

УДК 342.81

DOI: 10.24412/2713-1033-2021-2-07-17

И. С. Антонова,

А. А. Назарова,

О. Е. Артемова

Средне-Волжский институт (филиал) ФГБОУ ВО
«Всероссийский государственный университет юстиции
(РПА Минюста России), Саранск, Россия,

e-mail: Irishka1.97@bk.ru

e-mail: Angelina.nazarova2017@yandex.ru

e-mail: oksana_art2009@mil.ru

АДМИНИСТРАТИВНЫЙ РЕСУРС В ИЗБИРАТЕЛЬНОМ ПРОЦЕССЕ: ПОНЯТИЕ, ВИДЫ И ПРАВОВЫЕ ОГРАНИЧЕНИЯ

В статье исследованы подходы к понятию и сущности использования административного ресурса, приведена классификация форм административного ресурса с примерами из современной политической практики. Проанализированы нормы, предусматривающие ответственность за злоупотребление административным ресурсом, в частности, за использование кандидатами преимуществ своего служебного или должностного положения. Выявлены проблемные аспекты применения данных норм с опорой на правоприменительную практику.

Ключевые слова: административный ресурс, злоупотребление административным ресурсом, использование преимуществ своего должностного или служебного положения, электоральная коррупция.

I. S. Antonova,

A. A. Nazarova,

O. E. Artemova

Mid-Volga Institute (branch)

of All-Russian State University of Justice

(RLA of the Ministry of Justice of Russia), Saransk, Russia,

e-mail: Irishka1.97@bk.ru

e-mail: Angelina.nazarova2017@yandex.ru

e-mail: oksana_art2009@mil.ru

ADMINISTRATIVE RESOURCE IN THE ELECTORAL PROCESS: CONCEPT AND METHODS OF COUNTERACTION

The article examines approaches to the concept and essence of the use of administrative resources, provides a classification of forms of administrative resources

with examples from modern political practice. The article analyzes the norms providing for liability for abuse of administrative resources, in particular, for the use by candidates of the advantages of their official or official position. The problematic aspects of the application of these norms based on law enforcement practice have been identified.

Keywords: administrative resource, abuse of administrative resource, use of advantages of one's official or official position, electoral corruption.

Введение

На современном этапе термин «административный ресурс» не закреплен в законодательстве Российской Федерации, однако его использование в медийном пространстве практикуется достаточно широко. Представляется целесообразным выяснение сущности данного явления как политико-правового феномена общественной жизни России, особенно в период проведения выборов.

Использование административного ресурса присуще всем государствам, варьируется лишь его уровень, зависящий от степени развития демократических институтов конкретного государства. [Обзор, 2007: 2]

Исследователи используют разные подходы к определению данного понятия, например, Е. В. Суворина определяет административный ресурс как «метод, который используется в процессе подготовки и проведения выборов представителями власти и направлен на обеспечение избрания кандидата на выборную должность, победы политической партии, достижение иных целей и задач, которые нарушают права и законные интересы граждан» [Суворина, 2007: 6].

Согласно положениям Доклада Европейской комиссии за демократию через право административный ресурс определяется как «человеческие, финансовые, материальные, натуральные и другие нематериальные ресурсы, используемые кандидатами и государственными служащими на выборах, полученные в результате их контроля над персоналом в государственном секторе, над финансами и их распределением, доступа к государственным возможностям, а также ресурсы, получаемые в результате присущего им авторитетного или общественного положения выборных или государственных служащих, которые могут трансформироваться в политические или другие формы поддержки» [Доклад, 2013: 6].

В отечественной практике административный ресурс как метод влияния на избирательный процесс, который нарушает права и законные интересы граждан, остается наиболее действенным и распространенным, поскольку позволяет обеспечить эффективное самовоспроизводство власти.

Классификации административного ресурса

В целом феномен административного ресурса можно классифицировать по различным основаниям. Наиболее полной и распространенной представляется классификация организации Transparency International – Russia, составленная в

рамках проводимых ею исследований проблемы злоупотребления административным ресурсом на выборах в России. Она представлена следующими формами административного ресурса: медийным, институциональным, финансовым, силовым, регуляторным и законодательным.

Информационный административный ресурс предполагает активное использование средств массовой информации для предвыборной агитации в пользу провластных политических сил. В качестве примера можно отметить использование прямой или косвенной цензуры электоральных медийных событий; отсутствие равенства в предоставлении эфирного времени [Шевердяев, 2015: 55]. Так в Особом мнении члена Центральной избирательной комиссии Российской Федерации Е. И. Колюшина о Протоколе Центральной избирательной комиссии Российской Федерации о результатах выборов депутатов Государственной Думы Федерального Собрания Российской Федерации восьмого созыва по федеральному избирательному округу (подписан 24 сентября 2021 г.) указывается, что «за период с 1 августа по 16 сентября 2021 года в новостных выпусках пяти федеральных телеканалов четверем парламентским партиям было предоставлено 26 часов 18 минут эфирного времени, в том числе «ЕДИНОЙ РОССИИ» – 57 086 секунд, или 60,3 %, а кандидаты от трех других входящих в федеральный парламент седьмого созыва политических партий вместе взятые получили менее 40 % эфирного времени»¹.

Организационный административный ресурс предполагает привлечение к электоральным процедурам находящихся в служебной зависимости подчиненных в целях поддержки провластных институтов; использование государственного и муниципального имущества для целей избирательной кампании (привлечение государственных служащих к избирательным мероприятиям для сбора подписей; использование помещений органов власти и государственных учреждений для размещения штабов кандидатов и партий) [Шевердяев, 2015: 55]. О таких нарушениях заявляли оппозиционные политические организации.

Финансовый административный ресурс предполагает использование средств бюджетной системы государства для достижения политических электоральных целей доминирующих политических сил (временные социальные выплаты за счет бюджетных средств, повышение пенсий и пособий накануне или в период проведения избирательных кампаний [Шевердяев, 2015: 55].

Регуляторный административный ресурс – манипулирование толкованием и применением законодательства, использование властных полномочий по принятию управленческих решений, которые прямо или косвенно направлены на продвижение конкретных политических интересов (злоупотребление полномочиями избирательной комиссии в целях отказа в регистрации

¹ Особое мнение члена Центризбиркома от КПРФ Евгения Колюшина по итогам прошедших выборов. URL: <https://msk.kprf.ru/2021/09/24/169056/>.

неудобного кандидата; отказ в согласовании проведения различных избирательных мероприятий) [Шевердяев, 2015: 56].

Как показывает практика, наиболее активно применяется административный ресурс именно на стадии регистрации кандидатов для того чтобы исключить участие неудобного лица в электоральной борьбе. Большой резонанс вызывали отказы в регистрации оппозиционных кандидатов, однако ряд незаконных отказов удалось оспорить в судебном порядке. В частности, Постановлением ЦИК РФ от 27.07.2021 Д. О. Булыкин был исключен из федерального списка кандидатов партии «Родина» в связи с несоблюдением ч. 13 ст. 4 Федерального закона от 22.02.2014 № 20-ФЗ «О выборах депутатов Государственной Думы Федерального Собрания Российской Федерации». Как оказалось, данный кандидат 07.07.2021 прекратил владение иностранными финансовыми инструментами, о чем сообщил комиссии путем представления 16.07.2021 письменного уведомления, то есть на дату принятия постановления исключенный кандидат соответствовал всем установленным законом требованиям. Изложенные в постановлении выводы относительно Д. О. Булыкина были признаны ошибочными, суд обязал ЦИК РФ зарегистрировать его кандидатуру в составе списка, выдвинутого партией «Родина»¹.

Опасность применения административного ресурса проявляется в том, что злоупотребления им могут привести к перцепции отдельными гражданами этого явления как нормального элемента выборной кампании. То есть создается иллюзия социально приемлемого поведения, которое в дальнейшем может укорениться в политической системе. Такой процесс провоцирует уменьшение электоральной активности населения, снижение уровня доверия людей к выборным органам государственной власти и органам местного самоуправления.

Противоправное использование административного ресурса

Не всегда использование административного ресурса квалифицируется как противоправное деяние, способное повлечь за собой применение мер юридической ответственности. В настоящее время противоправным является только такое использование административного ресурса, которое повлекло «использование преимуществ должностного или служебного положения».

Термин «использование преимуществ должностного или служебного положения» в российском законодательстве встречается в ст. 40 Федерального закона «Об основных гарантиях избирательных прав граждан». Легальное

¹ Решение Верховного Суда РФ от 06.08.2021 № АКПИ21-664 «Об удовлетворении административного искового заявления об оспаривании пункта 1 Постановления ЦИК России от 27.07.2021 № 32/264-8 «О регистрации федерального списка кандидатов в депутаты Государственной Думы Федерального Собрания Российской Федерации восьмого созыва, выдвинутого политической партией «Всероссийская политическая партия «Родина». URL: <http://www.consultant.ru/cons/cgi/online.cgi?req=doc&base=EXP&n=777891#X0ZBhsS9nTCWjz> 3.

понятие в законе отсутствует, но приведен закрытый перечень конкретных действий, которые можно квалифицировать в качестве использования преимуществ должностного или служебного положения.

При оценке обстоятельств дел, связанных с использованием в ходе избирательной кампании преимуществ должностного или служебного положения, необходимо принимать во внимание, какое влияние оно оказало на процесс реализации субъективного избирательного права. В частности, выяснять кратность, характер, содержание, цель совершения этих действий. Именно на основе проведенного анализа соотношения действий кандидата этим критериям можно установить факт совершения правонарушения.

В избирательном законодательстве субъектов РФ также используется понятие «неоднократное использование преимуществ своего служебного или должностного положения» как основание для отказа регистрации кандидата¹.

Одним из примеров применения данной нормы является отказ в регистрации кандидатом в депутаты Председателя совета депутатов Красносельского района Москвы Ильи Яшина. Мосгоризбирком предъявил два основания отказа данного кандидата: превышение брака в подписных листах и использование административного ресурса (в частности – неоднократное использование преимуществ служебного положения). При этом второе основание базировалось на жалобе в окружную комиссию, поданной членом федерального совета «Партии народной свободы» (ПАРНАС) Михаилом Коневым. Также он опубликовал видео, в котором зафиксировано использование И. Яшиным для продвижения своей кандидатуры на выборах официального сайта совета депутатов. С него можно было перейти на социальные сети политика, где размещены агитационные ролики и материалы о ходе избирательной кампании².

Показатели статистики различных участников избирательного процесса противоречивы, что может свидетельствовать о значительной политической напряженности рассматриваемой проблематики и даже ангажированности международных миссий наблюдения. Например, в итоговом отчете Миссии по наблюдению за выборами БДИПЧ/ОБСЕ в Государственную Думу 18 сентября 2016 года отмечено, что в ЦИК поступили 1 896 заявлений по поводу предполагаемых нарушений избирательного законодательства и использования административного ресурса. В день голосования поступило 181 заявление, а к моменту объявления результатов выборов – 331³.

¹ См., например, подп. 11 п. 20 ст. 37 Избирательного кодекса города Москвы. URL: <https://docs.cntd.ru/document/3660202>.

² Экс-помощник Немцова потребовал снять Яшина с выборов. URL: <https://www.eg.ru/politics/755241-eks-pomoshchnik-nemcova-potreboval-snyat-yashina-s-vyborov/>.

³ Russian Federation, State Duma Elections, 18 September 2016: Final Report. URL: <https://www.osce.org/odihr/elections/russia/290861>.

В Единый день голосования 19 декабря 2021 года (в период с 17 по 19 декабря) в ЦИК поступили 2 574 обращения. На «Карте нарушений» общественного движения ГОЛОС (являющегося иностранным агентом) зафиксировано 5 789 сообщений. Председатель ЦИК России Элла Памфилова сообщила, что по результатам проверки «подтверждается только 14 % сообщений»¹.

Виды ответственности за злоупотребление административным ресурсом

Можно выделить три вида юридической ответственности за совершение избирательных правоотношений, в том числе за злоупотребление административным ресурсом: конституционно-правовая, административная, уголовная.

Конституционно-правовая ответственность реализуется компетентными государственными органами к виновным в совершении избирательно-правовых правонарушений. Приведем некоторые меры конституционно-правовой ответственности:

1) отказ в регистрации кандидата (подпункт «л» пункта 24 статьи 38 Закона № 67-ФЗ);

2) отмена решения избирательной комиссии, комиссии референдума об итогах голосования, результатах выборов, признание итогов голосования, результатов выборов недействительными (п. 1,3 и 6 ст. 77 Федерального закона № 67-ФЗ);

Например, Решением Большеулуйского районного суда Красноярского края от 9 декабря 2019 г признано незаконным решение муниципальной избирательной комиссии по установлению результатов выборов сельского Совета депутатов Основанием стал факт того, что ряд избирателей, находящихся в списке проголосовавших, не принимали фактического личного участия в голосовании в результате вмешательства должностных лиц бюджетных организаций. Суд пришел к выводу, что данное нарушение привело к невозможности установления действительной воли избирателей².

3) отмены регистрации кандидата судом по заявлению зарегистрировавшей кандидата избирательной комиссии, кандидата, зарегистрированного по тому же избирательному округу (подпункт «в» пункта 7 статьи 76 Закона № 67-ФЗ);

Так, решением Калининского районного суда Санкт-Петербурга от 30 июля 2019 г. по делу № 2а-6145/2019 установлено использование кандидатом

¹ Председатель ЦИК России Элла Памфилова: О результатах выборов, состоявшихся в единый день голосования 19 сентября 2021 года. URL: <http://vestnik.cikrf.ru/vestnik/publications/opinions/50588.html>.

² Решение № 2А-311/2019 2А-311/2019~М-279/2019 М-279/2019 от 9 декабря 2019 г. по делу № 2А-311/2019. URL: <https://sudact.ru/regular/doc/nyKXuZ1mTLW3/>.

своего авторитета и достижений в деятельности некоммерческой организации при сборе подписей избирателей¹.

Кроме ответственности в рамках избирательного процесса, применяется административное законодательство за избирательные правонарушения, предусмотренные статьями 5.1-5.25, 5.45-5.52, 5.56, 5.58 КоАП. Злоупотребление административным ресурсом (статья 5.45 КоАП) влечет наложение административного штрафа в размере от трех до пяти тысяч рублей.

Законодатель также предусматривает уголовную ответственность за посягательство на избирательные права граждан, предусмотренную в статьях 141-142 Уголовного кодекса РФ. Необходимо отметить, что члены участковых избирательных комиссий не являются должностными лицами и имеют особый правовой статус в законодательстве о выборах. Но при этом они имеют доступ к некоторым государственным ресурсам и могут трансформировать свое положение в форму политической поддержки отдельных кандидатов. Представляется, что злоупотребление таким положением является одним из примеров применения административного ресурса на выборах.

Например, 13 сентября 2020 г. Гагарина Т.В. (являясь председателем участковой избирательной комиссии) и Вялова О.В., имея свободный доступ к избирательным бюллетеням, взяли не менее 677 неиспользованных избирательных бюллетеней, предназначенных для голосования по дополнительным выборам депутатов ГД ФС РФ седьмого созыва по избирательному округу № 147 и не менее 704 неиспользованных избирательных бюллетеней, предназначенных для голосования на выборах Губернатора Пензенской области, собственноручно внесли в них заведомо ложные сведения, не соответствующие действительности, а именно проставили в каждом бюллетене необходимую отметку (знак) за одного из кандидатов в депутаты ГД ФС РФ и депутатов седьмого созыва по избирательному округу № 147, свидетельствующие о голосовании не менее 677 избирателей на указанных выборах. После чего собственноручно поместили в стационарные ящики для голосования соответствующие избирательные бюллетени².

Суд пришел к выводу, что обвинение обоснованно, подтверждается доказательствами, собранными по уголовному делу, квалифицировал их деяния по ст. 142.1 УК РФ как фальсификацию итогов голосования. Обвиняемые были признаны виновными и приговорены к 1 году 7 месяцам и 1 году 9 месяцам лишения свободы соответственно. При этом суд указал, что наказание в виде лишения свободы следует считать условным.

Анализируя правоприменительную практику, можно сделать вывод о существовании проблемы сбора и представления доказательств, на основании

¹ Решение № 2А-6145/2019 2А-6145/2019~М-4461/2019 М-4461/2019 от 30 июля 2019 г. по делу № 2А-6145/2019. URL: <https://sudact.ru/regular/doc/8AnkdQxiVSLp/>.

² В Бессоновском районе возбуждено уголовное дело по факту фальсификации итогов голосования. URL: <https://penza.sledcom.ru/news/item/1516109/>.

которых устанавливается факт злоупотребления кандидатом административным ресурсом.

Так, Дзержинский городской суд Нижегородской области отказал в удовлетворении искового заявления зарегистрированного кандидата в депутаты городской Думы Зверевой Н.Р. о признании незаконными действий кандидата в депутаты городской Думы. Административный истец ссылалась на свидетельские показания лиц, которые приходили на прием к депутату, который в ходе депутатского приема сообщал информацию о предстоящих выборах, выдавал официально заявленный в избирательную комиссию агитационный материал – календарь, сообщал о работе, которая ведется ежедневно, а также обещал, что в случае избрания его в новый состав городской думы, продолжит оказывать помощь избирателям.

Суд посчитал предоставленные доводы необоснованными, так как не были приведены ссылки с приложением доказательств на конкретные факты использования депутатом преимуществ своего должностного положения. К ссылке на протоколы опроса граждан «суд относится критически, поскольку указанные граждане не предупреждены судом об уголовной ответственности за дачу заведомо ложных показаний»¹.

Сложность квалификации таких правонарушений и недостаточная доказательственная база дает возможность судам констатировать «отсутствие оснований утверждать о нарушении».

При этом существует риск недостаточно полного, всестороннего выяснения обстоятельств каждого дела на досудебной стадии. Например, Орехово-Зуевским городским судом по делу №12-75/2020 (12-600/2019) от 16.01.2020 г. отменено постановление старшего инспектора капитана полиции Кондратьева В.А., которым прекращено производство по делу об административном правонарушении, предусмотренном ст.5.45 КоАП РФ, в связи с отсутствием события административного правонарушения. Дело направлено должностному лицу на новое рассмотрение.

Административный истец пояснила, что в общественную приемную регионального отделения Общероссийской общественной организации «Центр противодействия коррупции в органах государственной власти» поступило сообщение о том, что в детских дошкольных учреждениях городского округа Орехово-Зуево проводился сбор подписей за Московское областное отделение Политической партии Коммунистическая партия коммунисты России, Региональное отделение Всероссийской политической партии «Родина» в Московской области, Региональное отделение Политической Партии «Казачья партия Российской Федерации» в Московской области, Региональное отделение Политической партии Российской экологической партии «Зеленые».

Было подано заявление в прокуратуру в связи с указанными нарушениями. Старшим инспектором ГООП МУ МВД России «Орехово-Зуевское» было

¹ Дело №2а-3759/2020. URL: <http://судебныерешения.рф/53848869>.

вынесено определение о возбуждении дела об административном правонарушении, затем – о прекращении.

При рассмотрении дела суд посчитал, что административное расследование было проведено не полно, не всесторонне, а именно не были взяты объяснения лица, совершившего данное деяние, по указанному выше факту, не были опрошены сотрудники в детских учреждениях по факту сбора подписей на рабочих местах. Необходимо было учесть то обстоятельство, что в это же время Следственным отделом проводилась проверка по факту пособничества членов Территориальной комиссии г.Орехово-Зуево в совершении преступления, предусмотренного ст.142 УК РФ¹.

Заключение

Обращает на себя внимание факт, что несмотря на развитую нормативную регламентацию мер по противодействию злоупотреблениям административным ресурсом, реальная практика привлечения лиц, совершивших подобные деяния, незначительна, поскольку процесс вменения лицу использования преимуществ должностного или служебного положения представляется сложным. Аналогичную позицию занимает и Европейский суд по правам человека, который в решении по делу «Гитонас и другие против Греции» от 01.07.1997 указал: «Практически очень трудно доказать, что нахождение на государственной службе было использовано в избирательных целях»².

Таким образом, несмотря на доступность избирателям широкого круга правовых методов противодействия злоупотреблению административным ресурсом, их использование требует юридической грамотности у населения. Отсутствие знаний в области избирательного законодательства в сфере механизмов противодействия правонарушениям препятствует эффективной защите прав граждан. Поэтому актуальна просветительская деятельность по вопросам профилактики незаконного использования административного ресурса.

Список литературы (References)

1. Доклад о злоупотреблении административным ресурсом в ходе избирательных процессов. Европейская комиссия за демократию через право. Страсбург, 2013. 16 декабря. Исследование № 585/2010.

Report on the abuse of administrative resources during electoral processes. European Commission for Democracy Through Law. Strasbourg, 2013. 16 December. Study № 585/2010. (In Russ.)

¹ Решение № 12-600/2019 12-75/2020 от 16 января 2020 г. по делу № 12-600/2019. URL: <https://sudact.ru/regular/doc/1sOBqboUqYHr/>.

² Гитонас (Gitonas) и другие против Греции. Решение Европейского суда по правам человека от 1 июля 1997 г. URL: <https://www.garant.ru/products/ipo/prime/doc/2461467>.

2. Обзор Административный ресурс на выборах: практика правовых ограничений. РОИИП Москва, 2018. 43 с.

Review of the Administrative resource in elections: the practice of legal restrictions. ROIP Moscow, 2018. 43 p. (In Russ.)

3. Суворина Е. В. Административный ресурс в избирательном процессе России: понятие и меры противодействия // Сборник конкурсных работ в области избирательного права, избирательного процесса и законодательства о референдуме, выполненных студентами и аспирантами высших юридических учебных заведений (юридических факультетов вузов) Российской Федерации в 2006/2007 учебном году. М.: РЦОИТ, 2007.

Suvorina E. V. (2007). Administrativnyj resurs v izbiratel'nom processe Rossii: ponjatie i mery protivodejstvija (Administrative resource in the electoral process of Russia: the concept and counteraction measures). *Collection of competitive works in the field of electoral law, the electoral process and legislation on the referendum, carried out by students and postgraduates of higher law schools (law faculties of universities) Of the Russian Federation in the 2006/2007 academic year.* Moscow: RCOIT. (In Russ.)

4. Шевердяев С. Н. Актуальные направления разработки проблематики электоральной коррупции в конституционном праве // Конституционное и муниципальное право. 2017. № 12. С. 18-23.

Sheverdyayev S. N. (2017) Aktual'nye napravlenija razrabotki problematiki jelektoral'noj korrupcii v konstitucionnom prave (Relevant trends of the electoral corruption issue development in the constitutional). *Constitutional and municipal law.* No. 12. P. 18-23. (In Russ.)

5. Шивердяев С. Н. Развитие понятия использования преимуществ должностного или служебного положения в российском избирательном законодательстве // Вестник Московского университета. Серия 11. Право. 2015. № 3. С. 42-59.

Sheverdyayev S. N. (2015) Razvitie ponjatija ispol'zovanija preimushhestv dolzhnostnogo ili sluzhebного položenija v rossijskom izbiratel'nom zakonodatel'stve (Development of the concept of the use of official position in Russian legislation). *Bulletin of Moscow University. Series 11 Right.* 2015. No. 3. P. 42-59. (In Russ.)

Сведения об авторах

Антонова Ирина Сергеевна – студент Средне-Волжского института (филиала) Всероссийского государственного университета юстиции (РПА Минюста России) в г. Саранске.

E-mail: Irishka1.97@bk.ru

Назарова Ангелина Адреевна – студент Средне-Волжского института (филиала) Всероссийского государственного университета юстиции (РПА Минюста России) в г. Саранске.

E-mail: Angelina.nazarova2017@yandex.ru

Артемова Оксана Евгеньевна – доцент кафедры государственно-правовых дисциплин Средне-Волжского института (филиала) Всероссийского государственного университета юстиции (РПА Минюста России) в г. Саранске, кандидат юридических наук. Занимается изучением вопросов избирательного права и процесса. Автор более 30 научных и учебно-методических работ.

E-mail: oksana_art2009@mil.ru

About the authors

Antonova Irina Sergeevna – student of Mid-Volga Institute (branch) of Russian State University of Justice (RLA of the Ministry of Justice of Russia) in Saransk.

E-mail: Irishka1.97@bk.ru

Nazarova Angelina Andreevna – student of Mid-Volga Institute (branch) of Russian State University of Justice (RLA of the Ministry of Justice of Russia) in Saransk.

E-mail: Angelina.nazarova2017@yandex.ru

Artemova Oksana Evgenevna – Associate Professor of the Department of State and Legal Disciplines of Mid-Volga Institute (branch) of Russian State University of Justice (RLA of the Ministry of Justice of Russia) in Saransk, Candidate of Legal Sciences. Engaged in studying the problems of electoral law and the process. The author of over 30 scientific and educational works.

E-mail: oksana_art2009@mil.ru