Древнее право. 2002. № 2(10). С. 67: «всякий кандидат на должность консула, претора или иной курульной магистратуры по римским обычаям в течение трех недель до выборов совершал так называемое ambitio, то есть обход Форума и других публичных мест скопления римских граждан с целью убедить их голосовать за свою кандидатуру».

держке своей кандидатуры. Естественно, что такого рода просьбы сопровождались обещаниями, сопряженными с общей предвыборной программой. Другое дело, что сами обещания могли подкрепляться *lagritio* или *liberalitas* (щедротами)⁹, и *congiaria* (определенными порциями вина, масла и иных даров). Последние носили характер благотворительных пожертвований и потому считались нормальным и допустимым актом ухаживания за электоратом¹⁰

При этом грань между *lagritio* и *congiaria* была весьма условна. Показательным в этом смысле является пример с Марком Флавием (328 г. до н. э.), который, по рассказу Ливия, устроил на похоронах матери раздачу мяса для народа, что «помогло ему занять должность: на ближайших выборах, несмотря на отсутствие Флавия и наличие других соискателей, его избрали народным трибуном»¹¹

Покуда *lagritio* не стали квалифицирующим признаком *ambitus* (по всей видимости, это произошло в 181 г. до н. э.)¹², судебная практика, являясь отражением противостояния сословий и социальных групп, шла по пути свободного расширительного толкования недозванного домогательства. Более того, отсутствие соответствующей нормативной базы позволяло обвинять в государственной измене тех политиков, которые наиболее активно, а главное эффективно добивались популярности в народе¹³

⁹ Одно из первых упоминаний о *lagritio* как средстве влияния на общественное мнение находим у Ливия, характеризующего деятельность консула 486 г. Спурия Кассия в связи с его законопроектом о частичной передаче общественной земли латинам и плебейам: «Своими щедротами-де (*lagritio*) консул обеспечивает себе влияние, опасное для свободы» (*Liv. II. 41. 2*). Тем же термином оперирует Флор: «Расточительная щедрость Спурия (*Spurium largitione*)». (*Flor. I. XVII. 26. 7*). Как видим, понятие щедрот охватывало не только непосредственную материальную выгоду. (Как замечает И. В. Нетушил, «*Lagritio* могла быть вполне законной, будучи облечена в форму пожертвований на общественные дела». Очерк римских государственных древностей. Харьков. Тип. А. Даре, 1894. С. 134). Примечательно, что по официальной версии (мы сейчас не обсуждаем политическую подоплеку дела) именно расточительная щедрость Спурия вызвала у римского народа подозрение, что он стремится к царской власти.

¹⁰ *Liv. XXXVII. 57*: Рассказывая о напряженных выборах цензоров 184 г. до н. э., Ливий пишет, что один из кандидатов Маний Ацилий Глабрион «пользовался особым расположением народа, ибо, раздав много подарков, он привязал к себе немалую часть горожан» (*in hunc maxime, quod multa congiaria distribuerat, quibus magnam partem hominum obligarat, fauor populi se inclinabat*).

¹¹ *Liv. VIII. 22. 4*: *data uisceratio in praeteritam iudicii gratiam honoris etiam ei causa fuit tribunatuque lebei proximis comitiis absens petentibus praefertur*.

¹² К числу первых попыток правовой фиксации *ambitus* как правонарушения Ливий относит *Lex Pinaria Furia Postumia* (432 г. до н. э.), в соответствии с которой, «чтобы покончить с искательством, кандидатам запрещалось оторачивать белым одеждою, выказывая этим свои домогательства... Ныне это показалось бы пустяком, и едва ли было принято всерьез, а тогда вызвало жаркие споры между плебеями и патрициями». (*Liv. IV. 25*) С точки зрения внешней атрибутивности и театрализованности избирательного процесса того времени это вполне объяснимо. При всех сомнениях в дате принятия закона и его содержании нельзя игнорировать ситуацию напряженного сословного конфликта, инициирующего правовое оформление избирательных процедур. Легальное признание проявлений электоральной коррупции произойдет много позже. В 181 г. до н. э., после скандальных консульских выборов на 184 г. (*Liv. XXXIX. 32. 5–12*) по настоянию сената консулы представили народному собранию закон о предвыборных злоупотреблениях. Это была *Lex Cornelia Baebia*, предусматривавшая в качестве наказания за *ambitus* лишение права избираться на общественные должности сроком до десяти лет (*Liv. XL. 19*). Очевидно, закон не возымел действия, и в 159 г. до н. э. *Lex Cornelia Fulvia* ужесточила санкции за *ambitus*, предусмотрев возможность изгнания осужденного (*Liv. Per. 47*).

¹³ Так фракционные привязанности инициировали эдикт диктатора Гая Менния (314 г. до н. э.) против избирательных клубов, когда антиримский заговор капуанской знати был умело спроецирован на сословные конфликты, возникавшие в ходе избирательных компаний. «После завершения дознания в Кампании его перенесли в Рим под предлогом, что приказ сената предполагал ведение дознания не только о капуанских заговорщиках, но обо всех вообще злоумышленниках, где бы ни собирались они, чтобы плести свои заговоры против государства, (9) а сходки при соискании должностей используются, мол, против государства... Дознание все разрасталось: росло число лиц, привлекаемых к ответу, и тяжесть обвинений, причем диктатор

При этом квалификация действий по «ухаживанию» за электоратом во многом зависела от статуса кандидата. То, что вполне укладывалось в традиционные рамки *ambitus*, по желанию правоприменителя, легко трансформировалось в стремление к царской власти. В результате, именно те, кто стремился демократизировать общественное и политическое устройство римской *civitas*, становились жертвами ее произвола¹⁴

В любом случае, законодательные ограничения *ambitus* не смогли повлиять на масштабы электоральной коррупции¹⁵ Наблюдалась обратно пропорциональная зависимость: законов становилось больше, принимались они чаще, санкции ужесточались, а масштабы коррупции увеличивались. При этом размытость и неконкретность состава *ambitus* всегда оставляла возможность правоприменителю для политического маневра.

В свою очередь, ни Уголовный кодекс РФ, ни Кодекс РФ об административных правонарушениях не определяют, что считать подкупом избирателей, просто указывая последний в качестве основания для привлечения к ответственности.

Легальную дефиницию подкупа находим в п. 2 ст. 56 Федерального закона «Об основных гарантиях избирательных прав и права на участие в референдуме граждан Российской Федерации»¹⁶ Как видно из приводимого в сноске текста статьи, даже при

был убежден в своем праве вести дознание без всяких ограничений... И тогда знатные, не только те, на кого пало обвинение, но и вообще все в один голос стали повторять, что обвинения касаются «новых людей», а вовсе не знатных, для которых дорога к должностям и так открыта, если только чьи-нибудь козни не чинят им препон... следствие было прекращено благодаря пройскам и сговору тех самых людей, против которых оно было направлено» (*Liv. IX. 26*).

¹⁴ Убедительные доказательства тому приводит В. Н. Токмаков в своем исследовании: *Токмаков В. Н. Судебный процесс над Манлием Капитолийским // Древнее право. 2002. № 2 (10). С. 99–106.*

¹⁵ Было принято порядка двадцати законов, призванных ограничить электоральную коррупцию. Это: *Lex Pinaria Furia Postumia* от 432 г. до н. э. (*Liv. IV. 25*); *Rogatio Petelia de ambitu* от 358 г. до н. э. (*Liv. VII. 15*); Эдикт диктатора Гая Менния против избирательных клубов от 314 г. до н. э. (*Liv. IX. 26*); *Lex Cornelia Baebia* от 181 г. до н. э. (*Liv. XXXIX. 32*); *Lex Cornelia Fulvia* от 159 г. до н. э. (*Liv. Per. 47*); *Lex Gabinia* от 139 г. до н. э. (*Cic. De leg. III. XVI.*); *Lex Maria de ambitu* от 119 г. до н. э. (*Plut. Mar. IV*); *Lex Cornelia de magistratibus*; *Lex Cornelia de ambitu* от 81 г. до н. э. (*App. b. c. XIII. 100*); *Lex Acilia Calpurnia de ambitu* от 67 г. до н. э. (*Dio Cas. 36. 21; 37. 25; Cic. Pro Mur. 23. 46; 32. 67*); *Lex Fabia de numero sectatorum* от 65 г. до н. э. (*Cic. Pro Mur. 34; Pro Rab. 3*); *Lex Tullia de ambitu* от 63 г. до н. э. (*Cic. Pro Mur. 23*); Законопроект народного трибуна Ауфидия от 61 г. до н. э. (*Cic. Flacc. 4*); *Lex Pompeia de ambitu*, *Lex Licinia de sodaliciis* от 52 г. до н. э. (*Cic. Pro Sest. 25; ad Att. IV. 15(9); Brut. 95*); *Lex Iulia de ambitu* от 18 г. до н. э. (*Suet. Aug. 34. Dio Cas. 54. 16.*).

¹⁶ *Федеральный закон «Об основных гарантиях избирательных прав и права на участие в референдуме граждан Российской Федерации»*

Статья 56. Недопустимость злоупотребления правом на проведение предвыборной агитации, агитации по вопросам референдума. 2. Кандидатам, избирательным объединениям, избирательным блокам, их доверенным лицам и уполномоченным представителям, инициативной группе по проведению референдума, иным группам участников референдума и их уполномоченным представителям, а также иным лицам и организациям при проведении предвыборной агитации, агитации по вопросам референдума запрещается осуществлять подкуп избирателей, участников референдума: вручать им денежные средства, подарки и иные материальные ценности, кроме как за выполнение организационной работы (за сбор подписей избирателей, участников референдума, агитационную работу); производить вознаграждение избирателей, участников референдума, выполнявших указанную организационную работу, в зависимости от итогов голосования или обещать произвести такое вознаграждение; проводить льготную распродажу товаров, бесплатно распространять любые товары, за исключением печатных материалов (в том числе иллюстрированных) и значков, специально изготовленных для избирательной кампании, кампании референдума; предоставлять услуги безвозмездно или на льготных условиях, а также воздействовать на избирателей, участников референдума посредством обещаний передачи им денежных средств, ценных бумаг и других материальных благ (в том числе по итогам голосования), оказания услуг иначе, чем на основании принимаемых в соответствии с законодательством решений органов государственной власти, органов местного самоуправления.

столь подробной диспозиции нельзя однозначно ответить на вопрос, можно ли считать подкупом нематериальные блага, к примеру, обещание дальнейшего карьерного роста, принятия на службу, поступления в вуз, протекции при издании книги и т. п., – другими словами, можно ли считать подкупом использование кандидатом своих административных возможностей? Отсутствие четкой дефиниции подкупа сохраняет за кандидатами такие возможности.

Статья 79 того же закона предполагает возможность привлечения лиц, уличенных в подкупе избирателей, к ответственности в соответствии с федеральными законами. Очевидно, речь идет об ответственности уголовной (ст. 141 ч. 2 УК РФ), административной (ст. 15. 6 КоАП РФ) и конституционной (ст. 76, 77 ФЗ от 12 июня 2002 г. «Об основных гарантиях избирательных прав и права на участие в референдуме граждан Российской Федерации»)¹⁷ Однако, при всем разнообразии предлагаемых вариантов, ни один из них не способен к полноценной реализации.

Рассмотрим, почему.

– Во-первых, вопрос о нематериальной составляющей подкупа остается открытым. Таким образом, практически недоказуемое и при этом эффективное использование кандидатом своего начальственного руководящего статуса остается в арсенале легальных средств давления на электорат.

Более того, указанный административный ресурс обуславливает отношения клиентелизма как совершенно особенной формы организации современного российского общества. В данном случае будет уместным вспомнить тот факт, что институт клиентелы выступал серьезным коррупциогенным фактором в древнеримской республике: с одной стороны, в силу наличия *fides* между патроном и клиентом, они были связаны взаимной ответственностью; с другой – клиенты обладали избирательным правом. В результате подобной системы круговой поруки уже в начале V в. до н. э. *patres* и их клиенты образовали сплоченную политическую силу, отстаивающую свои привилегии в борьбе с плебсом¹⁸

Столь значительная хронологическая удаленность не повлияла на жизнеспособность клиентелы, ставшей, пусть и в модифицированном виде, одним из элементов современной политической действительности. Симптоматично, что наличие патримонийных и

Принятые следом Федеральные законы «О выборах депутатов Государственной Думы Федерального Собрания Российской Федерации» от 18 мая 2005 г. (ст. 62), «О выборах Президента Российской Федерации» от 10 января 2003 г. (ст. 56) практически дублируют дефиницию подкупа.

¹⁷ Федеральный закон «Об основных гарантиях избирательных прав и права на участие в референдуме граждан Российской Федерации» от 12 июня 2002 г. № 67-ФЗ с посл. изм. и доп.

Статья 76. Основания для аннулирования, отмены регистрации кандидата, списка кандидатов, отмены регистрации инициативной группы по проведению референдума

5. Регистрация кандидата (списка кандидатов) может быть отменена судом по заявлению избирательной комиссии, зарегистрировавшей кандидата (список кандидатов), кандидата, зарегистрированного по тому же избирательному округу, избирательного объединения, список кандидатов которого зарегистрирован по тому же избирательному округу, в случаях: г) установления фактов подкупа избирателей кандидатами, избирательными объединениями, их доверенными лицами и уполномоченными представителями, иными лицами и организациями, действующими по поручению кандидатов, избирательных объединений, их доверенных лиц и уполномоченных представителей.

Статья 77. Отмена решения об итогах голосования, о результатах выборов, референдума.

2. Основанием для отмены судом решения избирательной комиссии о результатах соответствующих выборов после определения результатов выборов являются следующие установленные судом обстоятельства: б) кандидат, признанный избранным, избирательное объединение, выдвинувшее список кандидатов, допущенный к распределению депутатских мандатов, осуществляли подкуп избирателей, и указанное нарушение не позволяет выявить действительную волю избирателей.

¹⁸ Подробно об этом см.: *Кофанов Л. Л.* Понятие *porlos* и характер куриатных комиций в древнейшем Риме // ВДИ. 2002. № 1. С. 97; Обязательственное право в архаическом Риме: Долговой вопрос (VI–IV вв. до н. э.). М., 1994. С. 27, 40–44.

клиентельских систем зафиксировано учеными не только в развивающихся странах, но и в цивилизованных индустриальных государствах¹⁹

Современный российский клиентелизм, вписываясь в общую систему покровительственно-зависимых связей²⁰, имеет свои специфические черты, обусловленные старыми советскими традициями. Как отмечает В. Л. Римский, «избиратели чувствуют, что у них нет тех прав, какие имеют кандидаты и должностные лица. Такое положение и в настоящий период воспринимается большинством российских граждан как справедливое. Кандидат, который не сумел показать своего превосходства в социальном статусе над избирателями, имеет немного шансов быть избранным. Он непременно должен показать знание проблем и условий жизни своих избирателей, но не должен остаться одним из них... Избиратели отлично понимают, что их представитель должен суметь защитить их интересы, а для этого он должен иметь доступ к соответствующим властным, финансовым, материальным и другим ресурсам. В результате голосование на выборах становится все менее идеологизированным и все более прагматичным: избирается личность, а не политическая позиция, граждане выбирают скорее патронов, чем своих представителей во власти»²¹

В свою очередь разница в весовых категориях (когда один кандидат представляет уже действующую власть, а остальные лишь претендуют на нее) продуцирует клиентелистскую модель электорального поведения между кандидатами. «Бесперспективные» в политическом смысле кандидаты становятся клиентами лидера, требуя от последнего выполнения обещанного²²

Подчеркнем, что клиентелистские отношения в избирательном процессе настолько же эффективны, насколько недостижимы для права.

– Во-вторых, заигрывание с избирателями квалифицируется как подкуп только в период предвыборной кампании. Соответственно, нужно просто сместить хронологические рамки задабривания электората. Как показывает практика, кандидаты так и делают. Просто сделка купли-продажи приобретает фьючерсный характер.

– В-третьих, даже если факт подкупа налицо, какова его природа? Что отличает административный проступок, предусмотренный ст. 5. 16. КоАП РФ, от уголовно наказуемого деяния, предусмотренного п. «а» ч. 2. ст. 141 УК РФ? Автор постатейного комментария к Кодексу РФ об административных правонарушениях д. ю. н. профессор А. Б. Агалов, анализируя содержание ст. 5. 16, так и пишет: «Указанные действия могут быть квалифицированы как воспрепятствование осуществлению гражданином своих избирательных прав или права участвовать в референдуме; данные действия, соединенные с подкупом, содержат признаки состава преступления, предусмотренного п. «а» ч. 2 ст. 141 УК»²³

¹⁹ См.: *Rose-Ackerman S. Corruption and Government. Causes, consequences and reform.* Cambridge University press, 1999. P. 140–147. См. также: *Zelizer V. The Social Meaning of Money.* New York: Basic Books, 1994. P. 71–118; *Kochanek Stephen A. Patron-Client Politics and Business in Bangladesh.* New Delhi: Sage Publications, 1993; *Ostrom E. Incentives, Rules of the Game, and Development // Annual World Bank Conference on Development Economics, 1996, Washington DC: The World Bank. P. 207–234.*

²⁰ У института клиентелы, как и у коррупции, в силу сложности явления, нет единого общепринятого определения. Как правило, клиентелой, или патрон-клиентскими отношениями, называют устойчивые социальные связи, базирующиеся на доминировании и господстве покровителей, с одной стороны, и зависимости подопечных, с другой. При этом патроны и клиенты взаимозависимы, а статус сторон ситуативен и непостоянен. Как правило, патроны осуществляют защиту своих клиентов, а те в свою очередь обеспечивают деятельность патронов, а значит, в конечном итоге, и свое относительное благополучие. Не имея формального статуса, патрон-клиентские отношения отличаются двусторонней солидарностью, сочувствием и поддержкой. Причем государство в отличие от патрона на такую преданность рассчитывать не может.

²¹ *Римский В. Л.* Коррупция как системный фактор российских выборов.

²² Подробно об этом см.: *Афанасьев М. Н.* Клиентелизм и российская государственность. М., 2000. С. 29–32.

²³ Постатейный комментарий к Кодексу Российской Федерации об административных правонарушениях. Расширенный, с использованием материалов судебной практики: В 2 кн. Материал подготовлен с использованием правовых актов по состоянию на 1 января 2004 г. Изд. 2,

В нарушение принципа системно-правовой непротиворечивости²⁴ указанные статьи относят подкуп избирателей одновременно к юрисдикции различных отраслей права.

Коллизия усугубляется за счет чрезвычайно широкой формулировки преступного деяния. Если Кодекс РФ об административных правонарушениях содержит специальную норму, посвященную электоральной коррупции, то Уголовный кодекс РФ устанавливает уголовную ответственность в общем виде за любые случаи воспрепятствования осуществлению избирательных прав или работе избирательных комиссий, включая подкуп. С одной стороны, диспозиция уголовно-правовой нормы перегружена (фактически речь идет сразу о трех составах), с другой стороны, остается неконкретной.

Подобное дублирование составов преступления и административных правонарушений исключает возможность установить разницу между ними, и как следствие, оставляет за правоприменителем широкие возможности для маневра. Иными словами, право, призванное обеспечивать чистоту и прозрачность избирательных процессов, само по себе запрограммировано на избирательность.

В-четвертых, проблемы в законодательной технике дополняются проблемами правоприменительной практики: исследователи констатируют пассивность правоохранительных органов в выявлении и пресечении нарушений избирательного законодательства. Организационно и материально зависимые от органов государственной и муниципальной власти, они предпочитают либо не вмешиваться в рискованные политические игры, либо выступать на стороне сильного²⁵

В-пятых, образуя состав административного проступка и уголовного преступления, подкуп избирателей одновременно является избирательным правонарушением, предусматривающим конституционную ответственность²⁶. В данном случае нет необходимости полемизировать с различными точками зрения исследователей-конституционалистов о наименовании рассматриваемого вида ответственности (конституционно-правая, государственно-правая, публично-правая, избирательно-правая). Важно другое, что при отсутствии легального закрепления данный вид ответственности объективно существует: ее мерами, в частности, являются отмена регистрации кандидата, отмена реше-

испр. и доп. // КонсультантПлюс: Высшая школа Специальная подборка правовых документов и материалов. Вып. 4. www.consultant.ru.

²⁴ Подробно об этом см.: *Кобзева Е. В.* Соотношение преступлений и иных правонарушений: современные проблемы: Материалы научно-практической конференции, посвященной 250-летию образования Моск. гос. ун-та им. М. В. Ломоносова и состоявшейся на юридическом факультете МГУ им. М. В. Ломоносова 27–28 мая 2004 г. М., 2005. С. 225–228.

²⁵ См.: *Атаманчук Г. В.* Управление: всегда есть варианты. М., 1999. С. 243, 257–259; *Лукашев А. В., Пониделко А. В.* Анатомия демократии, или Черный PR как институт гражданского общества. СПб., 2001. С. 19; *Ефремова О. В.* Антикоррупционный механизм оптимизации процесса функционирования госаппарата // Научные труды. Российская академия юридических наук. Вып. 4. В 3 т. Т. 1. М., 2004. С. 333.

²⁶ Об основаниях, сущности, пределах, санкциях, механизме реализации конституционной ответственности см.: *Авакьян С. А.* Санкции в государственном праве // Советское государство и право. 1973. № 10. С. 29; *Мамут Л. С.* Проблема ответственности народа // Вопросы философии. 1999. № 8. С. 19–28; *Колосова Н. М.* Конституционная ответственность – самостоятельный вид юридической ответственности // Государство и право. 1997. № 2. С. 89; *Она же.* Конституционная ответственность органов государственной Федерации: Ответственность органов государственной власти и иных субъектов права за нарушение конституционного законодательства Российской Федерации. М., 2000. С. 16; *Зражевская Т. Д.* Проблемы правовой ответственности государства, его органов и служащих («круглый стол» журнала «Государство и право») // Государство и право. 2000. № 3. С. 26; Актуальные проблемы конституционно-правовой ответственности: обзор научной конференции // Государство и право. 2002. № 2. С. 114, 118; *Мартиросян А. Г.* Теоретическая конструкция юридической ответственности и институт конституционной ответственности: соотношение и взаимосвязь // Конституционное и муниципальное право. 2003. № 4. С. 28; *Липинский Д. А.* Регулятивная функция конституционной ответственности // Конституционное и муниципальное право. 2003. № 4. С. 22; *Сидякин А. Г.* Принцип виновной ответственности и фактор вины в избирательном процессе // Журнал российского права. 2005. № 1. С. 3–14.

ния о результатах выборов с признанием их недействительными в связи с доказанностью факта подкупа избирателей. Таким образом, налицо конкуренция конституционной, административной и уголовной ответственности²⁷

Шестая проблема заключается в неоднозначном отношении судебной практики к принципу виновной ответственности как основанию применения конституционно-правовых санкций.

К примеру, судебной коллегией по гражданским делам Верховного Суда Республики Башкортостан от 22 ноября 2003 г. отказано в заявлении об отмене регистрации кандидата на должность президента Республики Башкортостан Р. Р. Сафина. Избирательная комиссия обвиняла последнего в подкупе избирателей (в республике проводился целый ряд бесплатных концертов с участием знаменитых эстрадных артистов и спортсменов, агитировавших за кандидата). Суд установил, что Р. Р. Сафин не являлся ни организатором, ни спонсором указанных мероприятий, а агитационные выступления артистов носили неожиданный характер и потому не могли быть поставлены в вину кандидату²⁸. Как видим, виной в данном случае воспринимается причастность или «...агитационный умысел со стороны кандидата при проведении мероприятий организациями, юридически с ним не связанными»²⁹, что практически доказать невозможно³⁰

Кроме того, доказанное непосредственное материальное задабривание избирателей не будет квалифицировано как подкуп, если не будет установлена его сопряженность с предвыборной агитацией. В определении Верховного Суда РФ от 6 декабря 2003 г. указано, что «в судебном заседании не добыто доказательств того, что при вручении ксерокса школе и 160 тысяч рублей больнице проводилась агитация за кандидата Ф., поэтому довод в части подкупа избирателей не может признаваться правомерным»³¹. Таким образом, «молчаливый» подкуп для закона недосягаем.

Однако и откровенные обещания материальных благ (например, опубликование в газете заявления о том, что кандидат договорился с одной из компаний о приобретении «газели» и мини-автобусов для сел и деревень), не могут быть квалифицированы как подкуп, поскольку, по мнению Верховного Суда, «содержание статьи по своей форме и изложению соответствует отчету депутата К. перед избирателями»³².

И даже подтвержденный в судебном заседании факт вручения избирателям материальных ценностей (например, музыкального центра, лыж, медицинских принадлежно-

²⁷ Рассуждая о юридической природе конституционного деликта, С. И. Некрасов настаивает, и с ним трудно не согласиться, что это «есть противоправное деяние субъекта конституционных правоотношений в соответствующей сфере общественных отношений (то есть в сфере отношений именно конституционно-правовых, а не уголовных, трудовых, гражданских, земельных, налоговых, жилищных, административных и др., где также может иметь место, в частности, нарушение конституционных прав и свобод граждан), приведшее к определенному общественно-вредному результату, за которое предусмотрено применение соответствующих санкций нормами конституционного права, но повторяем, не нормами других отраслей права – уголовного, административного, трудового, гражданского и т. п.». *Некрасов С. И.* Конституционно-правовая ответственность субъектов внутрифедеративных отношений в Российской Федерации: специфика состава конституционного деликта, применяемых санкций, классификации // Государство и право. 2005. № 8. С. 7.

²⁸ См. Решение Судебной коллегии по гражданским делам Верховного Суда Республики Башкортостан от 22 ноября 2003 г. (Дело № 3–165/2003).

²⁹ *Колюшин Е. И.* Судебная защита избирательных прав граждан. М., 2005. С. 92.

³⁰ Наряду с «мягкими», судебная практика в аналогичных ситуациях демонстрирует и «жесткие» решения. В определении Верховного Суда РФ от 13 февраля 2003 г. сказано: «Суд приходит к выводу, что данные мероприятия организовывались ЗАО «Газета Губерния» с целью способствовать избранию Попова В. А. депутатом Законодательного Собрания Республики Карелия и эти мероприятия организовывались таким образом, что воспринимались жителями поселков как «праздники от Попова, связанные с его избирательной компанией, и побуждали избирателей голосовать за кандидата в депутаты Попова В. А.» (Дело № 75-Г031).

³¹ См. Решение Судебной коллегии по гражданским делам Верховного Суда РФ от 6 декабря 2003 г. (Дело № 82-Г03-16).

³² См. Определение Верховного Суда РФ от 4 декабря 2003 г. (Дело № 66-Г03-17).

стей и подарков) представителями кандидата и им лично не может квалифицироваться как подкуп избирателей, покуда не будет доказано, что «эти действия по отношению к избирателям совершались под условием голосовать «за» или «против» конкретного кандидата или ставились в зависимость от результатов выборов»³³

Как видим, подобная трактовка избирательного законодательства требует от избирательных комиссий и судов не только фиксировать сам факт подкупа, но и устанавливать причинно-следственную связь между подкупом и состоявшимся волеизъявлением конкретных избирателей.

При этом сами избиратели не вправе обращаться в суд с заявлением об отмене регистрации кандидата, уличенного в электоральной коррупции³⁴. В силу п. 10 ст. 75 ФЗ об основных гарантиях и ч. 2 ст. 259 ГПК РФ это могут сделать другие кандидаты, избирательные объединения (блоки) по одному и тому же избирательному округу. Таким образом, избирателям отводится роль пассивного наблюдателя за процессом формирования кандидатского корпуса, а главными участниками борьбы с электоральной коррупцией становятся соревнующиеся между собой кандидаты. В свою очередь актуационное начало судебного преследования существенно снижает защищенность избирателей прав и самих кандидатов, поскольку возможность привлечь конкурента к ответственности рассматривается в качестве эффективного инструмента по его политическому устранению³⁵. Напомним, что этот механизм с успехом применялся в избирательных кампаниях древнего Рима³⁶.

Если при этом учесть, что обращение в суд об отмене регистрации кандидата может быть подано не позднее, чем за восемь дней до дня голосования³⁷, а Верховный суд ре-

³³ См. Определение Верховного Суда РФ от 25 февраля 2004 г. (Дело № 48-Г03-14).

³⁴ См. Определения Верховного Суда РФ от 11 февраля 2004 г. (Дело № 89-Г03-9); от 11 февраля 2004 г. (Дело № 89-Г03-10).

³⁵ В этой связи показательно постановление Конституционного Суда РФ от 15 января 2002 г. по делу о проверке конституционности отдельных положений ст. 64 ФЗ «Об основных гарантиях избирательных прав...» в связи с жалобой гр. Траспова А. М. Конституционный суд высказался за компенсацию судом негативных последствий нарушений пассивного избирательного права кандидата, которому незаконно отказали в регистрации, а восстановить его пассивное избирательное право повторным проведением выборов невозможно.

³⁶ К примеру, в 66 г. за подкуп избирателей осудили и лишили должностей избранных в консулы на 65 г. Публия Автрония Пета и Публия Корнелия Суллу. Симптоматично, что обвинителем выступил Луций Манлий Торкват, сын Луция Торквата, добивавшегося консульства, но не избранного. В результате успешного обвинения Луций Манлий Торкват получил консульство (*Cic. In Cat. I. VI. 15*). В марте 56 г. Цицерон выступил в защиту Публия Сестия, плебейского трибуна. При участии Клодия Публий Туллий Альбинов обвинил последнего в насильственных действиях (*de vi*), а Гней Нерий в домогательстве-*crimen ambitu* (*Cic. Pro Sest. 39. 84*). Примечательно, что свидетелем обвинения выступал печально известный Публий Ватиний, которого в рамках своего выступления Цицерон обвинил в нарушении *Lex Tullia de ambitu* и стремлении «богатством и могуществом сломить законы и правосудие» (*Cic. Pro Sest. 64, 134*). По иронии судьбы четыре года спустя, будучи зависимым от триумвиров, Цицерон примет на себя защиту Ватиния. *Cic. Fam I. 9. 19*). Авл Габиний (консул 58 г.), по словам защитника, «продавался наемным шайкам, которые, как он открыто признавал, спасли его от суда за домогательство» (*Cic. Pro Sest. VIII. 18*).

Знаменитые *Lex Pompeia de ambitu* и *Lex Pompeia de vi* помимо ужесточения наказания (вплоть до пожизненного изгнания (*Cic. Brut. 95*)) предполагали возможность обратной силы закона (*App. b. c. XIV. 23*) и привлечения к ответственности всех виновных, начиная с 70 г. до н. э. Цезарианцы небезосновательно увидели в этом попытку дестабилизировать положения своего лидера, однако Помпей декларировал вполне благородные намерения: «Он берет такой большой срок для радикального исправления государственного устройства, издавна подвергающегося порче» (*Ibid.*) Тем не менее, истинные мотивы законотворческой инициативы Помпею скрыть не удалось: «Изгнанники из Рима, приезжая к Цезарю, убеждали его остерегаться Помпея, так как он и закон о подкупе установил, имея в виду его» (*App. b. c. XIV. 25*).

³⁷ Федеральный закон «Об основных гарантиях избирательных прав и права на участие в референдуме граждан Российской Федерации» от 12 июня 2002 г. № 67-ФЗ.

комендует исходить из презумпции действительности выборов³⁸, антикоррупционный эффект правоприменительной деятельности в избирательном процессе сводится к нулю.

И наконец, наряду с судами общей юрисдикции субъектами применения конституционной ответственности являются избирательные комиссии, которые, обладая весьма широкими полномочиями, включая право рассматривать и принимать решения по обращениям о нарушении избирательного законодательства, получают реальную возможность непосредственно влиять на электоральный процесс, а значит включаться в механизм должностной коррупции.

Как видим, декларация недопустимости и наказуемости электоральной коррупции являет собой набор типичных запретительных мер, нарушение которых в принципе нельзя проконтролировать.

На этом фоне трудно обвинять римскую юриспруденцию в несовершенстве законодательной техники. Создание действенного правового механизма по защите государства от электоральной коррупции было и остается одной из самых сложных задач любой республики. Будучи средством достижения государственно-властных ресурсов, выборы никогда не освободятся от коррупционного влияния. Минимизация такого влияния – важнейшее условие жизнеспособности демократического режима.

Древнеримская республика с этой задачей не справилась.

S. V. ALEKSANDROVSKAJA

IL PROBLEMA DELLA LOTTA CONTRO LA CORRUZIONE ELETTORALE NELLA REPUBBLICA ROMANA ANTICA E NELLA RUSSIA MODERNA

(RIASSUNTO)

L'analogo romano antico del reato di corruzione amministrativa e criminale contemplato nel diritto della Russia moderna è l'*ambitus*, ossia il conseguimento della carica di magistrato romano per conseguire degli scopi illegali (48. 14; SP. V. XXX A; C. 9, 26). La radice etimologica della parola *ambitus* va cercata nella parola *ambitio*, che rappresenta uno dei più importanti elementi della *petitio honoris* che veniva in rilievo quando i candidati facevano il giro elettorale, parlando con gli elettori nel foro e nel Campo di Marte. Stringendo la mano, i candidati chiedevano il supporto per la loro

candidatura. Naturalmente a questo modo di chiedere consensi si accompagnavano delle promesse collegate a tutto il programma elettorale. Le promesse stesse potevano essere rafforzate con *largitiones* o *liberalitates* (generosità), nonché con le *congiariae* (certe quantità di vino, olio, ecc.). Queste ultime avevano il carattere di donazioni di beneficenza, perciò venivano considerate come un normale e accettabile atto di corteggiare l'elettorato. Nello stesso tempo i confini tra *largitio* e *congiaria* appaiono abbastanza relativi.

L'autore osserva che nonostante numerosi tentativi di limitare con legge l'*ambitus* legale

Статья 78. Сроки подачи и рассмотрения жалоб и заявлений. 5. Заявление об отмене регистрации кандидата, списка кандидатов может быть подано в суд не позднее, чем за восемь дней до дня голосования (в том числе повторного). Решение суда должно быть принято не позднее, чем за пять дней до дня голосования.

³⁸ К примеру, после победы в декабре 2003 г. кандидата Т. на выборах депутатов Государственной Думы Верховный Суд, установив, что Саратовский областной суд сделал неправильный вывод относительно правомерности принятия ОИК документов на регистрацию не от самого кандидата, заявил: «Однако, имея в виду, что выборная кампания закончена, доверенное лицо действовало по поручению Т., судебная коллегия не считает возможным считать регистрацию неправомерной». (Определение ВС РФ от 12 февраля 2004 г., дело № 32-Г03-26).

(nell'articolo si menzionano 16 atti normativi stabiliti per contrastare la corruzione elettorale), non si è comunque riusciti ad avere effetti sulla corruzione elettorale. Anzi, si nota l'incidenza di un effetto curioso: con il crescere degli interventi legislativi per combattere il fenomeno della corruzione e l'irrigidimento delle sanzioni, il numero degli episodi di corruzione invece di diminuire tendeva ad aumentare. Allo stesso tempo, l'incertezza e l'indeterminatezza della nozione di *ambitus* lasciava sempre la possibilità per un manipolazioni politiche.

Analizzando la legislazione russa moderna (Codice penale, Codice di reati amministrativi, legge federale "*Delle garanzie principali dei diritti elettorali e di partecipazione al referendum per i cittadini della Federazione Russa*") l'autore scopre l'esistenza di molteplici problemi e che questi erano ben noti anche alla Repubblica romana. Questi sono tali da impedire anche una relizzazione effettiva della politica anticorruzione nel campo del diritto elettorale nella Russia moderna. Si tratta della mancanza di caratteri qualificanti in concreto del concetto di corruzione degli elettori; della mancanza di una precisa definizione in materia di concorrenza della responsabilità costituzionale,

amministrativa e penale; della passività degli organi di tutela dell'ordine pubblico e dell'incoerente e politicizzato atteggiamento della pratica giudiziale in materia di corruzione elettorale.

Restando fuori dalla portata del diritto, la possibilità del candidato di usare la sua carica amministrativa per suoi interessi personali, l'Autore abbozza una delicata analogia tra il clientilismo russo moderno e l'istituto della clientela romana, che era, come si sa, un importantissimo fattore di corruzione nel sistema di elezione delle magistrature romane.

Alla fine del suo studio l'Autore conclude segnalando la necessità di considerare la formazione di un meccanismo effettivo per la difesa dello Stato dalla corruzione elettorale come uno dei compiti più complessi per ogni sorta di repubblica. Essendo un mezzo necessario per il raggiungimento dei fini istituzionali mediante l'impiego delle risorse finanziarie statali e politiche, secondo l'Autore, le elezioni non potranno mai essere liberate del tutto dall'influenza della corruzione. Minimizzare questa influenza può essere una condizione importantissima per la vitalità di un regime democratico.