

**Сидорова Екатерина Сергеевна\***,  
*студент юридического факультета*  
*ФГБОУ ВПО «Самарский государственный университет»*  
*(г. Самара)*

## **ИСПОЛЬЗОВАНИЕ ДОЛЖНОСТНОГО ПОЛОЖЕНИЯ В ЦЕЛЯХ ДОСТИЖЕНИЯ ОПРЕДЕЛЕННОГО РЕЗУЛЬТАТА НА ВЫБОРАХ: СОВРЕМЕННЫЕ АСПЕКТЫ ПРОБЛЕМЫ**

Законодательное регулирование гарантий избирательных прав и права на участие в референдуме граждан Российской Федерации имеет уже более чем десятилетнюю историю. На всем протяжении осуществления норм законодательства в данной сфере практика показывала проблемы, которые требовали своего разрешения. Выборы должны быть честными и открытыми для того, чтобы быть демократическими. Поэтому все кандидаты должны иметь равные возможности для поиска поддержки избирателей и победы на выборах. Именно с этим положением связана проблема использования должностного положения в целях достижения определенного результата на выборах.

*Федеральный закон от 12 июня 2002 года № 67-ФЗ «Об основных гарантиях избирательных прав и права на участие в референдуме граждан Российской Федерации»* является федеральным законодательным актом, принятым в соответствии с *пунктом «в» статьи 71 и пунктом «б» части 1 статьи 72 Конституции Российской Федерации* в целях установления федеральных гарантий конституционного права граждан Российской Федерации избирать и быть избранными в органы государственной власти и органы местного самоуправления, а также участвовать в референдумах любого уровня, обеспечения защиты избирательных прав и права на участие в референдуме граждан Российской Федерации. Данный закон стал основным источником в преодолении проблемы злоупотребления должностным положением.

Указанный вопрос был решен в 2005 году, когда федеральный законодатель пересмотрел ряд норм и внес изменения в части подходов

---

\* © Сидорова Е.С., 2012

в установлении преград на пути злоупотребления так называемым административным ресурсом. В частности, исключено положение о том, что лица, замещающие государственные должности в органах исполнительной или судебной власти или выборные муниципальные должности, в случае их регистрации в качестве кандидатов должны освобождаться от выполнения должностных обязанностей на время их участия в выборах. Вместе с тем расширено понятие «использование преимуществ должностного или служебного положения» – отныне оно касается не только лиц, замещающих государственные и выборные муниципальные должности, государственных и муниципальных служащих, но и членов органов управления организаций независимо от формы собственности, за исключением политических партий. Лица, не являющиеся кандидатами и замещающие государственные и муниципальные должности, не вправе использовать преимущества своего должностного или служебного положения в целях выдвижения и (или) избрания кандидата, списка кандидатов; при этом доверенными лицами кандидатов, избирательных объединений не могут быть лица, замещающие государственные должности или выборные муниципальные должности. Они также не имеют права проводить предвыборную агитацию в средствах массовой информации.

В 2009 году депутаты ЛДПР внесли в Госдуму законопроект, который предусматривает штрафы за использование административного ресурса на выборах. При этом авторы поправок дали свое определение **административного ресурса**: «Использование в ходе проведения избирательной кампании преимуществ своего должностного или служебного положения в целях принуждения граждан к участию в голосовании либо их явки на выборы». Председатель Межрегионального объединения избирателей Андрей Бузин отметил, что действующий закон уже предусматривает ответственность за использование должностного положения на выборах. Однако на практике, по словам эксперта, подобное наказание никогда не применяется. Штрафы для должностных лиц, согласно поправкам, составят от 10 до 20 тысяч рублей, для юридических — от 50 до 100 тысяч.

Таким образом, одним из направлений, получивших развитие в Федеральном законе, является борьба с административным ресурсом,

использованием возможностей, которые имеют указанные в статье лица в силу своего должностного или служебного положения в государственном аппарате, в органах местного самоуправления, в организациях всех форм собственности или в средствах массовой информации и могут использовать их в целях своего избрания, избрания кандидата, списка кандидатов, а также проведения референдума и получения желаемого ответа на вопрос референдума.

*П. 4 ст. 40 «Ограничения, связанные с должностным или служебным положением»* федерального закона закрепляет следующее положение. Лица, не являющиеся кандидатами и замещающие государственные или выборные муниципальные должности, либо находящиеся на государственной или муниципальной службе, либо являющиеся членами органов управления организаций независимо от формы собственности (в организациях, высшим органом управления которых является собрание, – членами органов, осуществляющих руководство деятельностью этих организаций), за исключением политических партий, в период избирательной кампании, кампании референдума не вправе использовать преимущества своего должностного или служебного положения в целях выдвижения кандидата, списка кандидатов и (или) избрания кандидатов, выдвижения и поддержки инициативы проведения референдума, получения того или иного ответа на вопрос референдума.

Также в *п. 5 ст. 40* дается определение, что понимать под использованием преимуществ должностного или служебного положения:

а) привлечение лиц, находящихся в подчинении или в иной служебной зависимости, государственных и муниципальных служащих к осуществлению в служебное (рабочее) время деятельности, способствующей выдвижению кандидатов, списков кандидатов и (или) избранию кандидатов, выдвижению и поддержке инициативы проведения референдума, получению того или иного ответа на вопрос референдума;

б) использование помещений, занимаемых государственными органами или органами местного самоуправления, организациями независимо от формы собственности, за исключением помещений, зани-

маемых политическими партиями, для осуществления деятельности, способствующей выдвижению кандидатов, списков кандидатов и (или) избранию кандидатов, выдвижению и поддержке инициативы проведения референдума, получению того или иного ответа на вопрос референдума, если иным кандидатам, избирательным объединениям, группам участников референдума не будет гарантировано предоставление указанных помещений на таких же условиях;

в) использование телефонной, факсимильной и иных видов связи, оргтехники и информационных услуг, обеспечивающих функционирование государственных органов, органов местного самоуправления, государственных и муниципальных учреждений, организаций независимо от формы собственности, за исключением указанных видов связи, оргтехники и информационных услуг, обеспечивающих функционирование политических партий, для проведения предвыборной агитации, агитации по вопросам референдума, если их использование не оплачено из соответствующего избирательного фонда, фонда референдума;

г) использование на безвозмездной основе или на льготных условиях транспортных средств, находящихся в государственной или муниципальной собственности, собственности организаций, за исключением транспортных средств, находящихся в собственности политических партий, для осуществления деятельности, способствующей выдвижению кандидатов, списков кандидатов и (или) избранию кандидатов, выдвижению и поддержке инициативы проведения референдума, получению того или иного ответа на вопрос референдума. Данное положение не распространяется на лиц, пользующихся указанными транспортными средствами в соответствии с законодательством Российской Федерации о государственной охране;

д) сбор подписей избирателей, участников референдума, ведение предвыборной агитации, агитации по вопросам референдума лицами, замещающими государственные или выборные муниципальные должности, либо находящимися на государственной или муниципальной службе, либо являющимися главами местных администраций, либо являющимися членами органов управления организаций независимо от формы собственности (в организациях, высшим орга-

ном управления которых является собрание, – членами органов, осуществляющих руководство деятельностью этих организаций), за исключением политических партий, в ходе служебных (оплачиваемых за счет средств соответствующего бюджета, средств соответствующей организации) командировок;

е) доступ (обеспечение доступа) к государственным и муниципальным средствам массовой информации в целях сбора подписей избирателей, участников референдума, ведения предвыборной агитации, агитации по вопросам референдума, если иным кандидатам, избирательным объединениям, группам участников референдума для этих целей не будет гарантирован такой же доступ в соответствии с настоящим Федеральным законом, иным законом;

ж) агитационное выступление в период избирательной кампании, кампании референдума при проведении публичного мероприятия, организуемого государственными и (или) муниципальными органами, организациями независимо от формы собственности, за исключением политических партий;

з) обнародование в период избирательной кампании, кампании референдума 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 средств соответствующего избирательного фонда.

В первую очередь стоит отметить то, что ограничения установлены для лиц, не являющихся кандидатами, но обладающими властными полномочиями.

Также немаловажен тот факт, что в новой редакции данной статьи комментируемого Федерального закона расширен, по сравнению с прежней, круг субъектов, на которые распространяются запреты. Так, в *подп. «б», «в», «г», «ж»* теперь установлены различные ограничения по использованию помещений, средств связи, оргтехники, транспорта, не только занимаемых и используемых государственными и муниципальными органами и (или) учреждениями, но и организациями независимо от форм собственности. Теперь федеральный законодатель конкретно определил, что использование имущества по-

литическими партиями не является использованием преимуществ должностного (служебного) положения. Более того, политические партии, выдвинувшие списки кандидатов, могут без оплаты из избирательного фонда использовать во время избирательной кампании занимаемые политической партией помещения, средства связи и транспорт. Перечень, установленный в упомянутом пункте, является для кандидатов и иных лиц, указанных в нем, исчерпывающим для определения признаков нарушений, допущенных с использованием преимуществ должностного или служебного положения.

П. 6 ст. 40 также содержит дополнительное ограничение в части этого запрета. Соблюдение правил, установленных в *п. 1–5 ст. 40*, не должно препятствовать выполнению депутатами, Президентом Российской Федерации своих полномочий и своих обязанностей перед избирателями. Данная норма установлена в целях обеспечения непрерывности деятельности депутатов и представительных органов, обеспечения соблюдения их статуса. В то же время, на практике порой депутатами допускается злоупотребление данным «преимуществом» – ведение предвыборной агитации в период избирательной кампании при проведении отчетов перед избирателями, в том числе с выездом в командировки, выпуск и распространение таких отчетов в печатной форме, выступление по любой тематике в СМИ и т.д. Такие случаи порождают многочисленные жалобы в избирательные комиссии и обращения в суд. Поэтому квалифицируя действия кандидатов в качестве подпадающих под признаки использования преимуществ должностного или служебного положения, необходимо также установить, что они не связаны с выполнением ими полномочий депутата. Кроме этого, при установлении фактов нарушения ограничений кандидатом следует иметь в виду, что в *подп. «з» п. 5 ст. 40* прямо установлен запрет на обнародование в период избирательной кампании, кампании референдума в средствах массовой информации, в агитационных печатных материалах отчетов о проделанной работе, не оплаченных из средств соответствующих избирательных фондов.

Санкции за эти нарушения в виде отказа или отмены регистрации, привлечения к административной ответственности предусмотрены *п. 24 и 25 ст. 38, ст. 76 Федерального закона*, а также *КоАП РФ*.

Практика подготовки и проведения выборов показывает, что в период их проведения возникает множество судебных споров, связанных именно с использованием кандидатами, должностными лицами преимуществ должностного или служебного положения. Так, Судебная коллегия по гражданским делам Верховного Суда Российской Федерации 18 февраля 2004 года рассмотрела в судебном заседании дело по заявлению (кассационной жалобе) кандидата в депутаты Государственной Думы четвертого созыва по Тюменскому одномандатному избирательному округу № 179 А.К. Черепанова об оспаривании решения Тюменского областного суда на решение окружной избирательной комиссии об отказе в его регистрации. Основанием для принятия такого решения явилось использование кандидатом преимуществ должностного положения, которое заключалось в том, что уполномоченный представитель кандидата по финансовым вопросам, являющийся его помощником и находящийся в его подчинении, в служебное время занимался деятельностью, непосредственно связанной с выдвижением и избранием кандидата. Суд счел, что данное действие подпадает под запрет, установленный *подпунктом «а» пункта 5 статьи 40 Федерального закона*. Судебная коллегия по гражданским делам Верховного Суда Российской Федерации признала решение Тюменского областного суда в отношении отказа в регистрации кандидата окружной избирательной комиссией – правомерным. Следует отметить, что имеется также много примеров, когда заявления об использовании преимуществ должностного или служебного положения являются необоснованными или недоказанными (*Определение Судебной коллегии по гражданским делам Верховного Суда Российской Федерации от 18 февраля 2004 года № 85-Г03-8, от 22 ноября 2005 года № 5-Г05-109*).

Результатом нарушения служит применение *п. 7 ст. 76 «Основания аннулирования регистрации кандидата (списка кандидатов), отмены решения комиссии о регистрации кандидата (списка кандидатов), об отказе в регистрации кандидата (списка кандидатов), исключении кандидата из списка кандидатов, отмены регистрации кандидата (списка кандидатов), инициативной группы по проведению референдума»* федерального закона. Регистрация кандидата мо-

жет быть отменена судом по заявлению зарегистрировавшей кандидата избирательной комиссии, кандидата, зарегистрированного по тому же избирательному округу, в случае, указанном в *подп. «в»* – неоднократное использование кандидатом преимуществ своего должностного или служебного положения.

Важное дополнение внесено *Федеральным законом от 21 июля 2005 года № 93-ФЗ* в данную норму, – нарушение должно быть неоднократным. Неоднократность является обязательным условием применения санкции и выражается в совершении указанными лицами не менее двух раз действий, перечисленных в *п. 5 ст. 40* Федерального закона.

На практике использование должностного или служебного положения является распространенным явлением. К сожалению, его довольно трудно доказывать.

Например, участие подчиненных главы администрации в его избирательной кампании является повсеместным. Однако доказать «привлечение» подчиненных к такому участию не представляется возможным: никакой администратор не издает письменных приказов по этому поводу и никакой подчиненный не даст на эту тему свидетельских показаний.

В большей степени поддающимися фиксации являются следующие формы использования должностного или служебного положения: использование помещений, использование телефонной и иных видов связей, использование транспортных средств, преимущественный доступ к СМИ, агитационные выступления на мероприятиях, устраиваемых администрацией, публикация поздравлений.

Примером последней формы злоупотребления может послужить ситуация, сложившаяся в Челябинской области в 2011 году. Кандидат в главы Троицкого района Челябинской области Валерий Байбусов обратился в местный суд с заявлением об отмене регистрации своего соперника на выборах, действующего руководителя муниципалитета Людмилы Шаталовой. Как он отмечает в своем иске, чиновница трижды нарушила федеральный закон «Об основных гарантиях избирательных прав граждан...». Так, она была зарегистрирована кандидатом 26 октября, а на следующий день сразу в двух местных газетах

вышло ее поздравление адресованное труженикам, а также ветеранам автомобильного транспорта и автолюбителям. 10 ноября в печати было опубликовано еще одно ее поздравление, на этот раз – ветеранам и сотрудникам органов внутренних дел.

Байбусов напомнил, что по закону кандидаты, во-первых, не вправе использовать преимущества должностного или служебного положения. А, во-вторых, все агитационные материалы должны быть оплачены из средств соответствующего избирательного фонда кандидата. «Указанные поздравления не были оплачены из избирательного фонда. А их публикация стала возможной только благодаря использованию служебного положения. При этом Шаталова получила необоснованные преимущества по сравнению со мной и другими кандидатами, добросовестно соблюдающими нормы, регулирующие избирательный процесс», – отмечает Байбусов.

Таким образом, нормы закона регулируют и теоретически разрешают данную проблему, но на практике оказывается много сложностей по осуществлению контроля и применению санкций за такие нарушения.

**Титовская Асия Валиулловна\***,  
*студент юридического факультета  
ФГБОУ ВПО «Саратовский государственный  
университет им. Н.Г. Чернышевского»  
(г. Саратов)*

## **КОНСТИТУЦИОННО-ПРАВОВОЙ МЕХАНИЗМ РЕАЛИЗАЦИИ ПРИНЦИПА ТАЙНОГО ГОЛОСОВАНИЯ В РОССИИ**

На современном этапе развития нашего государства выборы играют ключевую роль, как для общества, так и для государства. Они имеют многофункциональный характер, выступают как средство активизации населения, устанавливают обратную связь между гражда-

---

\* © Титовская А.В., 2012