

Центр Антикоррупционных исследований и инициатив
«Трансперенси Интернешнл-Р»

Руководство
по практическому
противодействию злоупотреблению
административным ресурсом на выборах

Москва 2005

УДК 342.84
ББК 10.15.37
Р85

Ни одна из частей данной публикации не может быть воспроизведена в любой форме или любыми средствами без предварительного разрешения владельца авторских прав.

Издано при финансовой поддержке
Института «Открытое общество» - Цуг.

Центр антикоррупционных исследований и
инициатив «Трансперенси Интернешнл-Р»
Николаямская улица, дом 1.
Москва 109189, Россия
<http://www.transparency.org.ru/>

**Руководство по практическому противодействию
злоупотреблению административным ресурсом на выборах.**
– М.: Де Ново, 2005 г. – 28 с./ Ред. – Е.Панфиловой, С. Шевердяева

Техническая обработка и обложка Натальи Гурни

ISBN 5-93536-041-1

Краткое практическое пошаговое пособие для кандидатов и партий,
сотрудников избирательных штабов, общественных организаций,
наблюдателей, активистов и граждан для использования в случаях
столкновения с фактами использования административного ресурса
в рамках избирательной кампании.

ISBN 5-93536-041-1

© 2005 Центр антикоррупционных исследований
и инициатив «Трансперенси Интернешнл-Р»

I. О руководстве

Настоящая памятка подготовлена Центром антикоррупционных исследований и инициатив «Трансперенси Интернешнл - Р» в рамках реализации второй фазы проекта по мониторингу злоупотреблений административным ресурсом в ходе избирательной кампании по выборам в Государственную Думу Российской Федерации в 2003 г.*

Памятка разработана в качестве краткого практического пошагового пособия для кандидатов и партий, сотрудников избирательных штабов, общественных организаций, наблюдателей, активистов и граждан, которые ожидают столкновения с фактами использования административного ресурса в рамках избирательной кампании. Мы также надеемся, что этот материал вызовет интерес у членов избирательных комиссий, судей, сотрудников правоохранительных органов, а также у представителей органов власти и служащих государственных и муниципальных предприятий и учреждений.

II. Что такое административный ресурс

Традиционно проблемы коррупции в избирательном процессе рассматривались с точки зрения нарушений, связанных с предоставлением партиям и кандидатам финансовых и иных ресурсов со стороны частных лиц в обмен на последующее использование статусных преимуществ победившего на выборах кандидата (партии). Такая постановка вопроса остается актуальной в России и по сей день. Однако, как показывает практика проведения четырех циклов федеральных избирательных кампаний (начиная с 1993 г.), а также региональных и местных избирательных кампаний, особое распространение и влияние на исход выборов приобрела иная форма избирательной коррупции.

* С итоговым докладом по данному проекту Вы можете ознакомиться на веб-сайте «Трансперенси Интернешнл - Р» – <http://www.transparency.org.ru/>
За дополнительными материалами и консультациями обращайтесь по адресу: г. Москва, ул. Николоямская 6; тел/факс: 915-0019; e-mail: info@transparency.org.ru
При подготовке настоящей памятки использовались ссылки на нормы Закона о выборах депутатов 2002 г., которые в проекте нового закона в цитируемой части изменений практически не претерпели.

В избирательной практике России и других стран, испытавших влияние советской политико-правовой культуры, укоренилось использование административного ресурса.

Конечной целью использования административного ресурса является воспроизводство правящей бюрократии. Задачи при этом всегда связываются с обеспечением победы на выборах «своих» или, по меньшей мере, «лояльных» власти кандидатов и партий.

Содержанием злоупотребления административным ресурсом в большинстве случаев выступает фаворитизм, проявляемый со стороны органов власти в отношении кандидатов, т.е. нарушение **равенства** статуса кандидатов или нарушение пассивного избирательного права – одного из фундаментальных принципов законодательства о выборах.

Средством злоупотреблений является **использование публичных ресурсов** (возможностей должностных лиц, органов власти, государственных и муниципальных предприятий и учреждений), которые распределяются между оппонентами в избирательной кампании неравномерно.

Иными словами, под злоупотреблением административным ресурсом следует понимать:

Использование административного ресурса государства и государственного сектора (включая полномочия и возможности принуждения, людские, финансовые, материальные, и иные ресурсы) находящимися у власти политиками или политическими партиями в нарушение правовых и иных норм и обязанностей, регулирующих отправление государственной должности, для продвижения их собственных политических интересов.

Административный ресурс имеет множество форм, среди которых можно выделить силовой, регуляторный, институциональный, законодательный, медийный, финансовый. Эти формы различаются в зависимости от специфики используемого ресурса, каждый из которых определяет особый характер механизмов их практического применения.

III. Подготовка к избирательной кампании с фактором административного ресурса

Стратегия и тактика подготовки к избирательной кампании помимо прочих обязательных приготовлений в случае угрозы применения административного ресурса должна предусматривать ряд обязательных организационных моментов, к числу которых следует отнести:

- изучение нормативной базы в сфере избирательного, административного, уголовного и гражданско-процессуального законодательства для оперативного инициирования жалоб и заявлений по фактам нарушения избирательных прав граждан, кандидатов и партий;
- создание базы адресов и телефонов всех избирательных комиссий, судов и территориальных структурных подразделений правоохранительных органов, обслуживающих соответствующий район;
- проведение предварительных консультаций и создание базы адресов и телефонов альтернативных кандидатов и партий для получения разъяснений по фактам злоупотребления административным ресурсом, либо для координации совместных действий по противодействию таким фактам;
- налаживание контактов с представителями средств массовой информации и общественных организаций для сообщения им сведений и передачи материалов о случаях неправомерного использования служебного положения в рамках избирательной кампании;
- отработка каналов оперативного сбора информации о случаях злоупотреблений в органах власти, государственных и муниципальных предприятиях и организациях, правоохранительных органах, общественных организациях;
- распространение методической литературы среди избирателей о содержании злоупотребления административным ресурсом, его угрозах, а также способах противодействия ему;
- выработка базы примерных образцов заявлений в избирательные комиссии, прокуратуру, суд (со ссылками на нормы избирательного законодательства и процессуального законодательства).

IV. Проведение с началом избирательной кампании комплексного мониторинга случаев злоупотребления административным ресурсом с использованием ситуативной матрицы типичных нарушений

Мониторинг предполагает сбор информации и создание исходной информационной базы о фактах злоупотребления административным ресурсом. Для этого могут использоваться следующие методы:

- анализ сообщений в СМИ;
- проведение интервью;
- непосредственное наблюдение;
- получение информации от служащих органов власти и публичных организаций, сотрудников правоохранительных органов, наблюдателей, альтернативных кандидатов, общественных организаций, а также избирателей.

В качестве основы для мониторинга можно использовать следующую матрицу наиболее типичных проявлений использования административного ресурса:

I. Злоупотребление институциональным ресурсом. Использование организационных, имущественных, кадровых ресурсов, а также авторитета органов власти для предвыборных кампаний отдельных партий и кандидатов.

А) Привлечение государственных служащих и служащих бюджетных организаций к избирательным мероприятиям в их рабочее время:

- сбор подписей;
- работа в штабах кандидатов и партий;
- разработка электоральных документов;
- проведение электоральных исследований;
- подготовка агитационных материалов;
- распространение агитационных материалов.

Б) Использование помещений органов власти в избирательных целях в случаях, когда иные кандидаты не имеют равного доступа к ним:

- размещение штабов кандидатов и партий;
- проведение встреч с избирателями;
- проведение электоральных мероприятий;
- хранение агитационных и иных электоральных материалов.

В) Вовлечение государственных предприятий и учреждений, а также некоммерческих организаций, институтов и исследовательских центров к участию в избирательных кампаниях: :

- проведение электоральных исследований для отдельных кандидатов и партий;
- проведение замеров общественного мнения в интересах отдельных кандидатов и партий;
- разработка агитационных материалов;
- публикация агитационных материалов;
- распространение агитационных материалов.

Г) Организация мероприятий в рамках избирательной кампании с обеспечением обязательного присутствия на них сотрудников государственных предприятий и учреждений, а также некоммерческих организаций, институтов и исследовательских центров и т.д.

Д) Использование офисной инфраструктуры государственных и муниципальных учреждений в избирательных целях отдельных кандидатов и партий в случаях, когда иные кандидаты не имеют равного доступа к ним:

- телефонные и факсовые линии;
- офисные материалы;
- офисное оборудование;
- Интернет;
- компьютерные системы;
- базы данных;
- библиотеки.

Е) Использование транспортных средств, находящихся в муниципальной собственности бесплатно или со скидками:

- для местных поездок кандидатов;
- для поездок кандидатов на большие расстояния;
- для поездок сотрудников штабов;
- для транспортировки агитационных материалов;
- для транспортировки участников митингов и иных мероприятий;
- для перевозки избирателей к метам голосования.

Ж) Проведение избирательных мероприятий в рамках официальных командировок, связанных с исполнением служебных обязанностей отдельных кандидатов и представителей партий:

- встречи с избирателями;
- появление в региональных и местных СМИ (в электоральных целях).

З) Заявление о поддержке отдельных кандидатов и партий со стороны государственных служащих категории «А» или заявления отдельных кандидатов и партий о такой поддержке при отсутствии указанных в законе подтверждений:

- публичные выступления;
- баннеры и плакаты;
- брошюры;
- статьи в СМИ;
- интервью;
- аналитические телевизионные программы.

И) Использование общественных мероприятий, организуемых государственными или муниципальными органами власти из бюджетных средств для агитации в пользу отдельных кандидатов и партий (кроме мероприятий, предусмотренных в п. 5 статьи 62 Федерального Закона о выборах депутатов 2002 г.):

- празднования;
- народные гуляния;
- рабочие встречи с сотрудниками бюджетных учреждений и предприятий;
- родительские собрания;
- спортивные мероприятия;
- праздничные концерты;
- встречи ветеранов;
- детские мероприятия;
- международные фестивали;
- кинофестивали;
- выставки.

II. Злоупотребление финансовым ресурсом. Использование бюджетных средств, средств внебюджетных фондов на нужды избирательной кампании отдельных партий и кандидатов.

А) Прямая раздача финансовых средств избирателям.

Б) Прямое распространение среди избирателей оплаченных из бюджета товаров и оказание услуг.

В) Выделение средств на избирательную кампанию сверх изначально заложенных в бюджете сумм без чёткого объяснения и прозрачности расходования.

Г) Выделение средств на избирательную кампанию по категориям платежей, не предусмотренных утверждённым бюджетом, без чёткого обоснования перераспределения средств внутри бюджета.

Д) Появление субкатегорий платежей внутри утверждённых бюджетных категорий на избирательную кампанию без чёткого обоснования появления таких субкатегорий.

Е) Внезапные бюджетные выплаты в ходе избирательной кампании без чёткого обоснования природы данных платежей и подтверждения запланированного характера таких платежей:

- повышение зарплат в бюджетных организациях;
- повышение пенсий;
- повышение пособий по материнству;
- повышение детских пособий;
- повышение выплат по нетрудоспособности;
- повышение стипендий;
- повышение транспортных компенсаций;
- повышение расходов на довольствие;
- скидки на транспортные услуги;
- скидки на стоимость жилья и квартплату;
- скидки на электричество, отопление и т.д.;
- скидки на телефонные услуги.

Ж) Осуществление социально значимых проектов на бюджетные средства без чёткого предварительного обоснования необходимости реализации данных проектов в данные сроки, наличия необходимых бюджетных ресурсов для их осуществления и дальнейшего поддержания, и без подтверждения запланированного характера осуществления данных проектов:

- строительство и ремонт государственного и муниципального жилья;
- строительство и ремонт дорог;
- строительство и ремонт общественных сооружений;
- строительство и ремонт сооружений системы здравоохранения;
- строительство и ремонт сооружений образовательного характера;
- строительство и ремонт сооружений культурного и развлекательного назначения, парков и т.д.;
- строительство и ремонт сооружений социальной инфраструктуры (дома ветеранов, приюты, и т.д.);
- строительство и ремонт общежитий;
- проведение экологических проектов (очистка рек, водоёмов, лесов, и т.д.);
- проведение здравоохранительных мероприятий;
- распространение бесплатных лекарств;
- распространение бесплатных книг, учебников и т.д.;
- организация общественных мероприятий;
- организация культурных мероприятий.

З) Выделение дополнительных средств бюджетным организациям, государственным компаниям, унитарным предприятиям, государственным промышленным предприятиям, государственным некоммерческим организациям, институтам, исследовательским центрам и т.д. без чёткого обоснования причины выделения подобных средств и подтверждения запланированного характера подобного выделения.

И) Прямое выделение бюджетных средств отдельным кандидатам и партиям с проведением платежей по не специфицированным статьям бюджета (например, «долгосрочное развитие инвестиционной привлекательности региона» и т.д.)

К) Использование средств внебюджетных фондов на цели, отличные от заявленных.

III. Злоупотребление медийным ресурсом. Случаи обеспечения преимущественного доступа к СМИ отдельных партий и кандидатов.

А) Прямое нарушение медийного и электорального законодательства:

- полный отказ в предоставлении равного объема печатной площади и эфирного времени в государственных и контролируемых государством СМИ;
- неравное распределение равного объема печатной площади и эфирного времени в государственных и контролируемых государством СМИ;

Б) Скрытая реклама в поддержку отдельных кандидатов и партий:

- повышенная частота появления, цитирования, упоминания отдельных кандидатов и партий в новостных программах;
- повышенная частота появления отдельных кандидатов и партий в качестве экспертов аналитических программ, в качестве участника или гостя шоу-программ;
- появление родственников и близких отдельных кандидатов и представителей партий в новостных и иных программах;
- выпуск в эфир программ, документальных и художественных фильмов подготовленных или снятых при участии или с фокусом на позитивном образе отдельных кандидатов и партий, если они не оплачены из избирательного фонда;
- непропорциональный фокус в трансляциях со спортивных, социальных и культурных мероприятиях на присутствии на данных мероприятиях отдельных кандидатов и представителей партий.

В) Скрытая реклама против отдельных кандидатов и партий:

- повышенная частота появления негативных материалов в новостных программах;
- повышенная частота критических сюжетов в аналитических программах;
- выпуск в эфир программ, документальных и художественных фильмов с фокусом на негативном образе отдельного кандидата или партии.

Г) Не оплаченное из избирательных фондов производство и распространение информационных материалов на основе докладов о служебной деятельности отдельных государственных служащих и государственных организаций и институтов для использования в интересах отдельных кандидатов и партий.

IV. Злоупотребление силовым ресурсом. Неправомерная деятельность правоохранительных и иных органов, наделенных полномочиями по принуждению проявляемая в отношении кандидатов, партий и их сторонников.

А) Арест или препятствования деятельности кандидатов, активистов политических партий.

Б) Физическое препятствование оппозиционным кандидатам в организации публичных массовых мероприятий.

В) Незаконное изъятие тиража печатных агитационных материалов.

Г) Немотивированное проведение налоговой, пожарной, санитарной проверки штаба политической партии в разгар предвыборной кампании.

Д) Давление должностных лиц на суд или избирательную комиссию.

Е) Давление должностных лиц на руководство, редакционный коллектив, отдельных журналистов средств массовой информации.

V. Злоупотребление регуляторным ресурсом. Использование властных полномочий по принятию управленческих решений для продвижения односторонних политических интересов.

А) Злоупотребление полномочиями избирательной комиссии в целях необоснованного лишения регистрации кандидата на выборах.

Б) Использование полномочий по антимонопольному регулированию в целях предотвращения слияния компаний, которое послужило бы к выгоде предпринимателя, финансирующего оппозиционную партию, и прочие аналогичные случаи.

В) Фальсификация итогов голосования членами избирательных комиссий.

Г) Сокращение заявлений граждан о нарушении их избирательных прав.

Д) Сговор кандидата с должностными лицами органов власти в целях получения административной поддержки при организации предвыборных мероприятий.

Е) Игнорирование норм избирательного законодательства о «предвыборном отпуске».

Перечень характерных случаев злоупотребления административным ресурсом, разумеется, не может быть закрытым. Специфика использования отдельных видов административного ресурса проявляется в зависимости от уровня выборов, от должности, которую занимает кандидат (или лицо, которое его поддерживает), от широты индивидуальных связей кандидатов в органах власти, от доступности того или иного ресурса данному кандидату или партии, от степени закрытости и безопасности использования публичных ресурсов для кандидатов или партий. В связи с этим, в рамках конкретных избирательных кампаний набор случаев злоупотребления может значительно различаться. А перечень характерных индивидуальных случаев может быть значительно расширен. Более того, нельзя исключать и появления не только нового случая, но и нового типа злоупотребления административным ресурсом наряду с институциональным, медийным, финансовым и др.

V. Фиксация доказательств злоупотребления административным ресурсом

Для того чтобы полученная информация могла быть эффективно использована с целью нейтрализации выявленного случая злоупотребления административным ресурсом, а также с целью предупреждения таких случаев в дальнейшем, необходимо зафиксировать эту информацию документально или подготовить иные способы подтверждения нарушений избирательного законодательства. Собственно до фиксации доказательств имевшего место нарушения требуется первичная активная проверка информации для подтверждения достоверности полученных сведений, после чего можно прибегать к закреплению доказательств. В зависимости от способа злоупотребления административным ресурсом фиксация свидетельств нарушения возможна по самым различным направлениям:

- получение прямых документальных подтверждений (копии решений органов власти и их должностных лиц об использовании

- тех или иных ресурсов для односторонних избирательных целей);
- поиск свидетелей имевшего место нарушения избирательного законодательства;
 - фото-, видеосъемка, а также аудиозапись;
 - распечатки сообщений печатных средств массовой информации или сети Интернет.

Сбор доказательств при применении различных видов административного ресурса может иметь свои сложности. Например, значительную специфику будет иметь сбор доказательств злоупотребления медийным и финансовым ресурсом. Так, для доказательства систематического распространения под видом простого «информирования» агитационных материалов в пользу одного из кандидатов или партий требуется вести постоянный мониторинг газетных публикаций и постоянную запись информационных передач. Учитывая судьбу многих избирательных споров, где такие материалы были недостаточными для принятия судом решения в пользу потерпевшей стороны, следует учесть необходимость сбора свидетельских показаний или аудиозаписей о наличии сговора представителей власти и СМИ, либо о наличии давления в отношении таких агитационных «перекосов».

Сложность доказательства использования финансового ресурса обычно связана с традиционной непрозрачностью бюджетного процесса. При использовании бюджетного ресурса в некоторых случаях могут быть зафиксированы беспрепятственно лишь последствия нарушений, например, при наличии прямой фактической агитационной связи временного снижения тарифов на транспорт или услуги ЖКХ и «успешной» предшествующей управленческой деятельности кандидата от власти. Однако оценка законности и обоснованности такого снижения обычно возможна лишь при полном доступе к информации об исполнении бюджета. Добиться этого альтернативному кандидату или представителю общественной организации, разумеется, будет крайне сложно. Истребование необходимых документов возможно уже лишь в рамках предварительного следствия при возбуждении уголовного дела либо в рамках судебного разбирательства. В других случаях могут быть неочевидны ни источники, ни последствия использования бюджетного ресурса.

VI. Привлечение к ответственности и иные способы реагирования по фактам злоупотребления административным ресурсом

Успешное противодействие случаям злоупотребления административным ресурсом вряд ли можно себе представить без конкретного результата в виде привлечения виновных к ответственности, а также их общественного осуждения, которое нивелирует преимущества таких злоупотреблений и, соответственно, лишает стимула использовать административный ресурс в дальнейшем.

Итак, можно выделить, по крайней мере, два основных направления, объединяющих различные способы эффективного противостояния использованию административного ресурса на выборах: общественное давление и привлечение к юридической ответственности.

Общественное давление связывается с информированностью населения об имевших место фактах злоупотребления административным ресурсом и акцентированной негативной оценкой такого рода нарушений. Способы инициирования общественного давления разнообразны:

- передача задокументированных свидетельств использования административного ресурса в средства массовой информации и их опубликование в сети Интернет;
- проведение в ходе избирательной кампании публичных массовых мероприятий (собрания, демонстрации, пикетирования и т.д.) с осуждением конкретных фактов злоупотреблений и безотносительно к политической окраске нарушителей законодательства и инициаторов мероприятия;
- информирование российских и международных наблюдателей и правозащитных организаций;
- создание единого информационного общественного центра по вопросам противодействия административному ресурсу;
- направление нарушителям коллективных писем от избирателей с осуждением фактов злоупотреблений административным ресурсом;
- бойкот избирательных мероприятий, организованных нарушителями избирательного законодательства.

Инициатива привлечения к **юридической ответственности** за злоупотребления служебным положением, исходящая от различных институтов гражданского общества, а также непосредственно от граждан,

может реализовываться посредством целого ряда процедур, установленных действующим российским законодательством.

1. Заявление в избирательную комиссию

Избирательным законодательством предусматривается обязательность рассмотрения избирательными комиссиями заявлений и жалоб граждан и организаций, кандидатов и партий. На практике не всегда удается добиться немедленной и однозначной реакции избирательных комиссий на факты нарушений, выявленных представителями общественности или альтернативными кандидатами/партиями. Зачастую такое положение является следствием неубедительности или недостаточности доказательственной базы нарушения. Поэтому помимо грамотно сформулированного заявления, содержащего все необходимые для принятия решения данные, требуется сопроводить такое заявление приложением достоверных исходных данных, убедительно показывающих наличие факта применения административного ресурса и его неправоту.

Основные избирательные законы устанавливают в настоящее время всего три санкции, непосредственно связанные со злоупотреблением служебным или должностным положением, в котором собственно и находят выражение случаи использования административного ресурса: отказ в регистрации, отмена регистрации и отмена результатов выборов. Избирательная комиссия может принимать окончательное решение только в первом случае, в двух других такое решение принимает суд. Большое число нарушений со стороны кандидатов и партий до момента регистрации связывалось с процессом сбора подписей, который перестал быть необходимым для партий уже представленных в федеральном парламенте. Однако, как показывает практика, злоупотребление административным ресурсом на раннем этапе предвыборной кампании может быть связано и с незаконной предвыборной агитацией, например, с ее началом в СМИ до установленного законом временного периода, и со злоупотреблением бюджетными ресурсами, а также с другими нарушениями.

Исходя из этого, можно говорить о том, что в связи с последними изменениями избирательного законодательства, в частности, в отношении избрания федерального парламента, не упадет актуальность постановки вопроса перед избирательной комиссией об отказе в регистрации партии/кандидата в связи с использованием административного ресурса на российских выборах разного уровня. В отношении отмены регистрации и отмены результатов выборов в связи с использованием преимуществ должностного или служебного положения нет явной

необходимости прибегать к услугам избирательной комиссии, поскольку конечное решение может принимать лишь судебная инстанция. Между тем, подача заявления о фактах злоупотребления административным ресурсом в избирательную комиссию после регистрации может также оказаться полезной в связи с полномочиями избирательной комиссии по истребованию материалов в органах власти, что в отдельных случаях может оказаться достаточным для пресечения нарушения, в связи с ее полномочиями по передаче материалов в прокуратуру или суд, а также с возможностью требовать устранения допущенных нарушений.

2. Заявление в прокуратуру

В связи со злоупотреблением административным ресурсом на выборах прокуратура на основе поступившей информации может возбуждать уголовные дела в соответствии с уголовно-процессуальным законодательством и дела об административном правонарушении в соответствии с законодательством об административных правонарушениях для последующей передачи дела в суд.

В Уголовном кодексе РФ предусмотрены следующие составы преступлений, которые могут иметь непосредственное отношение к случаям использования административного ресурса на выборах:

- ст. 141 УК - Воспрепятствование осуществлению избирательных прав или работе избирательных комиссий;
- ст. 141.1 УК - Нарушение порядка финансирования избирательной кампании кандидата, избирательного объединения, избирательного блока, деятельности инициативной группы по проведению референдума, иной группы участников референдума;
- ст. 142 УК - Фальсификация избирательных документов, документов референдума;
- ст. 142.1 УК - Фальсификация итогов голосования;
- ст. 285 УК - Злоупотребление должностными полномочиями;
- ст. 286 УК - Превышение должностных полномочий.

Вопрос о подследственности таких дел прокуратуре решен в п. 2 ст. 151 Уголовно-процессуального кодекса РФ.

Кодекс РФ об административных правонарушениях содержит целый ряд составов административных правонарушений, имеющих место

в избирательном процессе, это составы, закрепленные статьями 5.1 – 5.25 и 5.45 – 5.52 КоАП РФ, т.е. в общем – 33 состава.

В КоАП закреплен специальный состав для решения проблемы злоупотребления административным ресурсом в ст. 5.45 (Использование преимуществ должностного или служебного положения в период избирательной кампании, кампании референдума). Однако, к сожалению, процедура привлечения к административной ответственности по фактам таких правонарушений крайне усложнена. Так, в соответствии с п. 1 ст. 28.4 КоАП дело об административном правонарушении по ст. 5.45 КоАП возбуждается прокурором. После этого на основании п. 1 ст. 23.1 КоАП дело подлежит рассмотрению в суде. При этом в соответствии с п. 7 ст. 50 Закона о выборах депутатов 2002 г. в случае возбуждения дела в отношении зарегистрированного кандидата, последний не может быть подвергнут административному наказанию, налагаемому в судебном порядке без согласия Генерального прокурора РФ. Поскольку административное наказание не только по этому, но и по всем другим составам, касающимся избирательного процесса, налагается в судебном порядке, адекватность такой процедуры почти бытовому характеру и размаху случаев злоупотребления административным ресурсом вызывает сомнения, но здесь этот вопрос мы оставим за скобками.

Систематизация органов, имеющих право составления протоколов или возбуждения дел об административных правонарушениях в избирательном процессе (ст.ст. 5.1 – 5.25 и 5.45 – 5.52 КоАП РФ), дает следующий результат:

А) Прокурором в соответствии с п. 1 ст. 28.4 КоАП РФ возбуждаются дела об административных правонарушениях, касающихся избирательного процесса, которые предусмотрены статьями 5.1, 5.7, 5.21, 5.23 - 5.25, 5.45, 5.48, 5.52 КоАП.*

Б) Должностные лица органов внутренних дел (милиции) согласно пп. 1 п. 2 ст. 28.3 КоАП составляют протоколы об административных правонарушениях, предусмотренных статьями 5.10, 5.11, 5.12, 5.14, 5.15, 5.16, 5.47, 5.49 КоАП.

* Статья 5.2. КоАП (Вмешательство в работу избирательной комиссии, комиссии референдума) утратила силу в соответствии с Федеральным законом от 04.07.2003 № 94-ФЗ.

В) На основании п. 5 ст. 28.3 КоАП протоколы об административных правонарушениях, предусмотренных статьями 5.3 - 5.6, 5.8 - 5.12, 5.15 - 5.20, 5.22, 5.46, 5.47, 5.50, 5.51 КоАП вправе составлять члены избирательной комиссии с правом решающего голоса, уполномоченные избирательными комиссиями.

Г) В соответствии с пп. 58 п. 1 ст. 28.3 составлять протоколы в связи со ст.ст. 5.5, 5.10, 5.11, 5.13, 5.51, КоАП имеют право должностные лица органов, уполномоченных в области печати и средств массовой информации; а в соответствии с пп. 60 той же части статьи в отношении ст.ст. 5.5, 5.10, 5.11, 5.13 КоАП таким правом обладают должностные лица органов, уполномоченных в области телевидения, радиовещания и государственного контроля за техническим качеством вещания.

Как видим из сопоставления, ряд составов пунктов «В» – «Г» пересекаются, что должно указывать на возможность дополнительного гарантирования привлечения к ответственности нарушителей.

Все дела об административных правонарушениях в избирательном процессе (ст.ст. 5.1 – 5.25 и 5.45 – 5.52 КоАП РФ) без исключений после составления протоколов в соответствии с п.1 ст. 23.1 рассматриваются судом.

В то же время в соответствии с Федеральным законом «О прокуратуре РФ» при осуществлении общего надзора за соблюдением законодательства и надзора за соблюдением прав и свобод человека и гражданина прокуратура по фактам выявленных нарушений, связанных с использованием административного ресурса в избирательном процессе, вправе принимать конечные решения в виде вынесения протеста и представления в органы власти, «которые полномочны устранить допущенное нарушение».

3. Заявление в суд

Наиболее простая процедура отстаивания нарушенных избирательных прав кандидатов и избирателей связана с подачей жалобы или заявления в суд в соответствии с гражданско-процессуальным порядком. В рамках этой процедуры возможно наиболее оперативное вынесение санкций конституционно-правового характера в связи со злоупотреблением служебным положением: отменой регистрации и отменой решения избирательной комиссии об итогах выборов.

«Регистрация кандидата или федерального списка кандидатов может быть отменена судом по заявлению избирательной комиссии, ... кандидата, зарегистрированного по тому же избирательному округу, политической партии ... не позднее чем за пять дней до дня голосования в случаях ...неоднократного использования кандидатом, руководителем политической партии, избирательного блока преимуществ должностного или служебного положения».

В этой выдержке из закона о выборах 2002 г., который в этой части, видимо, не подвергнется ревизии, необходимо обратить внимание на ограниченность круга субъектов, которые имеют право инициировать данный вопрос в суде, а также необходимость соблюдения критерия неоднократности использования преимуществ должностного или служебного положения.

Что касается отмены судом решения избирательной комиссии о результатах выборов, то ее основанием (среди прочих) являются факты использования кандидатом или руководителем политической партии, допущенной к распределению мандатов, преимуществ должностного или служебного положения, если «указанное нарушение не позволяет выявить действительную волю избирателей». Здесь следует обратить внимание на фразу, обозначенную в кавычках. До сих пор судебная практика не выявила более или менее надежных критериев оценки случаев, когда злоупотребление административным ресурсом позволяет и когда не позволяет выявить действительную волю избирателей.

Очевидно, что такие случаи злоупотребления должны быть более чем существенными, напрочь исказившими волю избирателей. «Перекося» в предвыборной агитации, нарушения порядка финансирования, преимущества при организации публичных мероприятий не рассматриваются как существенные основания к полному опротестованию результатов выборов. По всей видимости, по данному основанию суды могут принять положительное решение только в случае доказательства прямой масштабной фальсификации результатов выборов, либо в случае массового подкупа, который возможен на муниципальных выборах, а также в иных подобных случаях. Так или иначе, анализ судебной практики за последние годы показывает безуспешность попыток оспорить итоги выборов.

Использование возможностей гражданско-процессуального законодательства выглядит более реалистичным и перспективным в делах о защите избирательных прав граждан и кандидатов/партий. В таких

процессах от суда можно напрямую добиться решения об устранении нарушения, связанного с использованием административного ресурса. Производство по делам о защите избирательных прав граждан регулируется главой 26 Гражданско-процессуального кодекса РФ, которая устанавливает требования к подаче заявления о защите избирательных прав, сроки обращения в суд и рассмотрения заявления и основные требования по реализации вынесенного судебного решения (ст.ст. 259 – 261 ГПК).

4. Другие процедуры

Граждане, общественные организации, кандидаты, партии и иные субъекты имеют в своем распоряжении и другие процедуры, урегулированные действующим законодательством, посредством которых можно противодействовать злоупотреблению административным ресурсом на выборах.

Во-первых, можно упомянуть о возможности поставить под сомнение базовый избирательный закон, а также иные федеральные законы с точки зрения их соответствия Конституции РФ. Дальнейшее развитие избирательной практики вполне может привести к «высвечиванию» ситуации, которая будет показывать сомнительность положений действующего законодательства. Именно это произошло в связи с принятием Конституционным Судом РФ в ходе избирательной кампании по выборам в Думу решения от 30 октября 2003 г., которым признавалась неконституционность положений избирательных законов, допускающих открытость перечня критериев предвыборной агитации. Полностью исключать возможность появления аналогичной ситуации в будущих избирательных кампаниях нельзя. Конституционное судопроизводство регулируется Федеральным конституционным законом «О Конституционном Суде РФ», который устанавливает порядок подачи и рассмотрения гражданами жалоб на нарушения их конституционных и, в частности, избирательных прав. По аналогии с этими процедурами ставится вопрос о соблюдении в законодательстве субъектов РФ соответствующей конституции (устава) перед конституционным (уставным) судом в российских регионах.

Во-вторых, в некоторых случаях может оказаться полезной процедура обжалования действий и решений органов власти в вышестоящих административных инстанциях. Направление гражданскими институтами в качестве приложения к жалобе материалов, убедительно свидетельствующих о злоупотреблении административным ресурсом

подчиненными, вполне может заставить вышестоящее должностное лицо распорядиться о прекращении нарушений, а также о применении дисциплинарных санкций в отношении нарушителей-подчиненных. Возможности для этого можно успешно оценить лишь на практике, где можно встретиться и с чрезмерной инициативой служащих, и с желанием должностного лица снять с себя угрозу работы с неквалифицированными подчиненными и т.д. Общий порядок для такого рода обжалования установлен, в частности, законом РФ «Об обжаловании в суд действий и решений, нарушающих права и свободы граждан» 1993 г.

В-третьих, законом РФ «О средствах массовой информации» установлена специальная процедура приостановления деятельности СМИ, неоднократно нарушившего избирательное законодательство. Хотя напрямую повлиять на принятие решения граждане или представители гражданских институтов при применении этой процедуры не могут, они вправе обращать внимание специально уполномоченных органов на имевшие место нарушения. Данная процедура появилась незадолго до избирательного цикла 2003/2004 г. для борьбы с так называемыми «телекиллерами» и СМИ, которые в процессе избирательной кампании методично идут на прямые нарушения, не опасаясь штрафов и иных санкций. В контексте борьбы с злоупотреблением административным ресурсом об этом имеет смысл говорить, поскольку в избирательной практике таким характерным поведением стали отличаться государственные и муниципальные СМИ. Процедура довольно сложна и, насколько известно, еще не применялась на практике. Статья 16.1 Закона о СМИ устанавливает следующее. Если в период избирательной кампании после вступления в силу решения суда о привлечении редакции телепрограммы к административной ответственности за нарушение избирательного законодательства будет допущено повторное нарушение, Центризбирком РФ вправе обратиться в орган государственного регулирования деятельности СМИ, с представлением о приостановлении выпуска данного СМИ. Данный орган в пятидневный срок осуществляет проверку фактов и обращается в суд с заявлением о приостановлении выпуска СМИ либо направляет в избирательную комиссию мотивированный отказ от обращения в суд с указанным заявлением. При этом орган регулирования не вправе отказаться от обращения в суд о приостановлении выпуска СМИ, если судом было вынесено более двух решений о привлечении редакции к ответственности за нарушение избирательного законодательства.

VII. Ответственность избирательных комиссий и их членов за нарушение избирательного законодательства

В соответствии с п.1 ст. 28 действующей редакции Федерального закона «Об основных гарантиях» от 22 мая 2002 г. «деятельность избирательных комиссий осуществляется коллегиально», что означает коллективную ответственность членов избирательной комиссии за принимаемые решения. Вместе с тем, нарушение избирательного законодательства может быть допущено не только в решениях избирательной комиссии, но и в действиях отдельных ее членов.

1. В первом случае применяется такая санкция как расформирование комиссии по решению суда. Пункт 1 ст. 31 Закона «Об основных гарантиях» устанавливает два основания для применения этого вида ответственности: а) нарушение комиссией избирательных прав граждан, повлекшее за собой признание Центральной избирательной комиссией РФ или избирательной комиссией субъекта РФ недействительными итогов голосования на соответствующей территории либо результатов выборов; б) неисполнение комиссией решения суда или вышестоящей комиссии, принятого в связи с обжалованием нарушения избирательных прав граждан (в соответствии с п. 7 ст. 75).

С заявлением в суд о расформировании Центризбиркома РФ и избирательной комиссии субъекта РФ вправе обращаться группа численностью не менее 1/3 депутатов каждой из палат Федерального Собрания РФ, других комиссий – группа численностью не менее 1/3 депутатов регионального Законодательного собрания или каждой из его палат (п.п. 2-4 ст. 31).

Пункт 5 ст. 31 Закона «Об основных гарантиях» указывает, что «заявление в суд о расформировании комиссии, организующей выборы, может быть подано в период после окончания избирательной кампании, но не позднее чем через три месяца со дня ее окончания». Что касается иных комиссий, то заявление в суд об их расформировании «может быть подано не позднее, чем за 30 дней до дня голосования либо после окончания избирательной кампании, но не позднее чем через три месяца со дня появления оснований для расформирования комиссии».

2. Избирательное законодательство также устанавливает правовые основы индивидуальной ответственности члена избирательной комиссии. В соответствии с п. 6 ст. 31 Закона «Об основных гарантиях» член комиссии с правом решающего голоса освобождается от своих

обязанностей до истечения срока своих полномочий по решению органа, его назначившего в целом ряде случаев, связанных с нарушением процедуры их назначения на должность в части невыполнения требований, предъявляемых законом к членам избирательной комиссии. Но в качестве механизма привлечения члена комиссии к индивидуальной ответственности за правонарушение следует указать на п. 8 ст. 29 Закона, где, в частности указано, что «полномочия члена комиссии с правом решающего голоса прекращаются немедленно в случае»: «вступления в законную силу в отношении члена комиссии обвинительного приговора суда либо решения (постановления) суда о назначении административного наказания за нарушение законодательства о выборах и референдумах» (пп. «б»); «признания члена комиссии решением суда, вступившим в законную силу, на основании заявления соответствующей комиссии систематически не выполняющим свои обязанности» (пп. «д»).

Систематическое невыполнение обязанностей может быть связано с проявленным непрофессионализмом, отсутствием на заседаниях комиссии и проч. Что же касается привлечения члена комиссии к административной или уголовной ответственности, то ее наложение осуществляется в соответствии требованиями и на основании составов правонарушений, предусмотренных Кодексом об административных правонарушениях и Уголовным кодексом РФ. При этом должна быть соблюдена общая процессуальная гарантия, обозначенная в п. 18 ст. 29 Закона «Об основных гарантиях»: «Член комиссии с правом решающего голоса не может быть привлечен к уголовной ответственности, подвергнут административным наказаниям, налагаемым в судебном порядке, без согласия прокурора субъекта Российской Федерации, а член Центральной избирательной комиссии Российской Федерации с правом решающего голоса, председатель избирательной комиссии субъекта Российской Федерации - без согласия Генерального прокурора Российской Федерации».

Кодекс РФ об административных правонарушениях предусматривает следующие составы административной ответственности, в соответствии с которыми могут квалифицироваться неправомерные деяния членов избирательных комиссий:

Статья 5.1. Нарушение права гражданина на ознакомление со списком избирателей, участников референдума

Статья 5.6. Нарушение прав члена избирательной комиссии, комиссии референдума, наблюдателя, иностранного (международного) наблюдателя, доверенного лица или уполномоченного представителя

кандидата, избирательного объединения, избирательного блока, члена или уполномоченного представителя инициативной группы по проведению референдума, иной группы участников референдума либо представителя средства массовой информации

Статья 5.15. Нарушение установленного законодательством о выборах и референдумах права на пользование помещениями в ходе избирательной кампании, подготовки и проведения референдума

Статья 5.16. Подкуп избирателей, участников референдума либо осуществление в период избирательной кампании, кампании референдума благотворительной деятельности с нарушением законодательства о выборах и референдумах

Статья 5.22. Незаконная выдача гражданину избирательного бюллетеня, бюллетеня для голосования на референдуме

Статья 5.23. Сокрытие остатков тиражей избирательных бюллетеней, бюллетеней для голосования на референдуме

Статья 5.24. Нарушение установленного законом порядка подсчета голосов

Статья 5.25. Непредоставление сведений об итогах голосования или о результатах выборов

Статья 5.45. Использование преимуществ должностного или служебного положения в период избирательной кампании, кампании референдума

Статья 5.46. Подделка подписей избирателей, участников референдума

Статья 5.47. Сбор подписей избирателей, участников референдума в запрещенных местах, а также сбор подписей лицами, которым участие в этом запрещено федеральным законом

Статья 5.52. Невыполнение должностным лицом требований законодательства о выборах об обеспечении равных условий предвыборной деятельности зарегистрированных кандидатов, избирательных объединений, избирательных блоков.

Уголовный кодекс РФ также предусматривает ряд составов правонарушений, которые стоят на защите избирательных прав граждан от нарушений, допускаемых членами избирательных комиссий:

Статья 141. Воспрепятствование осуществлению избирательных прав или работе избирательных комиссий

Статья 142. Фальсификация избирательных документов, документов референдума

Статья 142.1. Фальсификация итогов голосования

Статья 285. Злоупотребление должностными полномочиями¹

Статья 286. Превышение должностных полномочий.

¹ Члены избирательных комиссий признаются должностными лицами в соответствии с п. 15 ст. 29 Закона «Об основных гарантиях», а также примечанием к ст. 285 УК.

СОДЕРЖАНИЕ

I.	О руководстве	3
II.	Что такое административный ресурс	3
III.	Подготовка к избирательной кампании с фактором административного ресурса	5
IV.	Проведение с началом избирательной кампании комплексного мониторинга случаев злоупотребления административным ресурсом с использованием ситуативной матрицы типичных нарушений.....	6
V.	Фиксация доказательств злоупотребления административным ресурсом	13
VI.	Привлечение к ответственности и иные способы реагирования по фактам злоупотребления административным ресурсом	15
VII.	Ответственность избирательных комиссий и их членов за нарушение избирательного законодательства.....	23

Подписано в печать 10.10.2005 Формат 60 × 90 ¹/₁₆
Бумага офсетная, 80 гр. Гарнитура Garamond
Усл.печ.л. 1,75. Тираж 300 экз.