

Центр Антикоррупционных исследований и инициатив
«Трансперенси Интернешнл-Р»

Е.Панфилова, С.Шевердяев

**Противодействие злоупотреблению
административным ресурсом на выборах:
проблемы и перспективы**

Москва 2005

УДК 342.84
ББК 10.15.37
П 16

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

Панфилова Е.А., Шевердяев С.Н. Противодействие злоупотреблению административным ресурсом на выборах: проблемы и перспективы. – М.: Де Ново, 2005 г. – 104 с.

Исследование проблемы злоупотребления административным ресурсом на выборах в России и описание путей противодействия ему.

Техническая обработка и обложка Натальи Гурни

ISBN 5-93536-042-X

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/>

ISBN 5-93536-042-X

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

1. Проблемы исследования злоупотребления административным ресурсом на выборах

1.1. Подход к изучению административного ресурса

Общественная дискуссия о значении административного ресурса в современной российской политике с недавнего времени стала привлекать к себе внимание большого числа специалистов. Особый размах эта дискуссия приобрела на прошедших федеральных выборах 2003-2004 гг., где «административный ресурс», по мнению большинства наблюдателей, явился доминирующим элементом фактического избирательного процесса, предопределившим исход выборов.

Однако, что собой представляет «административный ресурс»? Будучи широко распространенным термином в публицистике, журналистике и бытовом общении, он тем не менее не находит соответствующего описания ни политической, ни в юридической науке. Связано это обстоятельство отнюдь не с тем, что наука не признает в этой теме достойной для себя проблемы. Комплекс явлений, попадающий в сферу, определяемую данным термином, очевидно, уже подлежал изучению в рамках традиционных научных категорий. Термин «административный ресурс» является в этом смысле термином собирательным, объединяя проблемы из различных научных отраслей под эгидой общей социально-политической проблемы.

Ближайшим синонимом термина «административный ресурс» является термин «управленческие средства». Взятые вне контекста эти термины совершенно не указывают на какую-либо проблемность. Однако в повседневном восприятии термин «административный ресурс» как правило, носит негативную окраску. Причина здесь в том, что под административным ресурсом в этом случае имеются в виду не просто управленческие средства, а различные случаи использования их не по назначению, поэтому термин «административный ресурс» эквивалентен скорее другому термину – «неправомерное использование управленческих средств». Для того чтобы передать присущую нашему базовому термину негативную смысловую нагрузку, необходимо говорить о «злоупотреблении административным ресурсом».

Распоряжаться управленческими средствами, т.е. административным ресурсом могут должностные лица, состоящие на службе в государственных органах и органах местного самоуправления. Руководящие работники частных коммерческих и некоммерческих предприятий и учреждений располагают известным корпоративно-управленческим ресурсом в отношении своих подчиненных, который, однако, не признается

«административным» в строгом смысле слова. Что касается руководителей государственных предприятий и учреждений, они могут быть субъектами неправомерного использования управленческих средств в той части, в которой они наделены обязанностями публичных должностных лиц.

Иными словами, классическим субъектом, который подразумевается в дискуссии о злоупотреблении административным ресурсом, является должностное лицо государственного органа. Деятельность должностных лиц строго регламентирована в соответствии с одним из ведущих принципов государственной службы «запрещено все, что не разрешено». Поэтому, в случае неправомерного использования управленческих средств, должностное лицо всегда выходит за пределы установленных рамок его легального поведения. Следовательно, в каждом случае использования административного ресурса, т.е. в случае неправомерного использования управленческих средств, имеет место злоупотребление должностным положением. Данная категория хорошо известна современной правовой науке, в первую очередь, уголовному и административному праву. Институт злоупотребления служебным положением регулируется отчасти также законодательством о выборах, о политических партиях и другими отраслями российского законодательства.

Термин «злоупотребление административным ресурсом» и юридический термин «злоупотребление служебным положением» описывают одни и те же явления, но с несколько различных позиций. Термин «злоупотребление служебным положением» в первую очередь характеризует состав правонарушения, поэтому применяется для описания конкретных случаев с акцентом на квалификационных признаках правонарушения и на его отличии от других правонарушений. Здесь важна детальность и применяется он в специализированных текстах. Термин «злоупотребление административным ресурсом» может применяться в гораздо менее определенном контексте в отношении обычно к некой системе злоупотреблений по службе и с акцентом на их последствиях.

В ходе первого этапа проекта по мониторингу злоупотребления административным ресурсом на выборах¹ говорилось об ограниченности юридического подхода, отталкивающегося от конструкции злоупотребления служебным положением, в сравнении с политологическим подходом, опирающимся на термин «злоупотребление административным ресурсом». Действительно, фиксация отдельных случаев злоупотребления

¹ 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. Николаямская 6; тел./факс: 915-00-19; e-mail: info@transparency.org.ru

служебным положением не позволяла в условиях ограниченности ресурсов небольшой группы экспертов адекватно оценить реальную систему отношений, которая сложилась в это время в связи с выборами. Именно разговор об административном ресурсе, лишенный методологических ограничений в виду слабой разработанности этой теории, позволил рассмотреть проблему в системном виде с чистого листа.

Между тем, до последнего времени юридическая конструкция злоупотребления служебным положением остается, пожалуй, единственным надежным средством борьбы с проявлениями административного ресурса исключительно в правовом поле. Представляется, что дальнейшее изучение механизмов злоупотребления служебным положением не с точки зрения одного уголовного права, разрабатывающего соответствующий состав правонарушения, а в виде междисциплинарной юридической проблемы позволит установить системную связь между отдельными случаями злоупотребления служебным положением, как это имело место на федеральных выборах 2003-2004 гг.

Единичные факты злоупотребления служебным положением могут по-прежнему успешно изучаться в рамках уголовно-правовой теории. Однако в последнее время особое беспокойство общественности вызывают не единичные случаи, а фактически сложившаяся система управления этими злоупотреблениями, которая пронизывает все уровни публичной власти, начиная с Администрации Президента РФ и заканчивая местными администрациями. Управление злоупотреблениями также является злоупотреблением служебным положением, которое, благодаря своему политическому значению, уже имеет не столько уголовно-правовой, сколько конституционно-правовой характер. Меры конституционно-правовой ответственности не исключают привлечения к уголовной ответственности, но, видимо, должны предшествовать им. К примеру, лишение депутатской неприкосновенности, освобождение от должности лиц, задействованных в цепочке управления злоупотреблениями административным ресурсом, могут вести в дальнейшем к привлечению их к уголовной ответственности.

Итак, можно выделить, по меньшей мере, два основных уровня системы злоупотребления служебным положением, политический и технический. Политический уровень злоупотреблений связан с выработкой политической воли, стратегии злоупотреблений, а также передачей соответствующих указаний следующему уровню – техническому, на котором происходит собственно практическая и конкретная реализация замысла злоупотребления служебным положением. Если возможности применения юридической конструкции злоупотребления служебным положением в отношении технического уровня злоупотреблений не

вызывает особых сомнений, то этого нельзя сказать уверенно в отношении политического уровня. Однако для того, чтобы оценить потенциал сегодняшнего института злоупотребления служебным положением необходимо попытаться распространить его и на злоупотребления политического уровня.

Понимание механизма действия системы злоупотребления административным ресурсом позволяет по-новому взглянуть на критику юридического подхода в исследовании административного ресурса, которая была развита на первой стадии проекта мониторинга. Главным объектом критики являлась ограниченность имеющихся признаков юридической конструкции злоупотребления служебным положением, которая, как представлялось, не позволяет квалифицировать нарушения политического уровня в соответствии с имеющимися составами ответственности. Согласно ст. 285 Уголовного кодекса РФ, злоупотребление служебным положением есть «использование должностным лицом своих служебных полномочий вопреки интересам службы, если это деяние совершено из корыстной или иной личной заинтересованности и повлекло существенное нарушение прав и законных интересов граждан или организаций либо охраняемых законом интересов общества или государства».

Особое внимание в критике обращается на признак корыстной или иной личной заинтересованности и на признак существенности выявленных нарушений.

Оказание должностными лицами предпочтения на выборах в виде предоставления дополнительных ресурсов агитации и прочих преимуществ кандидатам проправительственной партии и дружественным ей партиям связывалось в большинстве случаев с якобы имеющей место поддержкой групповых партийных интересов. Однако, учитывая особенности политической культуры российской политической элиты и то, каким образом создавалась эта партия незадолго до выборов, вряд ли можно серьезно говорить о наличии именно этого мотива злоупотреблений. Мотив реализации «команды сверху» на техническом уровне злоупотребления служебным положением и выработки такой команды на политическом уровне действительно связан с групповыми политическими интересами. Однако, последние основываются скорее не на единых политических идеалах, а на системе бюрократической «круговой поруки», которая позволяет должностным лицам оказывать друг другу услуги. Иными словами истинный мотив связан с личной заинтересованностью и, в общем, состоит в гарантировании сохранения или улучшения своего должностного статуса. Данный мотив личной заинтересованности может быть связан с такими побуждениями, как карьеризм, протекционизм, желание получить взаимную услугу,

заручиться поддержкой в решении какого-либо вопроса и т.п. В свете именно таких побуждений рассматривается мотив иной личной заинтересованности в п. 17 Постановления Верховного Суда СССР от 30 марта 1990 г. №4 «О судебной практике по делам о злоупотреблении властью или служебным положением, превышении власти или служебных полномочий, халатности и должностном подлоге» (в ред. Постановления Пленума Верховного Суда РФ от 10 февраля 2000 г. №6). В целом же эта налаженная и взаимосвязанная система злоупотреблений хорошо нам известна еще с советских времен и представляет собой ни что иное, как способ воспроизводства правящей бюрократии.

Акцент именно на политических интересах отличает злоупотребления служебным положением, которые мы рассматриваем в связи с темой о злоупотреблении административным ресурсом. Данный акцент разграничивает злоупотребления подобного рода с классическими примерами коррупции и выделяет в большую самостоятельную тему проблему **политической коррупции**. Такая постановка вопроса, учитывая размах и значение злоупотребления административным ресурсом, особенно в период выборов, свидетельствует о необходимости разработки этой проблемы на совершенно новом уровне. Соотношение злоупотребления административным ресурсом и классической коррупции хорошо видно в приведенных выше рассуждениях. То есть если разложить на одной плоскости мотивы и побуждения, которые кладутся в основу злоупотребления служебным положением, как коррупционного деяния, мы увидим, что при классической коррупции преобладающим является корыстный мотив. В то же время при злоупотреблении административным ресурсом значимы лишь отдельные побуждения, составляющие «иную личную заинтересованность», которые непосредственно связаны с политическими отношениями, проблемами власти и подчинения, с вопросами взаимосвязи должностных лиц между собой. Важно и то, что последняя группа злоупотреблений составляет гораздо более значимый фрагмент коррупционных деяний, чем все остальные проявления коррупции вместе взятые.

Что касается другого признака, который рассматривается в критике ограниченности юридического подхода в сравнении с политологическим, признака существенности выявленных нарушений, то можно сказать, что каждое из таких нарушений должно оцениваться судом только с учетом обстоятельств дела. Замена в составе правонарушения оценочной характеристики жесткими критериями противоправных последствий при нынешнем уровне разработанности темы представляется все же непродуктивной. Однако это не исключает выделения таких признаков в правовой доктрине и разъяснениях и обобщениях практики, проводимых

высшими судами. Представляется, что нарушение, допущенное должностными лицами на политическом уровне злоупотреблений, в любом случае влечет «существенное нарушение прав и законных интересов граждан или организаций либо охраняемых законом интересов общества или государства».

Иными словами, проблема формальной квалификации злоупотребления должностным положением при нарушениях как на техническом, так и на политическом уровне, вполне решаема. Однако совсем по-другому обстоит дело с практической стороной формирования доказательственной базы и привлечения к ответственности за злоупотребления служебным положением, в особенности на политическом уровне злоупотреблений. В связи с высоким статусом таких должностных лиц, их возможностью применения того же административного ресурса к контролирующим органам, а также наличием исторически развитой бюрократической культуры круговой поруки и в виду высокой латентности данного вида правонарушения, применение мер юридической ответственности за злоупотребление служебным положением на политическом уровне в условиях, когда не существует радикальных противоречий в составе бюрократической элиты, представляется весьма нетривиальной задачей.

Исходя из всего вышесказанного, можно сформулировать следующие заключения:

- Сложившаяся на последних федеральных выборах система злоупотребления административным ресурсом является реанимированным с советских времен способом воспроизводства правящей бюрократии;
- Феномен злоупотребления административным ресурсом неразрывно связан с известным действующему праву институту злоупотребления должностными полномочиями;
- В системе использования административного ресурса можно выделить политический и технический уровень, где политический связан с постановкой задач и управлением системой злоупотреблений, а технический с исполнением;
- Борьба с использованием административного ресурса с помощью конструкции злоупотребления должностными полномочиями возможна и необходима, но в условиях существующей политической конъюнктуры крайне затруднительна, в особенности на политическом уровне злоупотреблений.

1.2. Классификация видов административного ресурса и перспективы ее дальнейшей разработки

Злоупотребление административным ресурсом в период между выборами в основном носит характер единичных коррупционных деяний, где злоупотребление служебным положением спорадическое и имеет место обычно только на одном уровне. Здесь нет особого смысла выделять технический или политический уровень, поскольку коррупционные задачи формулируются и реализуются на практике, как правило, одними и теми же субъектами. Однако и в это время возможно формирование более или менее постоянных отношений между должностными лицами разного уровня в связи с необходимостью решения тех или иных политических задач, связанных как мы указывали ранее с идеей сохранения или улучшения личного должностного статуса каждого члена этого своеобразного преступного сообщества.

И все же наиболее масштабно и последовательно формирование управленческой сети, направленной на устранение политической конкуренции доминирующими политическими силами, располагающими соответствующим административным ресурсом, проявляет себя в период выборов. Это связано, во-первых, с тем, что на выборах собственно разрешается задача формирования власти, с которой имманентно связано злоупотребление административным ресурсом. Во-вторых, этому способствует организационная форма проведения такой сложной процедуры, как выборы, которая сама по себе вынуждает координировать усилия самых различных органов власти с целью создания условий для выдвижения и регистрации кандидатов, предвыборной агитации и информирования, голосования, подсчета бюллетеней и т.д.

Поскольку в период избирательных кампаний злоупотребление административным ресурсом проявляется особенно ярко, именно здесь можно провести наиболее полное разграничение различных видов административного ресурса и соответствующих им конкретных нарушений. Классификация видов административного ресурса может проводиться по различным основаниям, в зависимости от конкретных задач (в рамках общей цели устранения политической конкуренции), от стадий избирательного процесса, на которых имеет место злоупотребления, от видов органов власти, которые его используют и проч. Однако наиболее продуктивной остается классификация, которая использовалась на первой стадии проекта мониторинга. Классификация видов административного ресурса проводилась в зависимости от разновидности применяемых публичных ресурсов. Каждый из этих видов предопределяет направления и способы злоупотребления, а также характер достигаемого эффекта.

Приведем в соответствии с данной классификацией виды административного ресурса и характерные для них нарушения.

Регуляторный ресурс предполагает использование властных полномочий по принятию управленческих решений, которые прямо или косвенно направлены на продвижение конкретных политических интересов. Среди характерных примеров можно привести: использование полномочий по антимонопольному регулированию в целях предотвращения слияния компаний, которое послужило бы к выгоде предпринимателя, финансирующего оппозиционную партию; злоупотребление полномочиями избирательной комиссии в целях отказа в регистрации неудобного кандидата; влияние на формирование состава избирательных комиссий различного уровня и т.д.

Институциональный ресурс предполагает использование труда подчиненных, т.е. лиц, находящихся в служебной зависимости, для поддержки политических целей, которые разделяет руководство. Сюда же можно отнести использование государственного имущества для односторонних политических целей. Данный вид административного ресурса является, пожалуй, единственным, который получил последовательное отражение в избирательном законодательстве с точки зрения недопустимости злоупотребления им. Среди характерных примеров нарушений следует указать: привлечение государственных служащих к избирательным мероприятиям для сбора подписей, работы в штабах кандидатов и партий, разработки предвыборных документов, проведения предвыборных исследований, подготовки и распространения агитационных материалов; использование помещений органов власти, государственных и муниципальных предприятий и учреждений для размещения штабов кандидатов и партий, проведения встреч с избирателями, проведения предвыборных мероприятий, хранения агитационных и иных предвыборных материалов (в случаях, когда в доступе к этим ресурсам отказывается альтернативным кандидатам и партиям); использование инфраструктуры офисов органов власти и государственных и муниципальных предприятий и учреждений (телефонные линии, офисные материалы и оборудование, доступ в Интернет, использование компьютерной техники, использование специализированных баз данных).

Медийный (информационный) ресурс представляет собой использование средств массовой информации в целях односторонней агитации в пользу проправительственных политических сил. Например: прямая или косвенная цензура новостей о ходе избирательной кампании; отказ в предоставлении равного эфирного времени или печатной площади; неравное распределение информации за рамками официально выделенного для агитации эфирного времени или печатной площади.

Финансовый ресурс как разновидность административного ресурса предполагает использование для предвыборных целей доминирующих политических сил, бюджетных средств или средств публичных внебюджетных фондов. Примеры: подкуп избирателей за счет публичных фондов; временные социальные выплаты за счет бюджетных средств с агитационными целями (повышений зарплат в бюджетных организациях, повышение пенсий и пособий, а также установление скидок на транспортные услуги, услуги ЖКХ и т.д.); выделение бюджетных средств с проведением платежей по особым статьям бюджета (например, «долгосрочное развитие инвестиционной привлекательности региона» и т.д.) для неофициального расходования этих средств на нужды избирательной кампании отдельных кандидатов и партий.

Силовой ресурс понимается как возможность использования правоохранительных и иных органов, наделенных полномочиями по принуждению. Силовой ресурс может использоваться в целях запугивания, преследования, препятствования деятельности, и даже ликвидации политических противников. Силовой ресурс включает проведение налоговых и прочих проверок партий и избирательных штабов, а так же препятствование деятельности оппозиционных кандидатов с применением насилия. Именно в связи с этим особо грубым характером нарушений, затрагивающих не просто избирательные права, а базовые личные права человека, а также в связи с его распространенностью на выборах, этот тип нарушений необходимо выделять в самостоятельный вид. Характерными примерами злоупотребления силовым ресурсом в ходе избирательных кампаний являются: использование возможностей органов внутренних дел для ареста активистов оппозиционных партий; арест тиражей печатных материалов; препятствование оппозиционным кандидатам и партиям в организации предвыборных митингов.

Прежде, в качестве самостоятельного вида административного ресурса выделялся **законодательный ресурс**. Он связывался с использованием доминирующими политическими силами своих возможностей по участию в законодательном процессе с целью принятия законов, способствующих продвижению их политических интересов. Среди примеров приводилось создание законодательных барьеров, затрудняющих участие альтернативных кандидатов в выборах, создание такой системы назначений в избирательные комиссии, которая способствует установлению контроля над ними со стороны одной политической партии и т.д. Это действительно имело место на практике. Однако при ближайшем рассмотрении оказывается, что это примеры отнюдь не административного, т.е. управленческого ресурса, здесь отсутствуют злоупотребления полномочиями, и с формальной точки зрения

продвижение таких законов является естественным для нормального законодательного процесса.

Вместе с тем, следует отметить два важных обстоятельства. Во-первых, если для продвижения таких законов используются противоправные средства, например подкуп депутатов для склонения их на свою сторону по инициативе других политических сил, мы уже столкнемся со злоупотреблением административным ресурсом. Правда, оно уже будет носить общие черты использования регуляторного и финансового ресурсов.

Во-вторых, в случае, если целью коррекции законодательства доминирующей политической силой в рамках нормального законодательного процесса является укрепление системы злоупотребления административным ресурсом, противодействие политической конкуренции, это никак нельзя назвать допустимым с содержательной точки зрения. Легальное создание псевдоправовой основы для политического доминирования хотя и не является с точки зрения логики разновидностью злоупотребления административным ресурсом, очевидно, должно рассматриваться в неразрывной связи с ним. Борьба с таким видом деятельности не может осуществляться с позиции классической юридической схемы противодействия злоупотреблению должностным положением, однако это само по себе еще не исключает других средств. Так, если имеет место принятие законов, препятствующих развитию политической конкуренции, логично оценить эти законы на предмет наличия противоречий более общему конституционному законодательству. В частности необходимо осуществить проверку соответствия подобных положений законов, к примеру ч.3 ст.13 Конституции РФ, устанавливающей принцип политического многообразия в качестве конституционной основы российского государства.

В связи с тем, что институциональный (организационный) ресурс в приведенной выше классификации распадается по существу на два вида, использование кадрового ресурса и использование государственного имущества, вполне можно их выделить в качестве самостоятельных звеньев классификации административного ресурса соответственно как **кадровый ресурс и материальный (имущественный) ресурс**. Самостоятельное выделение кадрового ресурса важно для понимания действия механизма злоупотреблений на техническом уровне. Материальный ресурс имеет значение в связи с богатым и многообразным фондом государственного имущества и распространенностью случаев его использования на выборах. Поэтому все же есть смысл обратить отдельное внимание на оба этих ресурса.

В разграничении видов административного ресурса можно обратиться также к мнению других исследователей. Так, О.В.Михайлова выделяет принудительный ресурс, который в отличие от приведенного выше силового ресурса характеризуется обеспечением массовости явки, а также намеренным искажением результатов голосования². Но в данном случае в примере с обеспечением явки скорее имеет место типичное проявление институционального ресурса, а при фальсификации итогов голосования – регуляторного ресурса. Тем не менее, можно в полной мере согласиться с тем, что проблема фальсификации результатов выборов достаточно важна для того, чтобы на этой основе попытаться в дальнейшем обосновать и развить еще один подвид злоупотребления административным ресурсом, правда, с более однозначным его наименованием.

Так же О.В.Михайлова выделяет административный ресурс должностного типа. Среди примеров нарушений приводятся: совмещение должности чиновника и должности лидера партии, необоснованные ссылки на поддержку со стороны представителей власти, игнорирование нормы о предвыборном отпуске. В нашей методике подобные нарушения рассматривались ранее сугубо в связи с институциональным ресурсом. Однако манипуляции вокруг должностного статуса на федеральных выборах вполне могут выделить этот элемент избирательной стратегии в отдельный тип злоупотребления административным ресурсом. Правда, предложенное его наименование как должностного ресурса довольно неопределенно, поэтому можно подумать об ином наименовании – манипуляционно-должностной или **статусно-манипуляционный ресурс**. В этой связи помимо приведенных выше характерных для этого вида административного ресурса нарушений можно переоценить практику массового отказа от думских мандатов губернаторов и иных лидеров региональных списков проправительственной партии. Данная практика не являлась нарушением буквы закона и не связана со злоупотреблением служебным положением с формальной точки зрения, однако очевидное циничное введение в заблуждение избирателей подобным образом должно быть исключено в законодательстве.

Также можно обратить внимание на имевшую место широкую практику, при которой в целях агитации в пользу известных кандидатов, во-первых, ко дню голосования необоснованно приурочивалось окончание строительства объектов социально-культурного назначения, во-вторых, когда не связанные с выборами массовые общественные

² Михайлова О.В. СМИ и наблюдатели о ходе избирательной кампании 2004 года // Проект «Информатика для демократии – 2000+»: Докл.; тез.; предложения участников / 4-я науч.-практ. конф. «Выборы 2004». – М.: Фонд «ИНДЕМ», 2004. С. 44.

мероприятия, организуемые органами власти на бюджетные средства, подчинялись односторонним агитационным целям. Ранее первый вид нарушений относился нами к проявлениям злоупотреблений финансовыми ресурсами, второй – институциональными. Но в связи со специфичностью в сравнении с характерными нарушениями этих общих видов административного ресурса, а также в связи с распространенностью и доступностью таких нарушений есть смысл выделить этот административный ресурс, обозначив его, например, как **ресурс агитационной подмены**. Не сложно уловить, что его самостоятельное значение связывается здесь уже не с особой разновидностью публичных ресурсов, средств, фондов, а скорее со стратегией их использования. Это однако не мешает нам рассматривать нарушения этой группы отдельно в качестве подвида общей системы видов административного ресурса, либо в качестве смешанного типа административного ресурса.

В заключение этого раздела можно выделить основные моменты, связанные с классификацией видов административного ресурса:

- Перечень видов административного ресурса не является закрытым, критика и дальнейшая разработка этого вопроса имеет перспективу.
- В рамках каждого вида административного ресурса возможно разграничение политического и технического уровня злоупотреблений. Эти два уровня механизма злоупотребления административным ресурсом наиболее тесно связаны в регуляторном его виде, где формулирование установки на злоупотребление и ее исполнение часто осуществляется одним лицом. Дальше всех отстоят друг от друга политический и технический уровень в злоупотреблении медийным ресурсом, где должностные лица органов власти осуществляют постановку задач для руководителей государственных предприятий, обеспечивающих выпуск СМИ, которые в свою очередь устанавливают соответствующие указания для творческих работников СМИ и технического персонала. Не меньший путь от постановки задачи до исполнения имеет место и в применении силового ресурса.
- Весьма полезным для рассмотрения особенностей механизма действия системы злоупотребления административным ресурсом является замечание В.Л.Римского по поводу зависимости применения того или иного вида административного ресурса от уровня выборов и уровня власти³. Действительно, безотноси-

³ См., например, Римский В.Л. Административный ресурс на федеральных выборах 2003 – 2004 годов // Проект «Информатика для демократии – 2000+»:

тельно к уровню власти в период выборов применяются все доступные виды административного ресурса, однако обнаруживается общая тенденция некоего огрубления этих видов к нижним уровням власти (от регуляторного к силовому), а также имеет место огрубление самой практики применения одного и того же вида ресурса ввиду понижения профессиональной квалификации должностных лиц.

1.3. Оценка влияния административного ресурса на результаты выборов

В исследовании по мониторингу злоупотребления административным ресурсом на парламентских выборах 2003 г., проведенном Центром Трансперенси Интернешнл - Р, использовался в основном качественный анализ влияния административного ресурса на итоги выборов. На основе исследования сообщений СМИ, обобщения мнений экспертов, а также тщательного изучения пяти наиболее типичных случаев злоупотреблений административным ресурсом были сформулированы выводы о значительном влиянии административного ресурса на исход выборов. Однако степень этой значительности, т.е. непосредственная количественная оценка влияния административного ресурса в целом на итоги выборов, вызывает не меньший интерес.

Системное использование административного ресурса в период избирательной кампании представляет собой крайне неоднородное явление, что очевидно даже из общей классификации видов административного ресурса. Неоднородность и наличие множества субъективных факторов в действии механизмов использования административного ресурса затрудняют количественную оценку его влияния в рамках одной избирательной кампании и практически исключают возможность формирования какой-либо математической закономерности, которая была бы пригодна для прогнозирования влияния административного ресурса на различных выборах. Иными словами, крайне сложно сказать, сколько процентов на выборах дает применение административного ресурса тому или иному кандидату или партии. Ясно, что наиболее объективными будут результаты оценок влияния административного ресурса на выборах, где соперничает минимально возможное число кандидатов и разнообразие ресурсов ограничено. В этом смысле проще оценивать выборы глав муниципального образования или довыборы депутатов муниципальных собраний для замещения вакантного мандата. И, наоборот, влияние

злоупотребления административным ресурсом наиболее сложна для количественных оценок на парламентских выборах, где проявляет себя наибольшее число претендентов, а диапазон применяемых ресурсов отличается особым разнообразием. Однако, предлагаемая новым проектом закона о выборах депутатов Государственной Думы пропорциональная избирательная система в целом несколько облегчает количественный анализ.

Применение административного ресурса, как известно, выражается в фаворитизме в отношении отдельных кандидатов и партий, которые в результате имеют больше возможностей для привлечения к себе внимания избирателей. Иначе говоря, злоупотребление административным ресурсом ведет к нарушению принципа равенства кандидатов и партий. Поэтому оценка общего влияния административного ресурса может производиться на основе допущения, что в рамках избирательной кампании административными средствами искусственно был создан перевес в отношении «проправительственных» политических сил. Собственно величина, определяющая степень влияния злоупотребления административным ресурсом, выводится из сравнения политических предпочтений избирателей до начала массированного применения административного ресурса, т.е. еще до начала избирательной кампании, с официальными результатами выборов. При этом в такой оценке должны быть исключены факторы, которые влияют на предпочтения избирателей, но не связаны с применением административного ресурса. Большинство из этих факторов известны отечественной и зарубежной социологии, поэтому могут быть в основном оценены корректно и удалены из анализа «чистого веса» административного ресурса.

Тем не менее, можно выделить несколько факторов, которые могут вызывать значительные сложности при оценках. Во-первых, довольно большая часть российского электората, составляющая по различным исследованиям до 40 %, так называемое «болото», может изменить свои предпочтения и без внешнего влияния, особенно не основываясь на каких-либо рационалистических доводах. Эта ситуация вполне характерна для всех избирательных кампаний в связи с недостаточно устоявшейся политической культурой российского общества в условиях строящейся демократии. Между тем, применение избирательных технологий наибольший эффект оказывает именно на эту категорию населения, а не на «прикрепленный» к какой-либо партии или политической идеологии электорат. Во-вторых, наряду с административным ресурсом в период избирательной кампании могут применяться и альтернативные «частные» избирательные технологии. Однако, они могут применяться как со стороны оппозиционных партий и кандидатов, так и проправительственной стороны, деятельность которой включена собственно в систему

применения административного ресурса. Как показал опыт мониторинга парламентских выборов 2003 г. «частные» избирательные технологии сторонников проправительственных сил успешно нивелировали совокупные агитационные усилия оппозиционеров. По этой причине административный ресурс остается доступным для общих количественных оценок. В-третьих, за период избирательных кампаний не исключено возникновение каких-либо форс-мажорных обстоятельств, которые никак не связаны с административным ресурсом, но вполне могут поменять предпочтения электората. В последнее время все большее влияние в этом смысле оказывают теракты, которые снижают на выборах авторитет опытных «политиков-дипломатов» или «крепких хозяйственников» и повышают авторитет «политиков-силовики». Это обстоятельство имело место на президентских выборах 2000 г. после серии взрывов жилых домов в Москве и других городах, а также на последних парламентских выборах в Испании после взрывов мадридских электричек.

Итак, как уже упоминалось чуть выше, нами не проводилось специального исследования, направленного на совокупную количественную оценку влияния административного ресурса. Базовой задачей проекта была выработка основ методики мониторинга административного ресурса, которая на сегодняшний день является первой специализированной методикой, а также выделение основных тенденций и закономерностей в использовании административного ресурса на парламентских выборах 2003 г. Тем не менее, здесь можно поделиться некоторыми интересными наблюдениями, которые приближают нас пониманию вопроса о количественных оценках влияния злоупотребления административного ресурса на итоги выборов.

1. Весьма любопытны результаты опроса экспертов, который был проведен нами в течение месяца после дня голосования 7 декабря 2003 г.. Среди факторов, которые по нашему мнению в наибольшей степени повлияли на исход выборов можно найти и те, которые прямо относятся к имевшей место системе злоупотребления административным ресурсом, и те, которые относятся к данной системе лишь косвенно или не относятся вовсе. Каждому из факторов мы просили присвоить соответствующий балл влияния на итоги выборов, от одного до десяти, где десять составляет максимальную величину влияния.

Таблица: Какой фактор (действия, мероприятия, а не ожидания или проблемы) и в какой степени оказал влияние на общий исход голосования на выборах в Государственную Думу 4-го созыва?

Фактор влияния на исход голосования	Эксперт	1.	2.	3.	4.	5.	6.	7.	8.	9.	10.	11.	12.	13.
		1. Действительная популярность центристских идей «Единой России», политических лозунгов партии		5	2	2	1	2	2	1	2	1	1	5
2. Действительная популярность популистской идеологии партий ЛДПР и Родина		9	7	3	2-7	7	9	4	2	6	9	7	8	3
3. Политическая поддержка В. Путиным партии «Единая Россия»		7	10	8	7	10	2	10	10	9	6	10	10	5
4. Доминирование информации о лидерах партии «Единая Россия» на каналах центрального ТВ и иных СМИ		8-9	8	4	8	10	10	6	8	5	7	8	10	8
5. Использование официальных средств избирательных фондов		2	5	2	5	4	0	2	5	3	1	4	3	2
6. Расходование на избирательную кампанию средств в обход избирательных фондов.		5	10	2	8	7	10	4	5	2	3	7	3	4
7. Скрытое расходование бюджетных средств на нужды избирательной кампании		5	9	4	8	8	10	7	5	3	7	9	2	3
8. Использование административных ресурсов исполнительной власти для продвижения партии Родина		7	7	6	8	9	5	4	4	4	1	4	2	6
9. Использование административных ресурсов исполнительной власти против Коммунистической партии		3	5	6	6	7	5	8	9	4	8	8	5	8
10. Использование организационных ресурсов действующих должностных лиц для оказания влияния на выборы		7	9	7	9	9	10		10	7	8	10	10	8
11. Участие лидеров партий в публичных дебатах		1	1	2	6-7	3	2		4	3	4	7	5	3
12. Прием отказа лидеров «Единой России» от участия в дебатах		1	1	1	8-9	3	2		10	1	3	7	5	1
13. Отказ от объединения партий Яблоко и СПС		1	1	4	8-9	6	1		10	4	10	4	5	5
14. Проигрышная стратегия ведения предвыборной агитации партий Яблоко и СПС		1	4	2	9-10	7	1		10	3	7	5	8	8
15. «Дело ЮКОСА» и идея борьбы с олигархами		7	5	4	8-9	6	5		10	7	3	9	5	4
16. Политическая инертность и конформизм российских избирателей		10	1	8	8-9	7	10		10	6	8	9	8	5
17. Фальсификация итогов выборов		4	9	10	5	3	5		7	3	3	7	2	3

14.	15.	16.	17.	18.	19.	20.	21.	22.	23.	24.	25.	26.	27.	28.	29.	30.	31.	32.	33.	Сред. знач.	Раз- брос
1	1	3	2	10	1	3	5	4	6	5	3	1	1	5	3	6	3	3	5	3	1-10
3	3	3	5	7	7	5	8	6	10	7	4	8	10	5	5	7	7-3	8	6	6,2	2-10
8	4	8	9	8	10	10	10	7	8	7	10	10	7	8	9	10	10	8	10	8,3	2-10
8	7	7	7	8	3	9	10	4	5	10	7	10	10	3	10	9	10	9	10	7,8	3-10
1	1	5	1	7	4	5	1	2	7	5	2	5	2	3	5	5	5	0	1	3,2	0-7
9	2	8	3	8	4	8	4	5	4	5	5	5	10	5	10	8	7	9	10	6	2-10
10	5	7	4	9	4	5	6	2	3	9	7	5	10	5	10	10	10	9	10	6,7	2-10
3	3	3	1	10	8	6	10	3	0	3	6	4	8	8	5	10	10	-	8	5,3	1-10
10	5	7	2	10	2	7	10	4	2	9	8	8	10	7	10	10	10	8	10	7	2-10
9	5	7	8	9	8	8	8	7	2	10	8	6	9	9	10	10	10	8	10	8	2-10
2	3	5	2	9	1	4	2	2	1	7	4	6	2	4	9	5	7	5	8	4	1-9
5	1	5	1	8	1	8	2	2	0	5	3	8	8	2	9	4	0	2	5	3,7	0-10
4	3	6	3	10	2	7	5	4	2	7	5	6	8	5	6	8	5	-	5	4,9	1-10
4	1	6	5	10	5	8	3	8	8	5	8	8	10	7	4	9	10	8	10	6,2	1-10
3	1	6	3	10	5	9	7	3	8	8	7	8	8	5	5	9	10	7	8	6,2	1-10
7	6	7	4	6	10	9	9	8	8	8	9	5	6	9	3	8	10	5	5	7	1-10
7	2	6	4	5	9	3	5	2	0	6	3	4	1	0	2	6	9	4	10	4,5	0-10

Многие эксперты также добавили свои суждения относительно других факторов и меры их влияния на исход выборов.

Эксперт №2

Отказ от участия в голосовании почти всех экономически самостоятельных, адекватных «реформам» - т.е. современной экономике, социальной структуре и т.п. граждан (Балл - 10)

Отсутствие в списках для голосования политиков, четко выражавших интересы каких бы то ни было (любых) социальных групп, кроме наименее социализированных, обездоленных, самых бедных и т.п. (Балл - 10)

Пересмотр в разгар кампании положений закона о выборах (Балл - 5)

Эксперт №6

Почти полное отсутствие собственно партийной работы в регионах (Балл - 10)

Финансовая зависимость регионов от федерального бюджета (Балл - 5)

Эксперт №9

Отсутствие в либеральном лагере новых крупных идей (Балл - 8)

Отсутствие в либеральном лагере новых харизматических личностей (Балл - 7)

Эксперт №10

Контроль исполнительной властью основных телевизионных каналов (Балл - 6)

Инертность олигархов (Балл - 7)

Эксперт №14

«Близорукость» ЦИК к нарушениям избирательного права должностными лицами категории «А» (Балл - 8)

Отсутствие общественного контроля на выборах со стороны не политических общественных организаций (Балл - 6)

Эксперт №15

Незаконная деятельность российских правоохранительных органов: избирательных комиссий, судов, прокуратуры, милиции (Балл - 2)

Эксперт №16

Определенные успехи в экономике, приписываемые президенту и «партии власти» (Балл - 7)

Цензура войны на Северном Кавказе (Балл - 6)

Американская агрессия против Югославии и Ирака, ослабившая идеи либерализма (Балл - 6)

Эксперт №17

Участие С.Глазьева в губернаторских выборах (обеспечило высокий процент проголосовавших за блок «Родина»), в добавок руководство местной КПРФ работало не столько на собственную партию, сколько на блок «Родина» (Балл - 7)

Кампания прошла в более жесткие (короткие) сроки, чем ранее (Балл - 4)

Использование административного ресурса в судебной системе для снятия неудобных кандидатов (Балл - 5)

Эксперт №18

Преобладающий тип субъектной политической культуры у большинства россиян (Балл - 10)

Эксперт №23

Ошибки кандидатов на встречах с избирателями (Балл - 4)

Ошибки кандидатов в определении и продвижению имиджа (Балл - 5)

Узнаваемость изначальная (к началу выборов) (Балл - 8)

Эксперт №24

Снятие в одномандатных округах конкурентов кандидатов, утвержденных Кремлем (Балл - 10)

Эксперт №25

Выдвижение по одномандатным округам «подсадных уток» для оттягивания голосов у сильных кандидатов от Компартии (Балл - 6)

Отсутствие у СПС и Яблока сильных лидеров в регионах (Балл - 7)

Эксперт №28

Удачное использование Рогозиным, Глазьевым и Жириновским парламентской трибуны для ведения агитации (Балл - 5)

Слишком поздно начато сотрудничество правых и левых оппозиционных партий по противодействию нарушениям при проведении агитации, постоянно допускаемые партией власти и лояльными к исполнительной власти партиями (Балл - 5)

Успешное использование партий-«новоделов» (Народная, Аграрная, Слоны и т.д.) для «засорения информационного поля», противодействия агитации оппозиционных партий (Балл - 3)

Эксперт №31

Отсутствие свободы печати и слова (Балл - 10)

Отказ от непосредственной работы с избирателями (отсутствие агитаторов вытекает из пункта 18) (Балл - 10)

Полная трансформация партий в «группы людей, объединенные желанием любой ценой пройти во власть» (Балл - 10)

Эксперт №32

Некомпетентность избирательных комиссий (Балл - 7)

Формализация и неэффективность института наблюдателей (Балл - 7)

Новое законодательство, которое регламентирует техническую сторону выборов, но не обеспечивает реализацию прав, и в первую очередь, активного избирательного права. В соответствии с новым законодательством, избиратель фактически становится механическим участником выборов, не оказывающим влияния на избирательный процесс (Балл - 7)

Эксперт №33

Отсутствие аналитической журналистики и свободных СМИ (Балл - 10)

2. Большой интерес для понимания количественного выражения влияния административного ресурса на итоги выборов может дать сравнение официальных результатов выборов с социологическими прогнозами, которые были сделаны накануне дня голосования, а также с общими результатами распределения мандатов.

Основные политические партии	Единая Россия	КПРФ	ЛДПР	СПС	Яблоко	Родина
Усредненный прогноз московских экспертов, партийные списки (конец ноября 2003 г.)	25,2 %	24,0 %	6,2 %	5,3 %	5,2 %	4,2 %
Усредненный прогноз региональных экспертов, партийный списки (конец ноября 2003 г.)	24,0 %	19,0 %	7,4 %	6,3 %	5,7 %	5,2 %
Официальные данные ЦИК РФ по итогам голосования за партийные списки	37,6 %	12,6 %	11,5 %	4,0 %	4,3 %	11,5 %
Количество мандатов при распределении по партийным спискам	120 (53% от 225)	40 (18% от 225)	36 (16% от 225)	-	-	29 (13% от 225)
Общее количество мандатов после образования фракций в Госдуме ⁴	300 (67% от 450)	52 (12% от 450)	36 (8% от 450)	-	-	36 (8% от 450)

В первых двух строках приведенной таблицы даются данные по усредненному прогнозу московских и региональных экспертов в соответствии с отчетом Центра исследований общественного мнения «Глас народа» от 17-24 ноября 2003 г.⁵ В целом эти данные соответствовали прогнозам других авторитетных социологических центров. Соотнесение прогнозов результатов голосования по партийным спискам

⁴ 23 депутата (5% от 450) не присоединились ни к одной из этих групп

⁵ Исследование было проведено в 13-ти городах, представляющих важнейшие регионы страны и все 7 федеральных округов: Москве и Воронеже (Центральный), Санкт-Петербурге (Северо-Западный), Нижнем Новгороде, Самаре и Казани (Приволжский), Ростове-на Дону и Владикавказе (Южный), Екатеринбурге и Уфе (Уральский), Новосибирске и Красноярске (Сибирский), а также во Владивостоке (Дальневосточный). В экспертизе принимали участие 158 человек (по 10 в каждом городе, в Москве - 38) из числа известных и пользующихся авторитетом политологов и журналистов. Эксперты в Москве, давая свои оценки отвечали на вопрос: «Какой примерно процент голосов избирателей в целом по стране получат на предстоящих парламентских выборах основные политические партии и избирательные блоки?». Региональные эксперты делали прогнозы только относительно своих регионов.

с официальными результатами, зафиксированными Центризбиркомом РФ, позволяет сформулировать выводы, которые в то время стали сенсацией парламентских выборов.

- Впервые за время существования Государственной Думы РФ избирательный барьер не преодолела ни одна правая партия.
- На российской политической арене появилась новая политическая сила, партия «Родина».
- КПРФ получила в два раза меньше голосов, чем планировалось.
- Партии «Единая Россия» удалось консолидировать более значительную часть электората (на 12-13%), чем прогнозировалось, т.е. около 40%.

Здесь непременно следует оговориться, что любые выводы относительно причин ошибочности прогнозов сделаны, исходя из допущения отсутствия масштабных фальсификаций. Итак, если провал правых партий, а также успех «Родины» в большей или меньшей степени был предсказуем в связи с их балансированием по прогнозам в рамках статистической погрешности вокруг 5%-ного избирательного барьера, то ошеломляющий успех «Единой России» и столь же ошеломляющий провал КПРФ выходят за рамки статистической погрешности довольно далеко. Прогностическая ошибка здесь составляет долю в 12 %. В связи с тем, что из факторов, проявивших себя в период избирательной кампании 2003 г., пожалуй, лишь в отношении административного ресурса эксперты и социологические службы не располагают надежными критериями количественных оценок, можно предположить, что обозначенная социологическая ошибка обязана именно административному ресурсу.

Официальные данные Центризбиркома РФ по итогам голосования за партийные списки, в соответствии с которыми пропорции распределяемых мандатов равны 53 % и 18% для «Единой России» и КПРФ соответственно можно сравнить с результатами распределения мандатов после образования фракций. Просмотрев официальные данные Центризбиркома РФ по одномандатным округам (здесь не приводятся), можно увидеть, что пропорция среди кандидатов, однозначно ассоциировавших себя на выборах с «Единой Россией» и КПРФ меньше, чем соответственно 53% и 18%. Однако, если после образования фракций это обстоятельство уменьшило общую пропорцию мандатов КПРФ, то для «Единой России» она, наоборот, значительно увеличилась. Отчасти это было предсказуемо благодаря тому, что целый ряд одномандатников, пользовавшихся административным ресурсом на выборах выступали под флагами родственных «Единой России» партий. Отчасти это произошло потому, что ряд избранных независимых

депутатов сочли свое положение в «Единой России» более выгодным. Так или иначе, но даже при соблюдении партийной пропорции в 53% «Единая Россия» могла бы пополнить свои ряды 120 одномандатниками, но вместо этого она прибавила к своей фракции 180 мандатов, что превышает общую партийную пропорцию на 60 мандатов, т.е. на треть. Если же в целом сравнить общее количество мандатов после образования фракций (67%) с общей партийной пропорцией (53%) мы увидим распад в 14% в пользу «Единой России».

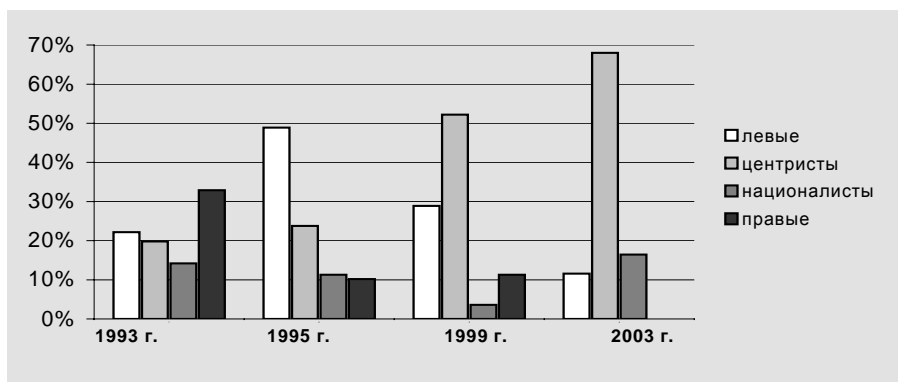
3. Известный интерес может представлять вопрос о динамике влияния административного ресурса на выборах. Если исходить из допущения, что административный ресурс применялся во всех циклах федеральных избирательных кампаний с 1993 г., то можно было бы построить сравнительную диаграмму. Приведенная ниже диаграмма сформирована на основе данных об итогах распределения депутатов по фракциям, с помощью объединения всех фракции в Думе каждого созыва в четыре группы («левые», «центристы», «националисты», «правые» - соответственно слева направо – в каждой группе столбцов диаграммы). Разумеется, отнесение фракций и депутатских групп к отдельным сторонам политического спектра во многом условны, впрочем, они также условны, как и сами качественные характеристики левых или правых политических сил, но все же мы пытались ориентироваться на общепринятые мнения по поводу политических предпочтений каждой из фракций. В конечном итоге главным в построении данной диаграммы была не максимальная точность, а общая тенденция⁶.

⁶ Пояснения: а) Дума первого созыва избиралась на два года в соответствии с Конституцией РФ 1993 г.; б) Независимые депутаты при составлении диаграммы не учитывались; в) распределение мандатов по фракциям Исходные данные для построения диаграммы:

1) Выборы депутатов Государственной Думы 1993 г. Левые: КПРФ – 45 мандатов, «Аграрная партия России» – 55 мандатов. Всего – 100. Центристы: «Новая региональная политики» – 66 мандатов, «Женщины России» – 23 мандатов. Всего – 89 мандатов. Националисты: ЛДПР – 64 мандата. Правые: «Яблоко» – 26 мандатов, «ПРЕС» – 30 мандатов, «Выбор России» – 77 мандатов, «Демократическая партия России» – 15 мандатов. Всего – 148. Независимые – 43 мандата.

2) Выборы 1995 г.: Левые: КПРФ – 148 мандатов, «Народовластие» – 36 мандатов, «Аграрная депутатская группа» – 36. Всего – 220. Центристы: «Регионы России» – 41 мандат, «НДР» – 66 мандатов. Всего – 107 мандатов. Националисты: ЛДПР – 51 мандат. Правые: «Яблоко» – 46 мандатов. Независимые – 26 мандатов.

3) Выборы 1999 г.: Левые: КПРФ – 88 мандатов, Аграрно-промышленная группа – 42 мандата. Всего – 130 мандатов. Центристы: «Единство» – 83 мандата, «Народный депутат» – 62 мандата, «Отечество – Вся Россия» - 46 мандатов, «Регионы России» – 44 мандата. Всего – 235 мандатов. Националисты: ЛДПР – 16 мандатов.



За исключением Думы первого созыва, где на роль «партии власти» могла претендовать партия правых реформаторов «Выбор России», проправительственные партии следующих избирательных циклов позиционировали себя в качестве центристских партий (в 1995 г. – «Наш дом - Россия», в 1999 г. – «Отечество» и «Вся Россия», в 2003 г. – «Единая Россия»).

Беглый взгляд на приведенную ниже диаграмму показывает увеличение представительства центристских партий в парламенте, с 1995 г. до 2003 г. это представительство было увеличено в три раза, с немногим более 20% до почти 70%.

4. Некоторое представление о количественной оценке применения административного ресурса также может дать сравнение итогов голосования на президентских выборах на Украине с итогами переголосования второго тура в 2004 г. Провести такое сравнение было бы интересно, во-первых, потому, что кандидат от «партии власти» до последнего момента пользовался услугами российских политических консультантов, хорошо знакомых с методами ведения избирательной кампании, вполне оправдавшими себя в России, во-вторых, поскольку сам по себе прецедент переголосования только второго тура президентских выборов довольно самобытен и хорошо показывает различие итогов голосования в условиях стратегии применения административного ресурса и итогов голосования в условиях массового народного выступления в поддержку оппозиционных сил.

Правые: СПС – 32 мандата, «Яблоко» – 19 мандатов. Всего – 51 мандат. Независимые – 14 мандатов.

4) Выборы 2003 г.: Левые: КПРФ – 52 мандата. Центристы: «Единая Россия» – 306 мандатов. Националисты: «Родина» – 38 мандатов, ЛДПР – 36 мандатов. Всего – 77 мандатов. Правые, вкл. СПС и «Яблоко» – не представлены. Независимые – 15 мандатов.

	В.Янукович	В.Ющенко
1 тур 31 октября 2004 г.	39,26%	39,9%
2 тур 21 ноября 2004 г.	49,46%	46,61%.
Переголосование 2 тура 26 декабря 2004 г.	44,2%	51,99%

Если сравнить 3%-ный перевес во втором туре В.Януковича и 8%-ный перевес В.Ющенко при переголосовании, то при допущении, что административный ресурс использовался только В.Януковичем и только до 2 тура, вес административного ресурса равняется 11%.

Однако вряд ли эти показатели способны отразить точное количественное выражение влияния применения административного ресурса, поскольку довольно жесткое разделение политических предпочтений украинцев по географическому принципу давало возможность еще в рамках первых двух туров применять административный ресурс оппозиционному кандидату в областях, где он пользовался особенной поддержкой. Что касается переголосования второго тура, то оно заведомо началось с применения законодательного и регуляторного ресурса в пользу оппозиционного кандидата. Поэтому на приведенном выше сравнении мы скорее увидим не «чистый вес» применения административного ресурса, а соотношение результатов применения двух стратегий, которые использовали административный ресурс в свою пользу.

5. Наконец, обсуждая вопрос о количественной определенности результатов применения административного ресурса на выборах 2003 г. можно вспомнить и некоторые наблюдения других специалистов. К примеру, в 2002 г. в дискуссии о совершенствовании избирательного законодательства обсуждалась инициатива «Единой России» об увеличении избирательного барьера на думских выборах с 5% до 12,5%. В этой связи эксперт Фонда развития парламентаризма Сергей Колмаков по вопросу о том, откуда могла взяться эта цифра, пояснил: «Возьмем, к примеру, партию «Отечество», которая боролась с «Единой Россией» на прошлых выборах. Она заняла третье место, получив при этом 12,5% голосов. Это одна версия. Известно также, что если при выборах используется административный ресурс самой партии власти, то 10-15% избирателей уже автоматически голосует за нее. Это происходит только потому, что она уже называется партией власти. Этот феномен давно подсчитан, и не только в нашей стране. Среднее значение и составляет как раз 12,5% электората».⁷

⁷ <http://www.gazeta.ru/parliament/articles/opinions/3688.shtml>

1.4. Официальный взгляд на проблему использования административного ресурса на выборах

Широкомасштабное и очевидное использование административного ресурса на выборах привело к тому, что нынешние российские власти поставлены перед необходимостью открыто формулировать приемлемые обоснования соответствующим событиям. Официальный взгляд на проблемы проведения федеральных выборов 2003-2004 гг. в основном подчеркивает демократический характер ротации власти в России, что естественно. Среди наиболее памятных моментов в официальной реакции на критическую оценку этих выборов можно вспомнить следующие тезисы, претендующие на роль своеобразных «messages» российской власти в рассматриваемом вопросе (три первых были озвучены Президентом, два других нашли отражение в решении Центризбиркома РФ):

- Россия в настоящее время находится в поиске наиболее оптимального демократического устройства, так что некоторые ошибки и нетрадиционные политические ходы вполне возможны;
- нарушения на выборах, действительно, имели место, но в совокупности они не хуже и не лучше тех нарушений, которые встречаются даже в развитых демократических странах;
- действующие кандидаты и партии всегда имеют преимущество перед аутсайдерами или новыми общественными силами, но это естественно и не заслуживает негативной оценки;
- были допущены «некоторые перекосы» в обеспечении равного доступа кандидатов и партий к федеральному эфиру, которые, однако, не настолько существенны, чтобы принимать юридически обязательных санкций к нарушителям;
- абсолютное большинство проблем проведения выборов лежит в сфере правоприменительной практики, а не в законодательстве о выборах.

Альтернативный взгляд на события двух последних федеральных избирательных кампаний резко критический, утверждающий тезис о нелегитимности выборов, представлен в основном организациями или отдельными учеными и специалистами, которые причисляют себя как к право-демократической, так и лево-партийной общественности. Учитывая абсолютный провал на парламентских выборах правых партий, не сумевших по отдельности преодолеть 5%-ный избирательный барьер для получения депутатских мандатов, и относительный провал традиционных левых партий, набравших заметно меньше голосов, чем предполагалось, можно посчитать это вполне естественной реакцией,

синдромом проигравшего. Критика ими президентской избирательной кампании в связи с отсутствием какой-либо интриги в отношении победителя, представляется вовсе не заслуживающей внимания. Видимо, именно такой видится картина для большинства населения.

Какая из позиций имеет больше прав на существование? Действительно ли системные злоупотребления служебным положением, допущенные в период выборов, можно оправдать каким-либо образом или их деструктивный характер намного перевешивает возможный положительный эффект, о котором заявляют или который предполагают власти, признавая, что «перекосы» имели место?

Сама по себе постановка вопроса о возможности оправдания злоупотреблений выглядит некорректной. Однако рассмотрение вопроса именно в таком контексте позволит нам оценить логику приемлемости злоупотребления административным ресурсом на выборах, из которой по всей вероятности исходили конструкторы последних федеральных избирательных кампаний, что само по себе поможет приблизить нас к пониманию этого феномена.

1. Развитие могла получить алармистская логика, связанная с мотивами государственной безопасности. В виду поддержания в общественной дискуссии доминирующими властвующими силами охранительных настроений, можно предположить, что система основных политических ценностей была соответствующим образом смещена. Допущение широкомасштабного использования административного ресурса на выборах, т.е. совершение с формальной точки зрения целой системы правонарушений, стало возможно в виду какой-либо критической постановке вопроса. Например, на чаши весов вместе с принципом ротации власти могла быть положена идея сохранения целостности и независимости российского государства как такового. Международный терроризм, сепаратистские настроения в ряде регионов и ослабление управляемости ими, обостренное восприятие потери политического веса страны на международной арене, в связи с чем могло возникнуть предположение об уязвимости перед внешней агрессией, а также другие проблемы находят питательную почву для того, чтобы предложить именно такой противовес ценности демократической сменяемости власти.

Хотя реальность этих угроз оценочна, в целом можно сказать, что в случае действительно реальной, а не мнимой угрозы основам конституционного строя, безопасности и территориальной целостности государства современное конституционное право, разумеется, не предполагает проведение выборов путем массированного нарушения избирательного законодательства для фактического усиления власти доминирующей

политической силы. Введение военного или чрезвычайного положения является общепризнанным уместным оправданием к тому, чтобы вовсе отсрочить выборы до того момента, пока не отпадут основания введения этого исключительного режима. Однако, несмотря на серию кровавых терактов 2003-2004 гг. и другие известные события, которые могут быть рассмотрены в этом контексте, о возможности введения чрезвычайного положения на высшем уровне не упоминалось.

Российская Конституция в ч.3 ст.55 устанавливает, что «Права и свободы человека и гражданина могут быть ограничены федеральным законом только в той мере, в какой это необходимо в целях защиты основ конституционного строя, нравственности, здоровья, прав и законных интересов других лиц, обеспечения обороны страны и безопасности государства». Но поскольку каких-либо дополнительных условий для ограничения активного и пассивного избирательного права в связи с проблемами нравственности или безопасности российским законодательством не установлено, избранный на выборах способ ограничения избирательных прав незаконен с точки зрения не только формы, но и оснований. Иными словами, для того, чтобы охранительная интенция нынешней власти в отношении укрепления российской государственности имела легитимное выражение, необходимо развивать антикризисное конституционное и иное законодательство, а не жертвовать избирательным.

2. Использование административного ресурса на выборах могло обосновываться логикой переходного периода, допускающей, что высокие цели оправдывают временное применение недемократических средств. По всей вероятности, могло быть признано, что ошибки строительства демократической государственности в 90-е гг. необходимо устранить средствами, которые в виду их радикального характера не будут пользоваться поддержкой парламентского большинства. Поэтому создание искусственного перевеса проправительственных политических сил в Думе, снижение влияния оппозиционных партий на политический процесс, могли рассматриваться в качестве важных гарантий для обеспечения ровного хода запланированных реформ.

Среди основных направлений реформирования социально-политической инфраструктуры российского общества, проявившихся особенно ярко в последние годы, можно выделить, по меньшей мере, следующие:

- укрепление вертикали власти,
- укрепление партийной системы,
- удаление олигархов от политики.

Ни одна из этих целей, если взять их отвлеченно, не вызывает возражений. Другое дело – практика их реализации.

Так, укрепление вертикали власти в первую очередь связывается с изменением системы выборов губернаторов. Если укрепление властной горизонтали можно считать в основном завершенным, что проявляется в фактическом подчинении центральной исполнительной власти обеих палат парламента, судебной системы и прокуратуры, то возможности контроля региональной политики через полномочных представителей Президента в федеральных округах, через Совет Федерации и Государственный совет были сочтены недостаточными. Определенно, выборы губернаторов оказались слишком важной задачей, чтобы доверить их населению с недостаточно развитой политической культурой. Предложение Президентом кандидатур губернаторов на утверждение региональным парламентам с возможностью роспуска последних в случае несогласия рассматривается как наиболее надежная модель построения государственной власти в субъектах Федерации. Соответствие этой инициативы российской Конституции, внезапность ее появления, а также ее мнимая связь с антитеррористической государственной политикой, неоднократно рассматривались в научных изданиях и прессе. Здесь можно подчеркнуть, пожалуй, лишь один момент. Результатом укрепления вертикали и горизонтали государственной власти является то, что Президент выступает в этой системе альфой и омегой. Фактические возможности высшего должностного лица намного превосходят даже те, которые заложены в Основном законе. Но фактическая власть этого одного лица зависит от поддержки народа, выбирающего, как известно, сердцем. Иными словами, вся фактическая конструкция государственной власти зависит из общественного мнения по поводу одного человека, что определенно не способствует укреплению власти в силу зыбкости и изменчивости этого самого общественного мнения.

Поддержание общественного мнения на должном уровне по поводу ключевого звена российской власти гарантируется системой основных средств информирования населения – федеральными эфирными государственными и полугосударственными телеканалами. Из шести эфирных телеканалов, вещающих в метровом диапазоне, три телеканала имеют отношение к государственному холдингу ВГТРК, руководителя которой назначает лично Президент без каких-либо консультаций с парламентом или профессиональным сообществом журналистов (общественно-политический телеканал «Россия» и два тематических канала, «Культура» и телеканал «Спорт», правовой статус которого после «дела ТВ-6» все еще определен недостаточно ясно). В систему ВГТРК входят региональные телерадиокомпании, руководители которых назначаются единолично главой ВГТРК, и с 2000 г. без

консультаций с властями регионов. Что касается трех других общественно-политических каналов, то «Первый канал» представляет собой акционерное общество с блокирующим государственным пакетом акций, НТВ контролируется структурами государственного газового монополиста «Газпрома», а ТВЦ находится в основном в ведении московского правительства. Иными словами, идеологическая часть фактической системы государственной власти со стержневой ролью Президента оказывается как будто вполне обеспеченной. Остается, правда, неясным, что за модель демократии будет предложена нынешней политической стратегией, если, в частности, роль СМИ сводится к обеспечению популярности Президента.

В этом свете другое направление реформирования политической инфраструктуры, укрепление партийной системы, выглядит как довольно формальное предприятие. Изначальная закрытость широкого общественного политического дискурса не дает возможности развиваться альтернативным политическим идеологиям, и не позволяет партиям привлекать в свои ряды новых сторонников. Поэтому такие меры официальной стратегии, как введение полностью пропорциональной избирательной системы выборов в Думу, установление 7%-ного избирательного барьера для получения прав на участие в распределении депутатских мандатов, увеличение минимальной численности партий с 10 до 50 тыс. человек в условиях закрытости политического дискурса ведет не к укреплению партий, а к их ослаблению.

Вполне возможно, что здесь логика была связана со следующими моментами. В развитых странах политические идеологии основных партий были «отцентрированы» за столетия их демократической истории. Британские лейбористы и консерваторы, американские демократы и республиканцы уже давно завершили свои споры о принципиальной инфраструктуре власти в стране и сегодня спорят о ставках налогов, использовании вооруженных сил за рубежом, государственных контрактах. Развал же СССР и переход к строительству новой государственности открыли возможность для развития невиданного диапазона политических идеалов, от монархических до радикально либеральных. До сих пор не существует единого и однозначного мнения даже в отношении структуры высших органов власти и формы политико-территориального устройства России. Поэтому стратегия уменьшения численности основных политических партий, сужения диапазона политических идеалов, могла быть связана с идеей акселерации политической культуры в отношении вопросов канвы, инфраструктуры демократии.

По этой мысли, прохождение на следующих выборах через бутылочное горлышко нынешних законодательных требований наиболее

жизнеспособных партий, с точки зрения сегодняшних практикующих политических стратегов, позволит в дальнейшем уже не возвращаться к вопросам принципиальной инфраструктуры власти. Проблема же здесь заключается в том, что отсутствие достойного политического диалога, келейность в выработке политических идеалов не способствует предвидению оптимальных политических конструкций, поскольку изначально не учитывает альтернативные идеи и их вес в обществе. Сегодня идеологический диапазон решений, принимаемых «партией власти» довольно широк, от либеральной идеи монетаризации льгот, до весьма консервативной системы фактического назначения губернаторов, близкой советским образцам. Однако эти реформы основаны не на живом дискурсе различных идеологий, а лишь на представлениях лидеров одной «какофонической» идеологии об имеющихся политических идеалах.

Еще одним из основных направлений политических преобразований, ради которых был принесен в жертву принцип демократической ротации власти, является идея борьбы с олигархами и их удаление от политики. Имена Б.Березовского, В.Гусинского, Б.Абрамовича в большей степени связываются со вторым сроком президентства Б.Ельцина. Смена политической элиты в 2000 г. обозначала отстранение олигархов от непосредственного участия в принятии политических решений. Однако в 2003 г. оказалось, что расстояние от олигархов до власти все еще недостаточно значительное, и была прочерчена новая граница. Олигархи не только не должны были участвовать в выработке кремлевских решений, но также не должны были вмешиваться в политических процесс посредством финансирования оппозиционных партий, как правых, так и левых. Наибольшую известность среди политических акций, проведенных в этой связи, приобрело «дело ЮКОСа». Официальная версия, использованная в качестве повода для привлечения к ответственности за уклонение от уплаты налогов, тонет в море альтернативных версий и негативных следствий.

Во-первых, дело ЮКОСа показало избирательность в отношении преследований: ЮКОС как самая успешная и прозрачная нефтяная кампания была определенно не единственной, допускавшей налоговые нарушения. Более того, руководство кампании согласилось на выплату долгов, однако участие ЮКОСа в финансировании политических партий на выборах предопределило судьбу кампании и ее руководства, активы выкуплены государственным предприятием, а ее руководители оказались в следственном изоляторе. Во-вторых, российский бизнес получил посыл от власти в отношении ее приоритетов. Проблемы коррупции, тормозящей экономическое развитие страны, оказались факкультативными в сравнении с перераспределением собственности и исправлением ошибок приватизации. В-третьих, огосударствление нефтяной отрасли, как, в частности, убедительно показал известный

доклад А.Илларионова, приводит к неэффективности хозяйства в государстве, чей экономический потенциал основан на экспорте природных ресурсов. В условиях амбициозной задачи по удвоению ВВП. это отнюдь не праздный вопрос. В-четвертых, активная эксплуатация риторики нового перераспределения природной ренты, которой особенно обязана своим успехом на выборах «Родина», ведет к развитию социальной розни в российском обществе. В нашей истории достаточно убедительных примеров того, к чему может привести подмена тезиса о борьбе за богатство темой борьбы с богатыми. Помимо этого, оказалось, что неудобные олигархи все как на подбор являются еще и представителями известной национальности, расхищающей народную собственность. Поэтому к социальной розни особенно в последнее время добавляется и национальная. В-пятых, характер процесса по делу ЮКОСа еще раз весьма колоритно показал тенденциозность российской прокуратуры и судов. Наконец, с подобными недоразумениями в антиолигархической войне связано и очередное резкое падение международного престижа страны и инвестиционной привлекательности российской экономики для зарубежных капиталов.

Иными словами, можно уже сейчас оценить, насколько оправдывают себя заявленные цели, которые могли быть положены в основу оправдания применения административного ресурса на выборах для создания прочной политической поддержки монохромной Думой радикальных реформ. И, как мы видим, многое из этой стратегии оказывается по меньшей мере некорректным.

3. При применении административного ресурса на выборах могла иметь место и бытовая установка, связанная с мотивами сохранения личной власти представителями сегодняшней политической элиты. Эта стратегия злоупотребления административным ресурсом могла быть связана с использованием несовершенства российского законодательства и практики в отношении квалификации соответствующих деяний и преследования виновных.

Четко зафиксированное злоупотребление служебным положением на техническом уровне почти всегда можно квалифицировать в соответствии со ст. 285 УК РФ. На политическом же уровне относимость злоупотреблений к указанному составу уголовного правонарушения обратно пропорциональна в сравнении с техническим уровнем. Она непременно уменьшается по мере роста уровня злоупотребления властью и профессиональной квалификации нарушителя. Сохраняя последовательность наших рассуждений нельзя не признать противоправный характер любых злоупотреблений как технического, так и политического уровня. Сложность формирования доказательственной базы правонарушения несколько не означает допустимость его совершения. Однако на

практике это означает его возможность и практическую осуществимость, чем, собственно, и пользуются соответствующие представители власти.

Если продолжить это направление рассуждений, можно увидеть, что не существует никакой методологической грани, которая бы ясно разделяла политическую коррупцию высшего уровня и легальные способы формулирования и осуществления политических задач. Речь здесь идет, прежде всего, о том ресурсе, который в классификации административного ресурса в приведенном выше разделе мы обозначили как законодательный ресурс. Примыкая к регуляторному ресурсу, он не входит в классификацию, поскольку не является административным ресурсом в строгом смысле слова. Использование законодательного ресурса в интересах одной из доминирующих политических группировок выводит нас за пределы рассмотрения проблемы юридической конструкции злоупотребления служебным положением в область чистой политики.

В использовании законодательного ресурса в целях, которые приближают его к регуляторному административному ресурсу, имеется одна общая субъективная установка – сохранение личной власти. Но если при злоупотреблении регуляторным административным ресурсом мотив сохранения власти связан с побуждениями личного порядка (личные амбиции, обретение собственности и т.д.), то в легальном использовании законодательного ресурса обычно имеют место побуждения, связанные с продвижением политических идеалов доминирующей политической партии⁸.

Итак, злоупотребления административным ресурсом как технического, так и политического уровня не могут иметь вразумительных оправданий в связи с тем, что они признаются действующим законодательством уголовными правонарушениями, т.е. преступлениями. Поэтому в этой части необходимо полностью согласиться с критикой методов проведения кампании, предложенной оппозиционными политическими силами. Официальная позиция в той части, в которой признается возможность использования административного ресурса в период выборов, полностью не состоятельна. Иными словами, какие бы политические цели не ставила нынешняя властвующая политическая элита, ими не может быть оправдана принятая на вооружение стратегия использования административного ресурса на выборах.

⁸ Именно в этом смысле стоит употреблять понятие «групповые политические интересы», и именно здесь оправдывают себя доводы политологической критики ограниченности юридического подхода, о которой мы говорили выше.

2. Развитие гарантий недопустимости использования на выборах преимуществ должностного положения в рамках избирательного законодательства

2.1. Место проблемы в системе общих рекомендаций Центра Трансперенси Интернешнл - Р по противодействию злоупотреблениям административным ресурсом на выборах

В рамках проекта Центра ТИ-Р по мониторингу злоупотреблений административным ресурсом в ходе федеральных парламентских выборов 2003 г. было выделено четыре базовых направления рекомендаций. Во-первых, это рекомендации, связанные с особой ролью Администрации Президента РФ и ее влиянием на ход избирательной кампании, во-вторых, рекомендации по реформированию системы государственных электронных СМИ, в-третьих, рекомендации по общественной мобилизации в деле противодействия злоупотреблению административным ресурсом, и, наконец, в-четвертых, рекомендации по развитию избирательного законодательства и совершенствованию практики его применения.

1. Администрация Президента. Анализ политических событий последних лет, проведенный в рамках исследования, показал, что Администрация Президента РФ играет по существу решающую роль в формулировании и осуществлении государственной политики. Выборы в высшие органы власти страны являются одним из ключевых моментов в структурировании содержательного образа политической системы. Избирательный процесс, как институт прямой демократии, основан на свободном выражении народом своей политической воли, которая формируется свободно и без какого-либо давления. Избирательные комиссии, государственные органы в соответствии с законом должны надлежащим образом организовать процесс свободного волеизъявления. Однако государственные органы в этом избирательном цикле проявили себя более активно, чем следовало бы по закону, по сути участвуя в формировании определенного результата. Президентская Администрация, как показали, прежде всего, экспертные интервью, сыграла в этом особую систематизирующую роль, хотя это совершенно не входит в ее полномочия. Главными направлениями ее работы в этом смысле можно назвать обеспечение поддержки проправительственной партии со стороны региональных властей и федеральных телеканалов.

Такое положение оказывается возможным в связи с особой ролью Президента, деятельность которого Администрация призвана обеспечивать. Этому способствует соответствующая конституционная конструкция

власти, лишенная надежной системы сдержек и противовесов и позволяющая Президенту находиться как бы над ветвями власти. По этой причине одна из основных рекомендаций проекта связана необходимостью постановки вопроса о перераспределении конституционных полномочий высших органов власти. Более корректное распределение полномочий между органами власти, конечно, не способно решить проблему злоупотребления административным ресурсом на выборах как таковую, поскольку здесь мы имеем дело с проблемой общего уровня культуры российской власти и российского общества. Однако, подобные меры вполне смогли бы лишить систему злоупотребления административным ресурсом на выборах организующего и направляющего стержня.

2. Государственное телевидение. Наиболее заметно в федеральной кампании 2003 г. проявил себя медийный ресурс, который нашел внешнее выражение в фактическом неравенстве доступа кандидатов и партий в первую очередь к федеральному эфиру. Исходной причиной этому является действующая система управления телерадиовещанием, при которой основные федеральные каналы продолжают находиться под прямым (в случае с ТРК «Россия») или косвенным («Первый канал», НТВ) контролем центральной исполнительной власти. Такая система в полной мере позволяет ей эффективно координировать информационную политику основных средств информирования населения. Решение данной проблемы связано с изменением системы управления телерадиовещанием, которая впредь исключала бы прямое или косвенное давление представителей власти на редакционные коллективы СМИ, а также препятствовала заключению неформальных договоренностей по поводу предвзятого отношения к тому или иному участнику избирательной кампании. Зарубежный опыт может подсказать наиболее адекватные пути к этой реформе. Так, по меньшей мере, необходима замена нынешней системы государственного вещания, при которой руководство ВГТРК назначается непосредственно Президентом, на систему общественного (публично-правового) вещания, которое организуется под контролем представителей общественно релевантных групп и специального независимого органа регулирования в области телерадиовещания. Изменение финансовой основы и введение дополнительных обязательств по социальному содержанию программ общественного телевидения представляются более чем прикладными вопросами по сравнению с главным, - политической волей решения о смене принципиальной схему управления телерадиовещанием.

3. Общественная мобилизация. При отсутствии общественного контроля за четким соблюдением законодательства совершенствование избирательной практики крайне маловероятно. В целом негативное

отношение избирателей к отдельным случаям злоупотребления административным ресурсом на бытовом уровне налицо. Однако, явное неодобрение высказывается избирателем обычно лишь в ситуациях, когда административный ресурс применяется именно к нему и такое применение носит очевидный характер. В качестве примера можно привести случай, когда избирателей из числа работников бюджетных организаций по разнарядке обязывают участвовать в избирательных мероприятиях какого-либо кандидата или партии. Применение административного ресурса в отношении других избирателей или неочевидное использование административного ресурса в случаях, например, агитационных или финансовых нарушений, как правило, внимания избирателей не привлекает. Поэтому необходимы меры, которые предусматривают вовлечение граждан в общественно-политическую жизнь и повышение уровня общей политико-правовой культуры избирателей. В практическом смысле в период избирательных кампаний это определенно должно найти свое выражение в участии граждан в комплексном общественном мониторинге хода выборов, в подаче жалоб и заявлений в связи с нарушениями избирательных прав, в информировании компетентных органов об имевших место случаях злоупотребления административным ресурсом.

4. Коррекция избирательного законодательства. Существенные пробелы в практике проведения избирательных кампаний, особенно в связи с вопросом злоупотребления административным ресурсом, свидетельствуют о том, что потенциал качественного развития избирательного законодательства не исчерпан. Можно выделить несколько моментов, с которыми мы связываем возможность успешного решения проблемы злоупотребления административным ресурсом, опираясь на те или иные правовые конструкции избирательного законодательства. Среди них: а) определение предвыборной агитации и злоупотребления правом на ее ведение; б) статус избирательных комиссий; в) положения о статусе кандидатов; г) санкции за злоупотребление служебным положением, и д) другие.

а) Проблема определения признаков предвыборной агитации в избирательном цикле 2003-2004 г. была одной из основных. Специальным решением от 30 октября 2003 г. в этот вопрос вынужден был вмешаться даже Конституционный Суд РФ⁹. Однако, запутавшись в признаках качественного определения предвыборной агитации, многие

⁹ Постановление Конституционного Суда РФ от 30 октября 2003 г. №15-П «По делу о проверке конституционности отдельных положений Федерального закона «Об основных гарантиях избирательных прав и прав на участие в референдуме граждан Российской Федерации» в связи с запросом группы депутатов Государственной Думы и жалобами граждан С.А.Бунтмана, К.А.Катаняна и К.С.Рожкова.

упустили очевидный количественный перекоп в информировании, которое в отличие от агитации осуществляется в соответствии с законом свободно, чем не преминули воспользоваться, прежде всего, государственные средства вещания. По данным многих экспертных организаций и наблюдателей, более 50% федерального эфира, посвященного проблеме выборов, занимала информация о партии «Единая Россия» и ее лидерах. Подсчет Центра ТИ-Р коммерческой стоимости информационных блоков в рамках этого «информирования», приводит к цифре в 8,5 млн. долл. (только по 5 программам и только за два из трех месяцев думской избирательной кампании, в течение которых проводился мониторинг). Предельный размер избирательного фонда составляет порядка 8 млн. долл., а превышение этой планки на 10% в соответствии с законом влечет постановку вопроса в суде о признании выборов недействительными. Если 8,5 млн. долл., незадекларированных, разумеется, в избирательной отчетности, прибавить к официальным данным отчетов «Единой России» о расходовании средств, то относительный объем превышения предельного размера расходования составит как минимум 100%, т.е. в 10 раз больше допустимого отклонения. Однако, несмотря на объективность подтвержденных из разных источников результатов мониторинга федерального эфира, в известном иске оппозиционных партий об оспаривании итогов выборов, они не были учтены.

Из этой ситуации вытекает, как минимум, две базовые рекомендации. Во-первых, поскольку количественное доминирование информации об указанной партии явно нарушило принцип равенства кандидатов, которое проявилось в соответствующем агитационном эффекте и заметном превышении предельного размера расходования средств избирательного фонда, следует предусмотреть более определенную систему гарантий равенства кандидатов в процессе «информирования». В частности, необходимо последовательно провести в законодательстве идеи отраженные в связи с вопросом об информационном доминировании в Постановлении Центризбиркома РФ от 10 октября 2003 г.¹⁰ Во-вторых, поскольку вероятность непризнания в суде в качестве доказательств по делу результатов подобных мониторингов телевизионного эфира довольно высока, следует разработать систему государственного мониторинга федерального эфира, например, под эгидой специальной комиссии при Центризбиркоме РФ, составленной из ее членов и с участием представителей партий и наблюдателей, выводы которой были бы официальными.

¹⁰ Постановление Центральной избирательной комиссии РФ от 10 октября 2003 г. «О разъяснении некоторых вопросов информационного обеспечения выборов депутатов Государственной Думы Федерального Собрания Российской Федерации четвертого созыва и иных выборов в Российской Федерации».

б) Вопрос о статусе избирательных комиссий во время и после парламентских выборов не остался без пристального рассмотрения. В первую очередь вызывает сомнения гарантированность независимости избирательных комиссий в принятии решений самого разного рода. Нынешняя система формирования избирательных органов, особенно низового звена, позволяет создавать голосующее большинство из числа представителей, полностью лояльных исполнительным органам власти соответствующего уровня. В этой связи целесообразно исключение из состава избирательных комиссий действующих госслужащих и работников государственных учреждений, которые зависят от региональных и местных администраций, а также исключение исполнительных органов власти из числа органов, которые формируют часть состава комиссий. Обеспечению независимости избирательных комиссий могут способствовать такие меры, как увеличение срока работы членов постоянно действующих избирательных комиссий; исключение жесткого прикрепления состава избирательной комиссии к определенному округу на все время ее работы с тем, чтобы данный состав избирательной комиссии очередные проводил на другой территории: введение ограничения на срок непрерывного пребывания в должности члена комиссии; замена разовой ротации состава на поэтапную и др.

Во-вторых, необходимо обратить внимание на развитие отдельных элементов статуса избирательных комиссий. Роль избирательных комиссий в предупреждении и привлечении к ответственности должна быть более активной. В первую очередь, избирательные комиссии должны располагать возможностями по рассмотрению случаев нарушения избирательных прав по собственной инициативе, по активной проверке деятельности органов власти, отдельных кандидатов и партий. Кроме того, более четко должна быть закреплена обязанность избирательных комиссий реагировать на все без исключения жалобы и заявления о нарушениях избирательного законодательства, а также целесообразно предусмотреть обязанность обеспечить незамедлительную публичную реакцию со стороны избирательных комиссий на любое появление в СМИ или докладах наблюдателей информации о фактах вовлечения государственных органов и учреждений и их служащих в агитационную деятельность в пользу одного из кандидатов или партий.

в) Избирательное законодательство содержит блок специализированных норм, посвященных гарантированию недопустимости использования преимуществ должностного или служебного положения. Однако в практике проведения избирательных кампаний в большинстве случаев эти нормы во многом игнорируются.

В рассмотрении вопросов содержания феномена административного ресурса мы подчеркивали, что его использование вообще и на выборах в частности, неразрывно связано с теми или иными случаями злоупотребления служебным положением. Это две стороны одной медали. Представляется затруднительным смоделировать ситуацию, при которой административный ресурс в том понимании, на которое мы опирались в исследовании, мог бы использоваться без фактического злоупотребления служебным положением. Иными словами, нормы избирательного законодательства о недопустимости использования преимуществ служебного положения составляют ядро проблемы злоупотребления административным ресурсом на выборах. По этой причине необходимо, чтобы система норм о статусе кандидатов, где собственно и содержится определение гарантий недопустимости использования преимуществ служебного положения, более адекватно отражала фактическую проблему. В первую очередь, требуется подвергнуть ревизии понятие, принципы и содержание категории недопустимости использования преимуществ служебного положения. Во-вторых, перечень случаев, которые законодатель ассоциирует с нарушениями такого рода пока еще можно признать незавершенным, как с точки зрения его полноты, так и с точки зрения определенности каждого из видов нарушений. В-третьих, нуждаются в совершенствовании положения об обязательном отпуске для баллотирующихся в депутаты кандидатов, которые при этом занимают должность в исполнительных органах власти, поскольку в нынешнем виде данная норма несколько не исключает и даже не ограничивает возможность использования административного ресурса в предвыборных целях таких кандидатов.

г) Вопрос о применении санкций является одним из наиболее уязвимых элементов избирательного законодательства, когда идет речь о проблеме злоупотребления административным ресурсом. Имеющиеся случаи привлечения к ответственности за использование преимуществ служебного положения и в малой степени не отражают реальной картины типовой избирательной практики. Вместе с тем, возможность привлечения к ответственности, является основной гарантией исполнения закона даже с точки зрения общих принципов теории права. Поэтому подход к этому элементу избирательного законодательства должен быть более выверенным. Главная проблема санкций за использование преимуществ служебного положения содержится не в избирательных законах, а в сфере правоприменения. Однако, поскольку широта и значение практики злоупотребления административным ресурсом ставит эффективность избирательного законодательства под сомнение, ему необходима система внутренних гарантий, обеспечивающих реалистичность по крайней мере базовых принципов избирательного права, среди которых мы

обнаруживаем принцип равенства. В нашем вопросе разрешение такой проблемы правоприменения, как непривлечение к ответственности должностных лиц, использующих свой служебный статус в предвыборных целях, определенно можно связать с развитием механизмов перекрестного государственного, а также общественного контроля за реализацией мер по противодействию административному ресурсу. Практика, при которой масса очевидных нарушений на выборах не фиксировалась или не рассматривалась избирательными комиссиями, судами, органами прокуратуры и внутренних дел может быть преодолена в случае открытости соответствующих мероприятий для общественности и в акценте законодательства на привлечении к ответственности тех, кто не привлекает к ответственности нарушителей.

А) Рекомендации, обозначенные как «другие» представляют собой предложения, не включенные по разным основаниям в какую-либо из приведенных выше групп, но имеющие непосредственное отношение к политике противодействия злоупотреблению административным ресурсом путём совершенствования избирательного законодательства. Среди них можно упомянуть предложения относительно ужесточения санкций за отказ от мандатов, в частности, правило о передаче «отказного мандата» другому партийному списку, которое применялось на прошлых выборах в отношении верхушки федеральной части общенационального списка необходимо распространить на случаи отказа от мандатов безотносительно к местоположению этого кандидата в партийном списке. Также следует предусмотреть ответственность для кандидатов, которые заведомо не собираются претендовать на депутатские мандаты в случае избрания. Положения о предоставлении финансовых отчетов должны предусматривать более точные данные о составе затрат и подтверждающих их документах. Поскольку злоупотребление административным ресурсом фактически имело место не только со стороны должных лиц органов власти, но и со стороны руководства государственных учреждений и предприятий, следует предусмотреть дополнительные гарантии по исключению их финансового, организационного или иного влияния на выборы.

Итак, мы охарактеризовали общую систему рекомендаций, выработанных в рамках первой фазы проекта Центра Трансперенс Интернешнл - Р по мониторингу злоупотреблений административным ресурсом в ходе федеральных парламентских выборов 2003 г. Однако, тема второго раздела этой книги посвящена в первую очередь проблемам развития в рамках избирательного законодательства гарантий недопустимости использования на выборах преимуществ должностного положения. Иными словами, далее мы оставим в стороне рекомендации,

не связанные прямо с развитием избирательного законодательства, и, кроме того, не будем подробно останавливаться на правовых проблемах, касающихся вопросов определения предвыборной агитации, формирования избирательных комиссий и развития санкций. В этой главе мы решили сосредоточиться главным образом на проблематике, охарактеризованной выше в п. 4-в, то есть на специальных нормах избирательного законодательства о недопустимости использования преимуществ должностного положения.

Приоритетность этого направления обусловлена, прежде всего, тем, что вопрос о правовом регулировании в избирательном законодательстве недопустимости использования преимуществ должностного положения является сердцем проблемы злоупотребления административным ресурсом на выборах. Именно здесь содержатся наиболее принципиальные правовые конструкции, развитие которых может составить основу будущей разветвленной системы правовых мер противодействия злоупотреблению административным ресурсом. Через призму этого блока норм избирательного законодательства можно наиболее адекватно оценить действующие правовые подходы к проблеме и их недостатки. Кроме того, реально оценивая собственные возможности по достижению практического эффекта высказанных предложений в контексте нынешней политической конъюнктуры, избранный вопрос представляет собой наиболее реалистичное направление в разработке механизмов предотвращения злоупотребления административного ресурса на выборах.

2.2. Преимущества должностного и служебного положения в административном и уголовном законодательстве

Основы правового статуса должностных лиц органов власти и государственных служащих безотносительно к их участию в избирательных кампаниях устанавливаются административным правом в рамках законодательства о государственной службе. Рассмотрение некоторых основных характеристик статуса государственных служащих позволит составить представление о должном, надлежащем, законном поведении государственного служащего.

В соответствии со ст. 1 Федерального закона «О системе государственной службы Российской Федерации» от 25 апреля 2003 г. №58-ФЗ¹¹ государственная служба представляет собой профессиональную служебную деятельность граждан Российской Федерации по обеспечению

¹¹ «Собрание законодательства РФ», 02.06.2003, № 22, ст. 2063.

исполнения полномочий: Российской Федерации; федеральных органов государственной власти, иных федеральных государственных органов; субъектов Российской Федерации; органов государственной власти субъектов Российской Федерации, иных государственных органов субъектов Российской Федерации; лиц, замещающих должности, устанавливаемые Конституцией Российской Федерации, федеральными законами для непосредственного исполнения полномочий федеральных государственных органов; лиц, замещающих должности, устанавливаемые конституциями, уставами, законами субъектов Российской Федерации для непосредственного исполнения полномочий государственных органов субъектов Российской Федерации.

Статья 2 этого закона устанавливает систему государственной службы, которая составляется из трех элементов: государственная гражданская служба; военная служба; правоохранительная служба. Государственная гражданская служба в свою очередь подразделяется на федеральную государственную гражданскую службу и государственную гражданскую службу субъекта Российской Федерации.

Собственно статус служащих, деятельность которых относится к государственной гражданской службе, регулируется в настоящее время Федеральным законом «О государственной гражданской службе Российской Федерации» от 7 июля 2004 г. №79-ФЗ¹², с введением в действие которого связано признание утратившим силу Федерального закона «Об основах государственной службы Российской Федерации» от 31 июля 1995 года №119-ФЗ.

Правовое положение или статус гражданского служащего устанавливается главой 3 Закона о гражданской службе. Статья 13 определяет общее содержание статуса гражданского служащего: гражданский служащий осуществляет профессиональную служебную деятельность на должности гражданской службы в соответствии с актом о назначении на должность и со служебным контрактом и получает денежное содержание за счет средств федерального бюджета или бюджета субъекта Российской Федерации. Ядро правового статуса служащего составляют его права, обязанности и общие ограничения по службе, указанные соответственно в ст.ст. 14-16.

Следует подробнее остановиться на нормах новейшего законодательства о государственной службе, которые составляют наиболее общую основу для указания пределов законной деятельности служащих. Особый интерес в этой связи представляет ст. 17 Закона о

¹² «Собрание законодательства РФ», 02.08.2004, № 31, ст. 3215.

государственной гражданской службе, в соответствии с которой гражданскому служащему запрещается:

1) участвовать на платной основе в деятельности органа управления коммерческой организацией, за исключением случаев, установленных федеральным законом;

2) замещать должность гражданской службы в случае:

а) избрания или назначения на государственную должность;

б) избрания на выборную должность в органе местного самоуправления;

в) избрания на оплачиваемую выборную должность в органе профессионального союза, в том числе в выборном органе первичной профсоюзной организации, созданной в государственном органе;

3) осуществлять предпринимательскую деятельность;

4) приобретать в случаях, установленных федеральным законом, ценные бумаги, по которым может быть получен доход;

5) быть поверенным или представителем по делам третьих лиц в государственном органе, в котором он замещает должность гражданской службы, если иное не предусмотрено настоящим Федеральным законом и другими федеральными законами;

6) получать в связи с исполнением должностных обязанностей вознаграждения от физических и юридических лиц (подарки, денежное вознаграждение, ссуды, услуги, оплату развлечений, отдыха, транспортных расходов и иные вознаграждения). Подарки, полученные гражданским служащим в связи с протокольными мероприятиями, со служебными командировками и с другими официальными мероприятиями, признаются соответственно федеральной собственностью и собственностью субъекта Российской Федерации и передаются гражданским служащим по акту в государственный орган, в котором он замещает должность гражданской службы, за исключением случаев, установленных Гражданским кодексом Российской Федерации;

7) выезжать в связи с исполнением должностных обязанностей за пределы территории Российской Федерации за счет средств физических и юридических лиц, за исключением служебных командировок, осуществляемых в соответствии с международными договорами Российской Федерации или на взаимной основе по договоренности между федеральными органами государственной власти, органами государственной власти

субъектов Российской Федерации и государственными органами других государств, международными и иностранными организациями;

8) использовать в целях, не связанных с исполнением должностных обязанностей, средства материально-технического и иного обеспечения, другое государственное имущество, а также передавать их другим лицам;

9) разглашать или использовать в целях, не связанных с гражданской службой, сведения, отнесенные в соответствии с федеральным законом к сведениям конфиденциального характера, или служебную информацию, ставшие ему известными в связи с исполнением должностных обязанностей;

10) допускать публичные высказывания, суждения и оценки, в том числе в средствах массовой информации, в отношении деятельности государственных органов, их руководителей, включая решения вышестоящего государственного органа либо государственного органа, в котором гражданский служащий замещает должность гражданской службы, если это не входит в его должностные обязанности;

11) принимать без письменного разрешения представителя нанимателя награды, почетные и специальные звания (за исключением научных) иностранных государств, международных организаций, а также политических партий, других общественных объединений и религиозных объединений, если в его должностные обязанности входит взаимодействие с указанными организациями и объединениями;

12) использовать преимущества должностного положения для предвыборной агитации, а также для агитации по вопросам референдума;

13) использовать должностные полномочия в интересах политических партий, других общественных объединений, религиозных объединений и иных организаций, а также публично выражать отношение к указанным объединениям и организациям в качестве гражданского служащего, если это не входит в его должностные обязанности;

14) создавать в государственных органах структуры политических партий, других общественных объединений (за исключением профессиональных союзов, ветеранских и иных органов общественной самодеятельности) и религиозных объединений или способствовать созданию указанных структур;

15) прекращать исполнение должностных обязанностей в целях урегулирования служебного спора.

В приведенном перечне особый интерес вызывает пп. 12 п. 1 ст. 17, который может претендовать на установление базовой нормы, на основе которой формируется специализированная система норм о недопустимости использования преимуществ должностного положения в избирательном праве.

Для рассмотрения ситуаций, связанных с использованием должностными лицами в целях избирательной кампании подчиненных им кадров важно отметить также норму ч. 2 ст. 15 Закона о государственной гражданской службе, в соответствии с которой гражданский служащий не вправе исполнять данное ему неправомерное поручение. «При получении от соответствующего руководителя поручения, являющегося, по мнению гражданского служащего, неправомерным, гражданский служащий должен представить в письменной форме обоснование неправомерности данного поручения с указанием положений законодательства Российской Федерации, которые могут быть нарушены при исполнении данного поручения, и получить от руководителя подтверждение этого поручения в письменной форме. В случае подтверждения руководителем данного поручения в письменной форме гражданский служащий обязан отказаться от его исполнения». В части 3 этой же статьи устанавливается дополнение, что в случае исполнения гражданским служащим неправомерного поручения гражданский служащий и давший это поручение руководитель несут дисциплинарную, гражданско-правовую, административную или уголовную ответственность в соответствии с федеральными законами.

Для рассмотрения некоторых казусов с использованием должностными лицами своего статусного преимущества в избирательных кампаниях определенным интересом представляют нормы Закона о государственной гражданской службе относительно конфликта интересов. Согласно п. 1 ст. 19 конфликт интересов – это ситуация, при которой личная заинтересованность гражданского служащего влияет или может повлиять на объективное исполнение им должностных обязанностей и при которой возникает или может возникнуть противоречие между личной заинтересованностью гражданского служащего и законными интересами граждан, организаций, общества, субъекта Российской Федерации или Российской Федерации, способное привести к причинению вреда этим законным интересам. Определенно можно сказать, что при баллотировании должностного лица исполнительного органа власти на выборный пост вполне может возникнуть конфликт его интересов как служащего и как кандидата. Налицо конфликт интересов в случае применения таким должностным лицом кадрового, организационного или финансового потенциала государственного органа для нужд своей избирательной кампании.

Однако п. 3 данной статьи четко связывает личную заинтересованность не только с содержательным критерием, но и с формой выражения такой личной заинтересованности. А именно: под личной заинтересованностью гражданского служащего понимается возможность получения гражданским служащим при исполнении должностных обязанностей доходов (неосновательного обогащения) в денежной либо натуральной форме, доходов в виде материальной выгоды непосредственно для гражданского служащего, членов его семьи или лиц, находящихся в близком родстве или свойстве, а также для граждан или организаций, с которыми гражданский служащий связан финансовыми или иными обязательствами. Поскольку в строгом смысле участие в предвыборной кампании кандидата – должностного лица не связано с получением прибыли, прямая аналогия с этой нормой законодательства о государственной службе не может использоваться. Однако косвенная аналогия допустима в той степени, в которой такой «прибылью» можно считать победу на выборах.

В приведенных выше пп. 13-14 п. 1 ст. 17 Закона о государственной гражданской службе указаны запреты по службе, связанные с поддержкой политических партий, что также имеет значение для рассмотрения вопросов избирательного законодательства и практики. Эти базовые положения находят детальное развитие в Федеральном законе «О политических партиях» от 21 июня 2002 г. №95-ФЗ¹³ (в посл. ред. Федерального закона от 28.12.2004 № 183-ФЗ). Так, п. 4 ст. 9 этого закона устанавливает недопустимость создания структурных подразделений политических партий в органах государственной власти и органах местного самоуправления, в Вооруженных Силах Российской Федерации, в правоохранительных и иных государственных органах, в государственных и негосударственных организациях. В п. 5 этой статьи указывается на недопустимость деятельности политических партий и их структурных подразделений в органах государственной власти и органах местного самоуправления (за исключением законодательных (представительных) органов государственной власти и представительных органов местного самоуправления), в Вооруженных Силах Российской Федерации, в правоохранительных и иных государственных органах, в аппаратах законодательных (представительных) органов государственной власти, в государственных организациях. Запрещается вмешательство политических партий в учебный процесс образовательных учреждений.

Статья 10 Закона о политических партиях устанавливает основы взаимоотношений государства и партий. В п.3 этой статьи вводится

¹³ «Собрание законодательства РФ», 16.07.2001, № 29, ст. 2950.

принципиальная для нашего вопроса норма о том, что лица, замещающие государственные или муниципальные должности, и лица, находящиеся на государственной или муниципальной службе, не вправе использовать преимущества своего должностного или служебного положения в интересах политической партии, членами которой они являются, либо в интересах любой иной политической партии. Указанные лица, за исключением депутатов Государственной Думы Федерального Собрания Российской Федерации, депутатов иных законодательных (представительных) органов государственной власти и депутатов представительных органов местного самоуправления, не могут быть связаны решениями политической партии при исполнении своих должностных или служебных обязанностей.

Законодательство о государственной службе проводит разграничение должностных лиц и государственных служащих по видам. По категориям должности гражданской службы подразделяются на руководителей, помощников (советников), специалистов и обеспечивающих специалистов (п.2 ст.9 Закона о государственной гражданской службе), которые делятся на группы должностей – высшие, главные, ведущие, старшие, младшие (п.3 ст. 9), в свою очередь в группах должностей служащим присваиваются классные чины, например, гражданским служащим, замещающим должности федеральной гражданской службы высшей группы, присваивается классный чин гражданской службы – действительный государственный советник Российской Федерации 1, 2 или 3-го класса.

Вопрос о классификации государственных должностей оказывается актуальным для избирательного законодательства в связи с необходимостью разрешения проблемы недопустимости злоупотребления служебным положением в пользу кандидатов или ими непосредственно. Однако столь подробная классификация пока не воспринята избирательным законодательством.

Действующие избирательные законы используют наиболее общую классификацию государственных должностей, предложенную ранее Федеральным законом «Об основах государственной службы», который выделял должности категорий «А», «Б» и «В». К государственным должностям категории «А» относятся должности, устанавливаемые Конституцией РФ, федеральными законами, конституциями, уставами субъектов РФ для непосредственного исполнения полномочий государственных органов. Государственные должности категории «Б» - должности, учреждаемые в установленном законодательством Российской Федерации порядке для непосредственного обеспечения исполнения полномочий лиц, замещающих должности категории «А». Наконец, государственными должностями

категории «В» считаются должности, учреждаемые государственными органами для исполнения и обеспечения их полномочий.

Действующее избирательное законодательство находит место только для должностных лиц категории «А», обязывая кандидатов, замещающих такие должности в органах исполнительной и судебной власти оставить на время предвыборной кампании с момента регистрации исполнение своих обязанностей по службе. Кроме того, должностные лица категории «А» лишены возможности вести предвыборную агитацию, кроме случаев, когда они являются зарегистрированными кандидатами, а также не имеют права быть доверенными лицами кандидатов. Внимание избирательного законодательства к этой группе субъектов и соответствующие ограничения связаны тем, что должностные лица категории «А» являются служащими высшего ранга, и фактически располагая значительным административным ресурсом, имеют возможность влиять на течение и исход выборов. Иными словами из подробной классификации государственных должностей, известной законодательству о государственной службе, избирательное законодательство восприняло наиболее общую постановку вопроса и в весьма незначительном числе случаев, что определенно отражает уровень понимания значимости этого вопроса в решении проблемы злоупотребления административным ресурсом. В готовящемся в настоящее время проекте закона о выборах депутатов упоминания даже об этой общей классификации должностных лиц удалены вовсе, что может свидетельствовать о неодобрении дальнейшей проработки вопроса, обеспечивающего понимание

Сводный перечень должностных лиц категории «А» установлен Указом Президента РФ «О государственных должностях Российской Федерации» №32 от 11 января 1995 г.¹⁴ (в ред. Указов Президента РФ от 20.12.96 № 1748, от 23.10.98 № 1298). В этот перечень включены:

Президент РФ;

Председатель Правительства РФ, его заместители и федеральные министры;

Члены совета Федерации и депутаты Государственной Думы (как члены комитетов палат парламента);

Судьи Конституционного, Верховного и Высшего Арбитражного суда РФ, Генеральный директор Судебного департамента при Верховном Суде РФ; судьи федеральных судов;

¹⁴ «Российская газета» № 11-12 от 17.01.1995 г.

Перечень служащих категории «Б» и «В» см. в Указе Президента РФ «О реестре государственных должностей федеральных государственных служащих» от 11 января 1995 г. №33 (с послед. изм. и доп.).

Губернаторы (Руководители высшего государственного органа исполнительной власти субъекта РФ);
Генеральный прокурор РФ;
Секретарь Совета Безопасности РФ;
Уполномоченный по правам человека РФ;
Члены Центральной избирательной комиссии РФ;
Аудиторы Счетной палаты РФ;
Председатель Центрального банка РФ;
Послы РФ в иностранном государстве и постоянные представители РФ при международных организациях.

Из рассмотренного выше видно, что законодательство о государственной службе устанавливает систему государственной службы, подробно регулирует статус государственных служащих, что позволяет оценить содержание государственной службы и требования, которые предъявляются к ней законом. Анализ этого законодательства дает возможность выявить корреляцию ряда норм с проблемами злоупотребления служебным положением на выборах. Вместе с тем, общее законодательство о государственной службе не содержит характеристик злоупотребления служебным положением. Последнее является выражением девиантного поведения государственного служащего, которое пока рассматривается как проблема, вынесенная за скобки основных законов о государственной службе.

В 2003 г. имела место законодательная инициатива ряда депутатов Государственной Думы пересмотреть подход к этому вопросу в законопроекте «О предупреждении злоупотребления властью или служебными полномочиями на верхнем уровне управления государством». Законопроект предусматривал ряд ограничений и контрольных мер в отношении должностных лиц, перечень которых почти совпадает с приведенным выше перечнем должностных лиц категории «А». В частности, устанавливались особые требования по предоставлению сведений о доходах и имуществе таких должностных лиц и их родственников, учреждалась должность Уполномоченного по этике в органах власти, устанавливался статус межпалатной парламентской Комиссии по борьбе с коррупцией. Однако содержание злоупотребления властью и служебным положением не было раскрыто и в этом законопроекте. Отрицательное заключение на законопроект Правительства РФ от 12 августа 2003 г. №5547п-П17 пока преградило возможность в дальнейшей актуализации вопроса о злоупотреблении служебным положением в рамках законодательства о государственной службе.

Поскольку содержание и механизмы злоупотребления служебным положением нельзя оценить на основе общего законодательства о

государственной службе, следует обратиться к законодательству, для которого оценка и предотвращение девиантного поведения составляет предмет регулирования. Речь идет, прежде всего, о Кодексе РФ об административных правонарушениях и Уголовном кодексе РФ. КоАП РФ содержит статью 5.45 в качестве особого состава для предотвращения злоупотреблений служебным положением в рамках избирательной кампании. Данная норма прямо касается предмета нашего разговора, но имеет смысл рассмотреть ее ниже в контексте проблематики собственно избирательного законодательства и практики. Кроме того, с содержательной точки зрения этот состав административной ответственности во многом следует за нормативной логикой классического уголовного состава злоупотребления должностным положением.

Уголовный кодекс РФ в главе о преступлениях против конституционных прав человека и гражданина содержит ряд составов, непосредственно связанных с избирательной проблематикой: ст. 141 (Воспрепятствование осуществлению избирательных прав или работе избирательных комиссий), ст. 141.1 (Нарушение порядка финансирования избирательной кампании кандидата, избирательного объединения, избирательного блока, деятельности инициативной группы по проведению референдума, иной группы участников референдума), ст. 142 (Фальсификация избирательных документов, документов референдума), ст.142.1 (Фальсификация итогов голосования).

Однако наиболее близкой аналогией положениям ст. 40 Закона об основных гарантиях или ст. 49 Закона о выборах депутатов, которые предусматривают нормы о недопустимости использования преимуществ должностного положения, является статья 285 Уголовного кодекса РФ, лишенная какой-либо электоральной специфики.

«Злоупотребление должностными полномочиями» является родовым коррупционным составом уголовно-правовой ответственности (ст.285 УК). Избирательное законодательство для описания случаев неправомерного использования преимуществ статуса должностными лицами и государственными служащими в целях избирательной кампании эксплуатирует иной термин, «использование преимуществ должностного или служебного положения». Применение специального термина в сходной ситуации, видимо, могло быть обусловлено необходимостью различения общественно-опасных деяний против государственной власти и интересов государственной службы, наказуемых в уголовно-правовом порядке, и правонарушений, связанных с посягательством на те же по существу объекты, но в рамках избирательного процесса. Глава избирательных законов о статусе кандидатов посвящена гарантированию их равенства, поэтому избирательное законодательство делает акцент на исключении преимуществ, что и выразилось в специфике используемого термина.. Однако представляется, что каких-либо существенных разли-

чий в соответствующих деяниях нет, и в случае, если «использование преимуществ должностного или служебного положения» в период избирательной кампании будет носить общественно-опасный характер, необходимо вести речь не только о наложении конституционно-правовых санкций в виде, например, отмены регистрации или отмены результатов выборов, но и о привлечении к уголовной ответственности по ст.285 УК.

Статья 285 УК содержит три части и уникальна четырьмя примечаниями. Часть первая статьи определяет содержание преступного деяния: «использование должностным лицом своих служебных полномочий вопреки интересам службы, если это деяние совершено из корыстной или иной личной заинтересованности и повлекло существенное нарушение прав и законных интересов граждан или организаций либо охраняемых законом интересов общества или государства, - наказывается штрафом в размере от ста до двухсот минимальных размеров оплаты труда или в размере заработной платы или иного дохода осужденного за период от одного до двух месяцев, либо лишением права занимать определенные должности или заниматься определенной деятельностью на срок до пяти лет, либо арестом на срок от четырех до шести месяцев, либо лишением свободы на срок до четырех лет». Квалифицированный состав частей 2 и 3 данной статьи устанавливает ответственность за то же деяние, совершенное лицом, занимающим государственную должность РФ, субъекта РФ или главой органа местного самоуправления, и повлекшее тяжкие последствия соответственно.

Объект злоупотребления должностными полномочиями обозначен собственно в главе 30 УК, которую открывает ст.285, это государственная власть и интересы государственной службы. Объективная сторона злоупотребления должностными полномочиями характеризуется совокупностью трех признаков: а) деяния в виде использования должностным лицом своих служебных полномочий вопреки интересам службы, б) наступления последствий в виде существенного нарушения прав и законных интересов граждан или организаций либо охраняемых законом интересов общества или государства, в) наличием причинной связи между деянием и последствиями. Содержание служебных полномочий устанавливается на основе законодательства о государственной службе, законодательства о статусе соответствующего органа власти, приказа об утверждении в должности. Злоупотреблением полномочиями признаются действия, непосредственно вытекающие из статуса должностного лица. В случае, если должностное лицо использует преимущества статуса, выходя за пределы своих полномочий, подобное деяние будет квалифицироваться уже по ст. 286 УК (превышение должностных полномочий).

Довольно сложным представляется вопрос об оценке существенно-сти последствий. Некоторую определенность в этом вопросе обеспечи-

вает действующее ныне Постановление Верховного Суда СССР от 30 марта 1990 г. №4 «О судебной практике по делам о злоупотреблении властью или служебным положением, превышении власти или служебных полномочий, халатности и должностном подлоге» (в ред. Постановления Пленума Верховного Суда РФ от 10 февраля 2000 г. №6). Согласно его п.9 «при решении вопроса о том, является ли причиненный вред существенным, необходимо учитывать степень отрицательного влияния противоправного деяния на нормальную работу предприятия, организации, учреждения, характер и размер понесенного ими материального ущерба, число потерпевших граждан, тяжесть причиненного им морального, физического или имущественного вреда и т.п.». Здесь же указано, что «судам необходимо иметь в виду, что вред может выражаться в причинении не только материального, но и иного вреда: в нарушении конституционных прав и свобод, подрыве авторитета органов власти, государственных и общественных организаций, создании помех и сбоев в их работе, нарушении общественного порядка, сокрытии крупных хищений, других тяжких преступлений и т.п.».

С точки зрения субъективной стороны злоупотребление должностными полномочиями рассматривается только как умышленное преступление. Возможен как прямой, так и косвенный умысел, то есть должностное лицо осознавало общественную опасность злоупотребления, предвидело возможность или неизбежность наступления преступных последствий, и желало, сознательно допускало или безразлично относилось к таковым. Мотив должностными полномочиями мы уже рассматривали ранее, остановившись на утверждении, что в отличие от классических проявлений коррупции, где преобладает корыстный мотив, при злоупотреблении полномочиями в период выборов в основном имеет место желание субъекта извлечь из своих действий выгоду неимущественного характера, т.е. мотив «иной личной заинтересованности» в виде таких, например, побуждений как собственно желание обеспечить себе победу на выборах, стремление угодить начальству, карьеризм и т.д.

Много копей было сломано в уголовно-правовой литературе в вопросе о субъекте этого преступления, т.е. в вопросе о понятии должностного лица. Неслучайно поэтому ст. 285 УК снабжена четырьмя примечаниями, посвященными вопросам определения субъекта преступления. Примечание 1 к ст.285 указывает буквально следующее: «Должностными лицами в статьях настоящей главы признаются лица, постоянно, временно или по специальному полномочию осуществляющие функции представителя власти либо выполняющие организационно-распорядительные, административно-хозяйственные функции в государственных органах, органах местного самоуправления, государственных и муниципальных учреждениях, а также в Вооруженных Силах Российской Федерации, других войсках и воинских формированиях Российской Федерации».

Предполагается, что злоупотребление служебными полномочиями служащими, которые не являются должностными лицами в смысле примечания 1 к ст.285, не считается преступлением. Наличие тяжких последствий совершенных таким служащими деяний, разумеется, не будет означать освобождения их ответственности. Определенно может быть поставлен вопрос о привлечении к ответственности по другой статье УК в зависимости от специфики деяния. Кроме того, при совершении такими субъектами подобного деяния в рамках избирательной кампании необходимо поставить вопрос о наличии признаков административного правонарушения, предусмотренного ст. 5.45 КоАП.

Согласно примечанию 1 субъектами, деяние которых можно квалифицировать по ст.285 являются должностные лица государственных органов и органов местного самоуправления, государственных и муниципальных учреждений. Аналогичные деяния лиц, замещающих руководящие должности и занимающиеся управленческой и иной сходной деятельностью в политических партиях, общественных объединениях, коммерческих структурах, если они совершены вопреки законным интересам соответствующей организации и в целях извлечения выгод и преимуществ для себя или других лиц либо нанесения вреда другим лицам, квалифицируются по ст.201 «Злоупотребление полномочиями» главы 23 УК (Преступления против интересов службы в коммерческих и иных организациях).

Далее из числа вопросов, обозначенных в примечании 1 интересен вопрос о лицах, которые замещают государственную должность временно или по специальному полномочию. Подтверждением временного назначения обычно служит соответствующее решение вышестоящего начальника. Типичными примерами служат здесь присяжные заседатели, а также различные представители общественности, которые в соответствии с законодательством официально привлекаются к осуществлению властных полномочий в сфере борьбы с преступностью или осуществления различных контрольных или надзорных функций.

Также примечание 1 к ст.285 интересно своей диверсификацией функций, осуществляемых должностными лицами: функции представителя власти, организационно-распорядительные и административно-хозяйственные, осуществляемые в государственных органах, органах местного самоуправления, государственных и муниципальных учреждениях. Специфика функций представителя власти связана с тем, что он наделен правом в рамках своей компетенции принимать решения и предъявлять требования, обязательные для исполнения всеми субъектами без исключения. Его деятельность основывается на отношениях с лицами, которые не находятся в его подчинении. Так согласно примечанию к ст.318 УК (Применение насилия в отношении представителя власти) «Представителем власти в настоящей статье и других статьях настоящего

Кодекса признается должностное лицо правоохранительного или контролирующего органа, а также иное должностное лицо, наделенное в установленном законом порядке распорядительными полномочиями в отношении лиц, не находящихся от него в служебной зависимости».

Законодательные функции выполняют депутаты представительных органов власти, судебные функции – судьи. Наиболее многочисленным составом должностных лиц располагают органы исполнительной власти, ввиду этого обстоятельства и благодаря разнообразию функций исполнительной власти именно здесь могут возникать некоторые сложности в определении того, является ли данный субъект должностным лицом или обычным служащим.

Организационно-распорядительными функциями являются функции по руководству трудовым коллективом, отдельным участком работы, отдельными работниками, например, подбор кадров, планирование работы, организация труда подчиненных, контроль и проверка исполнения, решений, поддержание трудовой дисциплины и т.д. Административно-хозяйственными функциями признаются полномочия по управлению и распоряжению государственным имуществом, например, установление порядка его хранения, переработки, реализации, учет и контроль над расходом материальных ценностей, получение и выдача денежных документов и проч.¹⁵

Таким образом, в этом разделе мы увидели, что административное и уголовное законодательство уже содержит ростки правовых механизмов для решения проблемы злоупотребления административным ресурсом, которые вполне можно использовать при совершенствовании избирательного законодательства в этом вопросе.

2.3. Развитие специализированных положений избирательного законодательства о недопустимости использования преимуществ должностного или служебного положения

Избирательное законодательство связывает решение проблемы злоупотребления административным ресурсом, прежде всего, с гарантированием принципа равенства кандидатов. Действительно, злоупотребление административным ресурсом проявляется себя в виде одностороннего использования в избирательной кампании публичных ресурсов одним из кандидатов, либо в пользу одного из кандидатов.

¹⁵ Волженкин Б.В. Служебные преступления. М.: Юрист, 2000. С.112.

Политическая конкуренция, как и любая другая, основывается на равенстве правил игры. Определение сильнейшего имеет смысл лишь при наличии действительных конкурентных условий. Однако сложившаяся традиция использования административного ресурса указывает на то, что для российских выборов более уместна аналогия не рыночной конкуренции, а сферы деятельности естественной монополии. Более сильным оказывается не тот политический конкурент, который привлекает для своей избирательной кампании максимум собственных резервов, а тот, кто имеет возможность распоряжаться публичными средствами в связи со своим статусом.

Рассматривая нынешний подход избирательного законодательства (на примере Закона о выборах депутатов) к проблеме борьбы с злоупотреблением административным ресурсом, можно выделить два блока норм, первый из которых прямо связан с упоминаниями о недопустимости использования преимуществ должностного или служебного положения, а второй посвящен укреплению различных гарантий равенства кандидатов.

К первому блоку относятся:

1) П. 7 ст. 36 «Уполномоченные представители политических партий, избирательных блоков, замещающие государственные или муниципальные должности, не вправе использовать преимущества своего должностного или служебного положения»;

2) Пп. 12 п. 8 ст. 47 «Основанием отказа в регистрации является ... использование кандидатом (в том числе из федерального списка кандидатов), его доверенными лицами преимуществ должностного или служебного положения»;

3) Ст. 49 «Ограничения, связанные с должностным или со служебным положением»;

4) Пп. 2 п. 5. ст. 57 «Запрещается проводить предвыборную агитацию, выпускать, распространять любые агитационные материалы ... лицам, находящимся на государственной или муниципальной службе, в том числе военнослужащим, лицам, замещающим государственные должности категории «А» или выборные муниципальные должности, при исполнении ими своих должностных или служебных обязанностей и (или) с использованием преимуществ своего должностного или служебного положения»;

5) Пп. 2 п. 6 ст. 95 «Регистрация кандидата, федерального списка кандидатов может быть отменена судом по заявлению избирательной комиссии, зарегистрировавшей кандидата, федеральный список

кандидатов, по заявлению кандидата, зарегистрированного по тому же избирательному округу, политической партии, избирательного блока, зарегистрировавших федеральный список кандидатов, не позднее чем за пять дней до дня голосования в случаях ...неоднократного использования кандидатом, руководителем политической партии, избирательного блока преимуществ должностного или служебного положения»;

б) Пп. 4 п. 2 ст. 96 «Основанием для отмены судом решения избирательной комиссии о результатах выборов депутатов Государственной Думы после определения результатов выборов являются следующие установленные судом обстоятельства ... кандидат, признанный избранным, руководитель политической партии, избирательного блока, федеральные списки кандидатов которых допущены к распределению депутатских мандатов, использовали преимущества должностного или служебного положения, и указанное нарушение не позволяет выявить действительную волю избирателей».

Этими случаями исчерпываются прямые упоминания о недопустимости использования должностного или служебного положения в Законе о выборах депутатов. Просмотрев перечень, мы можем отметить, что, во-первых, Закон содержит специальную для нашего вопроса статью 49, определяющую ограничения, связанные с должностным или служебным положением, во-вторых, большинство других статей посвящено вопросам ответственности за использование преимуществ должностного или служебного положения (п.п. 2, 5, 6 перечня).

Второй блок норм, содержащий различные гарантии равенства статуса кандидатов с точки зрения их отношения к административному ресурсу, гораздо более широк. Среди них можно отметить следующие положения:

- единство правовой основы избрания депутатов;
- запрет на вмешательство в деятельность избирательных комиссий со стороны государственных органов и иных субъектов (п. 2 ст. 7);
- гласность подготовки и проведения выборов (ст. 10, 31);
- порядок формирования избирательных комиссий в части, предусматривающей учет предложений партий при назначении членов комиссии с правом решающего и совещательного голоса (ст. 22-27 Закона об основных гарантиях);
- социальные и трудовые гарантии для кандидатов: гарантии освобождения зарегистрированного кандидата от работы на период выборов (п.1 ст.50), гарантии возмещения транспортных расходов (п.п. 2-5 ст.50), обеспечение трудовых прав зарегист-

рированного кандидата на время участия в выборах (п.6 ст.50), гарантии получения исходной организационной информации на выборах по одномандатному округу (п. 8 ст. 50);

- особый порядок привлечения зарегистрированного кандидата к уголовной ответственности, ареста и наложения в судебном порядке административного наказания, предусматривающий обязательное согласие Генерального прокурора РФ (п. 7 ст. 50);
- запрет органам власти информировать избирателей о кандидатах (п. 1 ст. 54);
- недопустимость нарушения равенства кандидатов в рамках информирования, требования объективности, достоверности информирования, а также исключения каких-либо предпочтений (п. 2, 4 ст. 54);
- запрет на проведение агитации органами власти, избирательными комиссиями (п. 5 ст. 57);
- единые нормы бесплатного эфирного времени и печатной площади для агитации (п. 3 ст. 59);
- запрет на агитацию в пользу другого кандидата с использованием бесплатно предоставленного эфирного времени и печатной площади (п. 2 ст. 59);
- единые условия оплаты платного эфирного времени и печатной площади (п. 8 ст. 59);
- обязанности СМИ по ведению отдельного учета объема и стоимости бесплатно предоставленного эфирного времени и печатной площади (п. 12 ст. 59);
- проведение предвыборных теледебатов (п. 4 ст. 60);
- недопустимость отказа в предоставлении помещения в случае, если оно было предоставлено другому кандидату (п. 3 ст. 62);
- допустимость проведения массовых мероприятий по инициативе органов власти и избирательных комиссий только в случае извещения и предоставления возможностей для выступления всем кандидатам (п. 5 ст. 62);
- запрет подкупа избирателей, распространения коммерческой рекламы кандидата, оплачиваемой не из средств избирательного фонда, благотворительности от имени кандидата (п.п. 2, 4, 5 ст. 64);
- исчерпывающий перечень источников формирования средств избирательного фонда (п.п. 2 и 4 ст. 66);
- единый предельный размер избирательного фонда (п.п. 3 и 5 ст. 66);

- запрет на внесение пожертвований от государственных органов и органов местного самоуправления, государственных и муниципальных предприятий и учреждений, юридических лиц с государственной или муниципальной долей в уставном капитале более 30 %; юридических лиц, учрежденных государственными органами и органами местного самоуправления (п.п. 7-10 п. 7 ст. 66);
- запрет на использование иных средств на оплату предвыборных мероприятий помимо средств избирательных фондов (п. 9 ст. 66);
- установление возможности граждан и юридических лиц оказывать финансовую поддержку кандидату только через соответствующие избирательные фонды, запрет на оказание оплачиваемых работ без согласия кандидата, а также запрет на выполнение работ бесплатно или по заниженным расценкам (п. 6 ст. 69);
- недопустимость необоснованного отказа от мандата кандидата, занимавшего одно из трех первых мест в общефедеральной части федерального списка кандидатов (п. 9 ст. 84).

Из приведенного перечня не все положения, особенно из числа определяющих вопросы информационного обеспечения и финансирования выборов, содержат прямую смысловую связь с возможностью использования ресурсов органов власти. Однако, анализ выборной практики показывает, что эти положения закона можно признать наиболее уязвимыми для возможности злоупотребления административным ресурсом. Перечень таких норм, разумеется, вряд ли можно рассматривать как закрытый.

Определив общую систему норм Закона о выборах депутатов, имеющих непосредственное отношение к проблеме злоупотребления административным ресурсом, необходимо обратиться к положениям, с которыми могут быть связаны перспективы совершенствования мер по противодействию злоупотреблениям административным ресурсом на выборах. Прежде всего, речь идет о ст. 49 Закона о выборах депутатов, где сосредоточены нормы, устанавливающие ограничения, связанные с должностным или служебным положением. Поскольку использование преимуществ должностного положения является собственно содержанием злоупотребления административным ресурсом, можно сказать, что эта статья определяет сущность нашего вопроса.

Рассматривая конкретные положения Закона о выборах депутатов Государственной Думы, касающиеся противодействия злоупотреблению административным ресурсом, нельзя не упомянуть об инициативе, связанной с заменой смешанной избирательной системы выборов российского парламента на пропорциональную. Можно предположить,

что часть проблем, связанных со злоупотреблением административным ресурсом теперь потеряет свою актуальность, но, вместе с тем, могут обостриться другие. Центризбирком РФ в своем Постановлении от 31 августа 2004 г. «О работе по обобщению практики проведения федеральных выборов, выборов в органы государственной власти субъектов Российской Федерации в 2002-2004 годах и подготовке предложений по изменению и дополнению отдельных положений законодательства Российской Федерации о выборах и референдумах» обосновывает предложение о переходе на пропорциональную систему, в частности, аргументом о применении преимуществ служебного положения на выборах по мажоритарным округам (абз. 5 п. 4.1. Приложения к Постановлению). Однако, переход к пропорциональной системе, разумеется, сам по себе не исключает актуальности постановки вопроса об использовании преимуществ должностного положения кандидатами. В проекте Федерального закона о выборах депутатов¹⁶ подавляющая часть текста сохранена в прежнем виде, подвергнувшись ряду редакционных изменений, о которых речь ниже. Использование административного ресурса не уйдет в прошлое и на следующих выборах депутатов, не говоря уже о выборах в Законодательные собрания субъектов Федерации и представительных органов муниципальных образований. В предвыборной агитации будут по-прежнему принимать участие не абстрактные партийные идеи или эмблемы, а конкретные кандидаты, кроме того, в подписных листах и, что более актуально, в избирательных бюллетенях будут также фигурировать конкретные кандидаты.

Итак, в ст. 49 Закона о выборах депутатов («Ограничения, связанные с должностным или со служебным положением») содержится шесть пунктов, которые можно объединить в три группы взаимосвязанных вопросов: а) общий запрет на использование преимуществ должностного или служебного положения (п.п. 1, 3, 6); б) вопрос о «предвыборных отпусках» (п. 2); в) перечень случаев, которые раскрывают понятие использования преимуществ должностного или служебного положения (п. 4, 5).

а) В п. 1 ст. 49 устанавливается запрет на использование преимуществ своего статуса должностными лицами и служащими органов власти, а также представителями СМИ при проведении своей избирательной кампании, то есть в случае, если они сами выдвинуты в качестве кандидатов. Пункт 3 содержит аналогичный запрет для

¹⁶ Здесь и далее в книге имеется в виду проект Федерального закона «О выборах депутатов Государственной Думы Федерального собрания Российской Федерации» № 118923-4, внесенный Президентом РФ и принятый Государственной Думой в первом чтении 24.12.04 г.

должностных лиц и служащих органов власти применительно к ситуациям, когда они не являются кандидатами, но с использованием преимуществ своего статуса оказывают поддержку другим кандидатам, связанным или не связанным с ними отношениями власти и подчинения. Пункт 6 этой статьи посвящен запрету на участие представителей СМИ в освещении избирательной кампании через средства массовой информации, если они являются кандидатами, уполномоченными представителями или доверенными лицами.

Рассмотрение этих пунктов в совокупности подсказывает, что здесь имеется некоторый потенциал для совершенствования юридической техники. Во-первых, вполне оправданной выглядит перегруппировка этих положений статьи в один блок, поскольку все они регулируют однородные вопросы в сравнении с остальными пунктами статьи. Во-вторых, компактности и ясности норм могло бы способствовать использование общего понятия для «должностных лиц, журналистов и иных творческих работников организаций, осуществляющих выпуск средств массовой информации». Пункт 52 ст. 2 Закона об основных гарантиях предлагает понятие «представитель СМИ», которое используется в законе в несколько ином контексте, но здесь оно вполне было бы уместно при условии его соответствующей корректировки. В-третьих, п. 6 ст. 49 определенно является частным случаем п. 1 ст. 49 в отношении представителей СМИ. Однако есть смысл совместить разнообразие характеристик субъектов в п. 1 и их ролей в избирательной кампании в п. 6, что позволило бы избавиться от лишней структурной единицы в этой статье, а также от п. 7 ст. 36 Закона о выборах депутатов, устанавливающим недопустимость использования преимуществ статуса уполномоченными представителями, замещающими государственные или муниципальные должности. В целом же в виду общего и принципиального характера этих норм они, как представляется, не требуют корректировки с точки зрения содержания.

б) Вопрос о так называемых «предвыборных отпусках» урегулирован в п. 2 ст. 49. Предусмотрено, что с момента регистрации на все время избирательной кампании кандидаты освобождаются от должностных обязанностей, что подтверждается предоставлением в избирательную комиссию заверенной копии соответствующего приказа в течение трех дней после регистрации, если они: 1) замещают государственные должности категории «А» в органах исполнительной или судебной власти, 2) замещают выборные исполнительные должности в органах местного самоуправления; 3) являются государственными или муниципальными служащими, 4) являются представителями СМИ.

Можно отметить, что депутаты представительных органов любого уровня исключены из этого перечня. Во-первых, деятельность представительных органов власти каждого созыва имеет определенный и строго ограниченный срок. Уход значительной части состава депутатского корпуса в предвыборный отпуск означал бы подрыв этой нормы. Во-вторых, участие депутатов в избирательной кампании не является сколько-нибудь несвойственным для них видом деятельности в сравнении с обычной их работой с избирателями вне рамок избирательной кампании. На это, в частности, указывает норма п. 5 ст. 49. В-третьих, законом предполагается, что депутат не располагает собственным административным ресурсом кроме, разве что, его личного аппарата помощников.

Интересно, что среди должностных лиц, обязанных уходить в предвыборный отпуск, указаны должностные лица категории «А», принадлежащие судебной ветви власти. Ресурсы, которые они имеют возможность контролировать по должности не являются собственно административными. Однако, очевидно, что законодатель исходил здесь не из понимания административного ресурса в узком смысле слова, а из фактических возможностей судей высших судов. Во-первых, судьи-кандидаты с использованием своих статусных возможностей, действительно, могут повлиять на исход избирательных споров с оппонентами. Во-вторых, в настоящее время высшие суды имеют в своем подчинении хорошо организованный и подготовленный аппарат и службы по обеспечению судебной деятельности, которые вполне можно назвать административными по характеру. В-третьих, судьи категории «А», являясь должностными лицами высшего уровня, могут использовать свои связи по должности в исполнительных органах власти.

Закон об основных гарантиях устанавливает два исключения по субъектам, на которых не распространяется норма об обязательности предвыборного отпуска. Так, во-первых, согласно п. 2 ст. 40, законом субъекта РФ «может быть установлено, что на выборах в представительные органы местного самоуправления при определенном числе избирателей в избирательном округе (но не более пяти тысяч избирателей) зарегистрированные кандидаты, находящиеся на государственной службе, на время их участия в выборах могут не освобождаются от выполнения должностных или служебных обязанностей». Во-вторых, в соответствии с п. 3 ст. 40 в период избирательной кампании Президент РФ (или временно исполняющий его обязанности Председатель Правительства РФ), будучи зарегистрированным кандидатом в Президенты РФ, продолжает осуществлять свои полномочия, однако, при этом ему запрещается использовать преимущества своего должностного положения.

Касясь существа вопроса, необходимо оценить, насколько институт предвыборного отпуска действительно решает задачи, ради которых он предусмотрен в избирательном законодательстве. Цель этой нормы связана, разумеется, с исключением возможности использования носителями административного ресурса своих статусных преимуществ в избирательных кампаниях. Однако насколько предвыборный отпуск является для этого пригодной мерой? По сути, если бы должностное лицо не имело намерения использовать административный ресурс для своей избирательной кампании, то и в случае его нахождения на рабочем месте в период избирательной кампании, мы не столкнулись бы со злоупотреблениями. Но, как убедительно показывает практика, это крайне малореалистичный сценарий. С другой стороны, насколько должностное лицо, находясь в предвыборном отпуске, теряет связь с подчиненными, чтобы вовсе не использовать преимуществ своего статуса? Безусловно, на стороне подчиненных в этом случае избирательный закон и общее законодательство о государственной службе, позволяющее не выполнять неправомερных предписаний. Но на практике конфликт на этой почве решается неформально, либо его не возникает как такового в силу сложившихся бюрократических устоев.

Прежний закон о выборах депутатов Государственной Думы 1999 г. предусматривал необходимость ухода в предвыборный отпуск только государственных и муниципальных служащих и представителей СМИ. Должностные лица категории «А» имели в этом смысле статус, сходный с нынешним президентским, то есть не существовало обязанности временно покидать должность до окончания выборов, но была установлена возможность вести предвыборную агитацию только в свободное от исполнения должностных обязанностей время. Поэтому нынешнюю редакцию положения о предвыборном отпуске следует рассматривать как более совершенную. Вместе с тем, поскольку и эта редакция не исключает возможности использования административного ресурса, рассматривать вопрос о ее дальнейшем развитии необходимо. Кроме того, важно обратить внимание, что в новом проекте Закона о выборах депутатов разработчики вернулись к формулировкам Закона 1999 г., т.е. должностные лица категории «А» вновь оказались исключены из числа субъектов, обязанных уходить в предвыборный отпуск.

Рассмотрение вопроса о закреплении в законе нормы о предвыборном отпуске можно начать с ряда технических аспектов. Во-первых, самостоятельного содержательного значения процедура ухода в предвыборный отпуск не имеет, что, конечно, нисколько не умаляет ее значения. Это – один из возможных инструментов ограничения использования преимуществ должностного или служебного положения. Предвыборный

отпуск является подчиненным механизмом по отношению к содержанию, т.е. перечню злоупотреблений служебным положением, который раскрывается в ч. 4 ст. 49 Закона о выборах депутатов. Во-вторых, вызывает сомнение оправданность стилистической мягкости нормы о предвыборном отпуске: в положении указывается, что соответствующие лица не «обязаны подать заявление», а «освобождаются от выполнения должностных или служебных обязанностей», как будто это вынужденная и необязательная мера. В-третьих, характер отражения нормы в тексте статьи 49 указывает на ее смысловую корреляцию с п. 1 ст. 50, где закрепляется обязанность работодателя освободить от должности зарегистрированного кандидата, в качестве гарантии пассивного избирательного права последнего. До Закона о выборах депутатов 2002 г. нормы этих сегодняшних двух статей содержались в одной статье именно с аспектом на защите прав кандидата. Однако, сейчас норма ч. 4 ст. 49 о предвыборном отпуске, коль скоро она содержится в статье об ограничениях по службе, должна исходить из совершенно иной установки, связанной с гарантированием прав оппонентов этого кандидата и избирателей. Исходя из этого, по меньшей мере, возможна технико-юридическая доработка нормы с целью приведения текста нормы в соответствии с ее смыслом.

Однако гораздо более значимый вопрос лежит в плоскости содержательной переоценки нормы о предвыборном отпуске. Поскольку эта мера не достигает целей, ради которых она была закреплена в законе, но при этом логична с точки зрения сокращения возможностей по использованию преимуществ служебного положения, она, очевидно, должна быть переработана. В таких условиях оправдано было бы прибегнуть к продолжению регулятивной логики этой нормы. В настоящее время уход в предвыборный отпуск обусловлен моментом регистрации, крайний срок которой составляет в соответствии с п. 16 ст. 47 Закона о выборах депутатов дату за 35 дней до дня голосования. Привязка к регистрации с одной стороны вполне осмысленна, поскольку с этого времени кандидат приобретает особый правовой статус, активно включается в избирательную кампанию. Если сбор подписей, организация сбора пожертвований и другие подготовительные мероприятия вполне возможны без непосредственного каждодневного участия кандидата, то начало агитационной кампании за 30 дней до дня голосования без главного ее лица маловероятно. С другой стороны, необходимость ухода в отпуск только со дня регистрации означает фактическое признание возможности использования административного ресурса на этапе выдвижения. За этот срок, минимально составляющий по закону 40 дней, обладатель административного ресурса имеет возможность задействовать преимущества

статуса для своей избирательной кампании, причем «впрок», для того, чтобы не обращаться к этому в период после регистрации.

Поэтому продолжение логики действующей сейчас нормы о предвыборном отпуске ведет к идее увеличения срока до дня голосования, в течение которого должностное лицо обязано пребывать в неслужебном статусе. Нижняя временная планка фактического момента выдвижения довольно подвижна, а, учитывая возможность регистрации без сбора подписей, она может не слишком расходиться с крайним сроком регистрации. Поэтому назначение даты ухода в отпуск должно быть привязано к более постоянным величинам, например, к дате назначения выборов или, наоборот, к дате голосования.

Увеличение временного периода предвыборного отпуска полностью не сможет разорвать фактическую управленческую связь баллотирующегося чиновника со своими подчиненными, особенно в условиях высокой вероятности, что в случае проигрыша на выборах кандидат вернется из отпуска на свое привычное рабочее место. Представляется, что в контексте борьбы со злоупотреблением административным ресурсом на выборах имеет смысл провести полное переосмысление возможности избрания действующего чиновника в законодательные органы власти.

Возможность переизбрания должностного лица исполнительной ветви власти, сейчас менее актуальная в связи с изменением системы губернаторских выборов, выглядит логичной. Однако смена работы в исполнительных органах власти на публичную политическую должность депутата сомнительна. Преобладание в законодательных органах «крепких профессионалов» из среды чиновников, занимавшихся правоохранительной, управленческой или административно-хозяйственной работой, ведет к политической слабости законодательных органов. Работа по исполнению решений, может быть, не менее сложна, но это другая работа, нежели публичная депутатская деятельность по постановке целей политического развития и достижению политических компромиссов. Конечно, полный запрет баллотироваться на депутатские должности действующим чиновникам слишком радикален и излишен. Однако есть смысл остановиться на среднем варианте, предусмотрев некий «реабилитационный период», в течение которого бывший чиновник должен проработать в открытых общественно-политических структурах, чтобы получить опыт публичной работы и разорвать связь со своим прежним местом работы и возможностями распоряжаться административным ресурсом для целей своего избрания.

Определенную, хотя и далёкую, аналогию этой гарантии можно найти в действующем законодательстве о государственной службе,

которое запрещает «замещать в течение двух лет должности, а также выполнять работу на условиях гражданско-правового договора в организациях, если отдельные функции государственного управления данными организациями непосредственно входили в его должностные обязанности» (пп.1 п. 3 ст. 17 Федерального закона «О государственной гражданской службе Российской Федерации» от 7 июля 2004 г. №79-ФЗ). Использование административного ресурса для целей своей избирательной кампании можно рассматривать в этом примере в качестве этого «выполнения отдельных функций», что влечет исключение возможности замещать должность в организации иного происхождения, для перехода в которую уже подготовлена соответствующая почва.

Если попытаться в увеличении срока «предвыборного отпуска» как гарантии принципа равенства усмотреть, в свою очередь, ограничение пассивного избирательного права действующих должностных лиц, то можно обратиться к исходным положениям Закона об основных гарантиях. Подпункт 5 ст. 4 этого закона после ряда решений Конституционного Суда РФ исключает возможность ограничения пассивного избирательного права в любых нормативных актах кроме Конституции РФ только в отношении случая его ограничения в связи с нахождением места жительства и сроком проживания кандидата на определенной территории. Для других ограничений пассивного избирательного права таких жестких ограничений не установлено, поэтому не исключено введение их федеральным избирательным законодательством.¹⁷ Более

¹⁷ Такую позицию Конституционный Суд РФ обозначил применительно к рассмотрению вопроса о наличии неопределенности в п.2 ст. 49 Закона о выборах депутатов 2002 г. в своем Определении от 25 декабря 2003 г. № 457-О «Об отказе в принятии к рассмотрению запросов губернатора Вологодской области, губернатора Ленинградской области, Правительства Мурманской области и обращения Политсовета мурманского регионального отделения политической партии «Единая Россия» о проверке конституционности пункта 2 ст. 40 Федерального закона «Об основных гарантиях избирательных прав и права на участие в референдуме граждан Российской Федерации» и пункта 2. ст. 49 Федерального закона «О выборах депутатов Государственной Думы Федерального Собрания Российской Федерации», в ч. 3 п. 2 мотивировочной части которого указывается: «Федеральный закон "Об общих принципах организации законодательных (представительных) и исполнительных органов государственной власти субъектов Российской Федерации", закрепляющий правовой статус высших должностных лиц субъектов Российской Федерации, не обязывает их приостанавливать исполнение своих полномочий в связи с регистрацией в качестве кандидатов. Однако Конституция Российской Федерации, вопреки утверждению заявителя, не ограничивает федерального законодателя в праве установить соответствующее требование, затрагивающее правовой статус этих лиц, в иных федеральных законах, что и было им осуществлено - во исполнение полномочий, закрепленных в статьях 71 (пункт "в"), 72 (пункты "б", "н" части 1), 76 (части 1 и 2) Конституции Российской Федерации».

того, допускается возможность введения ограничений пассивного избирательного права даже на уровне субъекта РФ в отношении случаев ограничения количества сроков, которое лицо занимает подряд на данной должности, а также применительно к введению минимального возрастного ценза (п.п. 6 и 8 ст. 4 Закона об основных гарантиях).

Одним из направлений выработки новых предложений в рамках логики действующей нормы о предвыборном отпуске может быть также и ее переоценка, связанная с заменой на близкий, но более эффективный и радикальный механизм исключения административного влияния на ход избирательной кампании. В частности, можно обратить внимание на то, что термин «освобождение кандидата от должностных обязанностей на время избирательной кампании», довольно метко был заменен в бытовом общении термином «предвыборный отпуск». Сам по себе любой срочный отпуск, очевидно, предполагает, что служащий намеревается из него вернуться на прежнее место работы. Но поскольку в рамках избирательной кампании должностное лицо активно проявляет свое намерение перейти на другую работу, для работодателя нет смысла удерживать «нелояльного» работника. Поэтому предвыборный отпуск с этой точки зрения может быть заменен увольнением без возможности восстановления на прежнем месте работы. По логике вещей служащий делает окончательный выбор не в момент, когда узнает о своем избрании после опубликования итогов выборов, а когда подает документы на выдвижение в качестве кандидата. Кроме того, поскольку этот механизм устраняет возможность возвращения проигравшего на выборах начальника на прежнее рабочее место, подчиненные оказываются в большей уверенности, что неисполнение неправомερных указаний о применении административного ресурса в его пользу в период выборов больше ничем им не угрожает.

Безусловно, введение этой меры более чем спорно, особенно в контексте ст. 50 Закона о выборах депутатов. Однако, во-первых, таков прямой результат «продолжения регулятивной логики» нормы о предвыборных отпусках, во-вторых, можно определенно сказать, что она способствует действительности и серьезности решения должностных лиц и служащих в пользу участия в выборах, а также воспрепятствует практике отказа от мандатов.

в) Вопрос о перечне случаев, которые раскрывают понятие использования преимуществ должностного или служебного положения, является не менее важным в рассматриваемой ст. 49 Закона о выборах депутатов.

Прежде всего, вызывает интерес динамика развития законодательного отражения представлений о самостоятельном значении этой проблемы. В Положении, регулировавшем порядок выборов депутатов Государственной Думы первого созыва, которое являлось приложением к Указу 1993 г. № 1400, на какие-либо ограничения по статусу не указывалось вовсе. В ст. 25 Положения говорилось лишь о трудовых правах кандидата, которые сейчас развиты в ст. 50 Закона о выборах. В Законе о выборах депутатов 1995 г. уже содержится норма, которая являлась прародителем сегодняшней ст. 49. В соответствии со ст. 44 действовавшего тогда закона «После регистрации кандидат в депутаты не вправе использовать преимущества своего должностного положения в интересах избрания».

Впервые перечень нарушений принципа равного избирательного права, связанных с использованием преимуществ должностного и служебного положения, был установлен п. 2 ст. 41 Закона о выборах депутатов 1999 г. Перечень содержал шесть подпунктов, согласно которым под использованием преимуществ должностного и служебного положения понималось:

а) привлечение лиц, находящихся в подчинении или в иной служебной зависимости, государственных и муниципальных служащих для осуществления в служебное время деятельности, способствующей выдвижению и (или) избранию;

б) использование помещений, занимаемых государственными органами или органами местного самоуправления, для осуществления деятельности, способствующей выдвижению и (или) избранию, в случае, если иные зарегистрированные кандидаты или партии не могут использовать эти же помещения на таких же условиях;

в) использование телефонной, факсимильной и иных видов связи, информационных услуг, оргтехники, обеспечивающих функционирование государственных учреждений или органов местного самоуправления, для проведения сбора подписей и предвыборной агитации;

г) использование бесплатно или на льготных условиях транспортных средств, находящихся в государственной или муниципальной собственности, для осуществления деятельности, способствующей выдвижению и (или) избранию. Данное положение не распространяется на лиц, пользующихся указанными транспортными средствами в соответствии с федеральным законодательством о государственной охране;

А) проведение сбора подписей, предвыборной агитации государственными или муниципальными служащими в ходе служебных (оплачиваемых за счет государственных или муниципальных средств) командировок;

е) преимущественный доступ (по сравнению с другими зарегистрированными кандидатами или партиями) к средствам массовой информации в целях проведения сбора подписей или предвыборной агитации».

Закон о выборах депутатов 2002 г. добавил к этому перечню еще два случая, признаваемых как использование преимуществ должностного и служебного положения (п.п. 7 и 8 п. 4 ст. 49);

ж) агитационное выступление в период избирательной кампании при проведении массового мероприятия, организуемого государственными и (или) муниципальными органом, организацией, за исключением выступления на мероприятии, предусмотренном пунктом 5 статьи 62 настоящего Федерального закона;

з) обнародование в период избирательной кампании в средствах массовой информации, в агитационных печатных материалах отчетов о проделанной работе, распространение от имени гражданина, являющегося кандидатом, поздравлений и иных материалов, не оплаченных из соответствующего избирательного фонда».

Статья 46 нового проекта Федерального закона о выборах депутатов пока не добавила никаких новых случаев использования преимуществ должностного положения. Вместе с тем, в п.п. 2-5 и 7 перечня (помещения, телефонная связь, транспорт, командировки, массовые мероприятия) предусмотрены редакционные изменения, распространяющие понимание преимуществ должностного или служебного положения на случаи задействования соответствующих ресурсов не только публичными органами власти, но и организациями любой формы собственности, правда, за исключением политических партий, что характерно.

Возможность использования имущества политических партий выглядит логичной, однако, остается не совсем понятным соотношение этой нормы с нормой об оплате всех расходов на выборную кампанию исключительно из средств избирательного фонда. Имущественная и организационная база богатой партии может значительно разгрузить финансовое бремя расходов избирательного фонда, по существу освобождая все эти средства лишь для целей платной агитации. Такое обстоятельство определенно не способствует равенству партий и

кандидатов, однако в целом в контексте проблемы административного ресурса пока оно является скорее факультативным.

Более ощутимым в этой редакции статьи можно признать смещение акцентов на использование преимуществ должностного положения организаций, как государственных, так и негосударственных. Вряд ли это можно рассматривать как попытку ухода от проблемы применения административного ресурса. В ходе реализации первого этапа проекта Центра ТИ-Р вопрос о применении административного ресурса государственными предприятиями и учреждениями был довольно актуальным.

И все же основное внимание в ч. 4 ст. 49 должно быть приковано к полноте перечня случаев использования преимуществ должностного и служебного положения. Нет сомнений, что на основе изучения практики проведения выборов последних лет этот перечень можно значительно усовершенствовать с точки зрения конкретизации имеющихся положений и дополнения новыми пунктами. Работа Центра Трансперенси Интернешнл - Р, проведенная в связи с выполнением проекта по мониторингу административного ресурса на выборах депутатов Государственной Думы 2003 г. позволила выделить частные случаи проявления злоупотреблений административным ресурсом, которые объединены в соответствии с типологией видов административного ресурса (институциональный, бюджетный, медийный, силовой, регуляторный и др.). Некоторая часть конкретных проявлений злоупотребления преимуществами служебного положения пересекается с перечнем, установленным в ч. 4 ст. 49, в основном, это случаи использования институционального ресурса. Другая часть представляет собой случаи злоупотребления административным ресурсом, отраженные в иных положениях избирательных законов, и неоправданно не включенные в базовый перечень видов нарушений, связанных с использованием преимуществ должностного или служебного положения. Наконец, была выделена также группа нарушений на основе изучения собственно практики проведения выборов. Приведем эти случаи ниже, сгруппировав их по видам административного ресурса в соответствии с нашей типологией, и, конкретизируя, где это возможно, частными случаями проявлений соответствующего нарушения.

1. Перечень злоупотреблений институциональным ресурсом: использование организационных, имущественных, кадровых ресурсов, а также авторитета органов власти для предвыборных кампаний отдельных партий и кандидатов.

- 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).

- 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).
- Вовлечение государственных компаний, унитарных предприятий, государственных промышленных предприятий, государственных некоммерческих организаций, институтов и исследовательский центров к участию в избирательной кампании (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).
- Организация мероприятий в рамках избирательной кампании с обеспечением обязательного присутствия на них сотрудников государственных компаний, унитарных предприятий, государственных промышленных предприятий, государственных некоммерческих организаций, институтов и исследовательский центров и т.д.
- Использование инфраструктуры офисов государственных и муниципальных учреждений в избирательных целях отдельных кандидатов и партий в случаях, когда иные кандидаты не имеют равного доступа к ним (телефонные линии, факсовые линии, офисные материалы, офисное оборудование, Интернет, компьютерные системы, базы данных, библиотеки).
- 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 местам голосования).
- 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).

- 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)
- 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) (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).

2. Перечень злоупотреблений финансовым ресурсом: использование бюджетных средств, средств внебюджетных фондов на нужды избирательной кампании отдельных партий и кандидатов:

- Прямая раздача финансовых средств избирателям.
- Прямое распространение среди избирателей оплаченных из бюджета товаров и услуг.
- Выделение средств на избирательную кампанию сверх изначально заложенных в бюджете сумм без чёткого объяснения и прозрачности расходования.
- Выделение средств на избирательную кампанию по категориям платежей, не предусмотренных утверждённым бюджетом, без чёткого обоснования перераспределения средств внутри бюджета.
- Появление субкатегорий платежей внутри утверждённых бюджетных категорий на избирательную кампанию без чёткого обоснования появления таких субкатегорий.
- Внезапные бюджетные выплаты в ходе избирательной кампании без чёткого обоснования природы данных платежей и подтверждения запланированного характера таких платежей (повышений 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).

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

3. Перечень злоупотреблений медийным ресурсом: случаи обеспечения преимущественного доступа к СМИ отдельных партий и кандидатов

- Прямое нарушение медийного и электорального законодательства (отказ в предоставлении равного места и времени в государственных и контролируемых государством СМИ; неравное распределение места и времени в государственных и контролируемых государством СМИ; контроль за содержанием агитационных материалов и цензура со стороны государственных и контролируемых государством СМИ).
- 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 мероприятий на присутствии на данных мероприятиях отдельных кандидатов и представителей партий).
- 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).
- 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).

4. Перечень злоупотреблений силовым ресурсом: неправомерная деятельность правоохранительных и иных органов, наделенных полномочиями по принуждению

- Арест или препятствования деятельности кандидатов, активистов политических партий.
- Физическое препятствование оппозиционным кандидатам в организации публичных массовых мероприятий.
- Незаконное изъятие тиража печатных агитационных материалов.
- Немотивированное проведение налоговой, пожарной, санитарной проверки штаба политической партии в разгар предвыборной кампании.
- Давление должностных лиц на суд или избирательную комиссию.
- Давление должностных лиц на руководство, редакционный коллектив, отдельных журналистов средств массовой информации.

5. Перечень злоупотреблений регуляторным ресурсом: использование властных полномочий по принятию управленческих решений для продвижения односторонних политических интересов).

- Злоупотребление полномочиями избирательной комиссии в целях необоснованного лишения регистрации кандидата на выборах.
- Использование полномочий по антимонопольному регулированию в целях предотвращения слияния компаний, которое послужило бы к выгоде предпринимателя, финансирующего оппозиционную партию.
- Фальсификация итогов голосования членами избирательных комиссий.
- Сговор кандидата с должностными лицами органов власти в целях получения административной поддержки при организации предвыборных мероприятий.

Таким образом, использование должностного или служебного положения может проявляться и фактически проявляется на практике в гораздо более широком перечне случаев, нежели предусмотренный нынешней редакцией ч. 4 ст. 49.

Отраженный в ст. 49 Закона о выборах депутатов подход, в соответствии с которым ограничения, связанные с должностным или служебным положением, раскрываются через призму трех проблем (общее определение недопустимости с указанием субъектов, предвыборный отпуск и перечень) может получить развитие не только путем корректировки

имеющихся положений, но и благодаря включению новых правовых механизмов.

Действующие положения ст. 49 раскрывают такие элементы структуры правовой нормы как гипотеза и диспозиция. Санкции же вынесены за пределы этой нормы. В законе о выборах всего таких санкций, применяемых в отношении кандидата или партии за избирательные нарушения, связанные с использованием преимуществ должностного или служебного положения, три: а) отказ избирательной комиссии в регистрации кандидата (пп. 12 п. 8 ст. 47); б) отмена регистрации кандидата судом по заявлению избирательной комиссии, партии или кандидата (пп. 2 п. 6 ст. 95); в) отмена судом решения избирательной комиссии о результатах выборов (пп. 4 п. 2 ст. 96). С точки зрения практической реализации этих положений было бы полезно установить соответствующую корреляцию на эти нормы в виде перекрестных ссылок в ст. 49 Закона о выборах.

Кроме этого, следует обратиться и к вопросу о возможности совершенствования механизма привлечения к административной ответственности за использование преимуществ служебного положения. Приведенные в избирательном законе санкции являются жесткими мерами конституционно-правовой ответственности в отношении наиболее грубых нарушений. В ряде случаев, при этом, можно ставить также вопрос и об уголовно-правовой ответственности. Однако бытовой характер, распространенность и популярность злоупотребления административным ресурсом определенно говорит о необходимости оперативного реагирования и на менее грубые проявления такого рода нарушений. В этом смысле наложение штрафных санкций в порядке административного производства, с оплатой суммы штрафа из средств избирательного фонда, является наиболее логичной мерой.

Кодекс РФ об административных правонарушениях содержит специальный состав (ст. 5.45), предусматривающий, что «использование лицом, замещающим государственную или муниципальную должность, государственным или муниципальным служащим преимуществ своего должностного или служебного положения в целях выдвижения и (или) избрания кандидата, списка кандидатов, выдвижения и (или) поддержки инициативы проведения референдума, получения того или иного ответа на вопрос (вопросы) референдума – влечет наложение административного штрафа в размере от тридцати до пятидесяти минимальных размеров оплаты труда».

Однако в отличие от большинства избирательных нарушений по ст. 5.45 КоАП член избирательной комиссии не может составлять

протокол административного правонарушения. В соответствии с п. 1 ст. 28.4 КоАП дело об административном правонарушении этого рода 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 без согласия Генерального прокурора РФ, в случае возбуждения дела в отношении зарегистрированного кандидата, последний не может быть подвергнут административному наказанию, налагаемому в судебном порядке.

Представляется, что такой усложненный порядок наложения штрафа не соответствует характеру нарушения. С точки зрения количества случаев злоупотребления административным ресурсом, в подавляющем большинстве из них мы имеем дело с бытовыми проявлениями использования преимуществ должностного или служебного положения. Если избирательная комиссия в связи с этим нарушением может отказать кандидату в регистрации, сняв его с предвыборной дистанции, почему наложение более мягкой меры ответственности по этому же основанию исключено из ведения избирательных комиссий. Соображение о недостаточном профессионализме членов участковых избирательных комиссий нельзя принять в связи с этим же доводом. Между тем, с введением пропорциональной системы выборов депутатов российского парламента можно ожидать сокращения количества очевидных нарушений на самом низовом уровне. Поэтому имеет смысл передать, по меньшей мере, право на составление протоколов по ст. 5.45 КоАП избирательным комиссиям, начиная с уровня территориальных комиссий.

Помимо отмеченных аспектов, можно оснастить ст. 49 рядом дополнительных гарантий, сокращающих, подобно предвыборному отпуску, возможность использования преимуществ должностного или служебного положения. Среди них можно привести:

Во-первых, необходимость включения переработанной нормы законодательства о государственной службе тезиса о недопустимости исполнения подчиненными неправомерного приказа или указания в отношении совершения определенных действий или принятия определенных решений в связи с избирательной кампанией, полученного со стороны должностного лица – кандидата, либо со стороны должностного лица в пользу одной партий или одного из кандидатов. Такая норма должна содержать порядок истребования указания в письменном виде и предупреждение об ответственности подчиненных за исполнение неправомерного приказа.

Во-вторых, в качестве упреждающей использование преимуществ должностного положения меры, избирательной комиссии было бы

целесообразно при подтверждении выдвижения соответствующего кандидата снабжать последнего письменным предупреждением об ответственности с приложением письменного типового комментария к положениям избирательного и иного законодательства о недопустимости использования преимуществ должностного или служебного положения.

В-третьих, в качестве меры пресечения подобных нарушений целесообразно было бы зафиксировать в избирательном законодательстве возможность членов избирательной комиссии проводить инспекцию органов власти, в которых работал соответствующий кандидат либо по которым поступили сигналы об использовании административного ресурса с истребованием письменных объяснений по выявленным фактам нарушений.

При этом перечень дополнительных гарантий, предотвращающих использование преимуществ должностного или служебного положения, разумеется, не может быть исчерпан этими направлениями.

ПРИЛОЖЕНИЕ

Памятка по практическому противодействию злоупотреблению административным ресурсом на выборах

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.¹⁸

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.

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

¹⁸ 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. Николаямская 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.

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.

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).

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:

- повышенный 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 четкого 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) Соккрытие 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.

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.

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 неправомерность.

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.¹⁹

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.

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

¹⁹ Статья 5.2. КоАП (Вмешательство в работу избирательной комиссии, комиссии референдума) утратила силу в соответствии с Федеральным законом от 04.07.2003 № 94-ФЗ.

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 отказать от обращения в суд о приостановлении выпуска СМИ, если судом было вынесено более двух решений о привлечении редакции к ответственности за нарушение избирательного законодательства.

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 полномочиями²⁰

Статья 286. Превышение должностных полномочий.

²⁰ 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

1. Проблемы исследования злоупотребления административным ресурсом на выборах.....	3
1.1. Подход к изучению административного ресурса.....	3
1.2. Классификация видов административного ресурса и перспективы ее дальнейшей разработки.....	9
1.3. Оценка влияния административного ресурса на результаты выборов.....	15
1.4. Официальный взгляд на проблему использования административного ресурса на выборах	28
 2. Развитие гарантий недопустимости использования на выборах преимуществ должностного положения в рамках избирательного законодательства.....	 36
2.1. Место проблемы в системе общих рекомендаций Центра Трансперенси Интернешнл - Р по противодействию злоупотреблениям административным ресурсом на выборах.....	36
2.2. Преимущества должностного и служебного положения в административном и уголовном законодательстве	43
2.3. Развитие специализированных положений избирательного законодательства о недопустимости использования преимуществ должностного или служебного положения.....	56

ПРИЛОЖЕНИЕ

Памятка по практическому противодействию злоупотреблению административным ресурсом на выборах.	80
---	-----------

Подписано в печать 10.10.2005 Формат 60 × 90 ¹/₁₆
Бумага офсетная 80 гр. Гарнитура Garamond
Усл.печ.л. 6,5. Тираж 300 экз.