

**Российский общественный институт
избирательного права**

Обзор

**Административный ресурс
на выборах:
практика правовых ограничений**

РОИИП

Москва, 2018

ВВЕДЕНИЕ

Применение так называемого «административного ресурса» в ходе подготовки и проведения выборов всегда являлось одной из чувствительных и наиболее острых проблем избирательного процесса. И если в авторитарных государствах об этом предпочитают просто не говорить, то в странах с разной степенью развития демократических институтов эта проблема является если не краеугольной, то, по крайней мере, становится предметом избирательных споров и судебных разбирательств, а также объектом критики со стороны общественных организаций и средств массовой информации. Что в целом неудивительно, ведь использование административного ресурса подрывает один из основополагающих принципов проведения выборов – принцип равного избирательного права.

Сама же «природа» административного ресурса проистекает из того, что в абсолютном большинстве случаев в ходе избирательной кампании один и тот же субъект (будь то кандидат или политическая партия) одновременно является не только равноправным участником избирательного процесса, но и носителем властных полномочий. Ну а коль скоро именно обладание политической властью является главной целью любого участвующего в выборах политика, удержание ее любыми способами становится основной причиной для использования служебного или должностного положения, т.е. административного ресурса. В такой ситуации достижение абсолютного равенства между участниками избирательной кампании в практическом плане является нереальным, что и доказывает международный опыт и практика организация выборов в мире. Но каждое государство должно к этому стремиться.

Показательным является выпущенный 16 декабря 2013 г. Европейской комиссией «За демократию через право» (Венецианская комиссия) специальный доклад «О злоупотреблении административным ресурсом в

ходе избирательных процессов». В документе, в частности, отмечается, что практика использования административного ресурса является признанным и широко распространенным явлением не только во многих европейских странах, но и в Северной и Южной Америке, а также странах Центральной Азии.

Таким образом, целесообразнее говорить не столько о самом факте использования административного ресурса, который применялся и применяется во всем мире, сколько о законодательных барьерах недопущения его применения. То есть, в первую очередь - какие правовые барьеры противодействию административному ресурсу созданы на законодательном уровне в той или иной стране.

И вторая задача – объяснить и научить как этими законодательными нормами можно и нужно пользоваться для того, чтобы не допустить злоупотребления властью.

Поэтому представленное исследование направлено на оценку российской правовой базы адекватно, своевременно и эффективно реагировать на злоупотребление властными полномочиями.

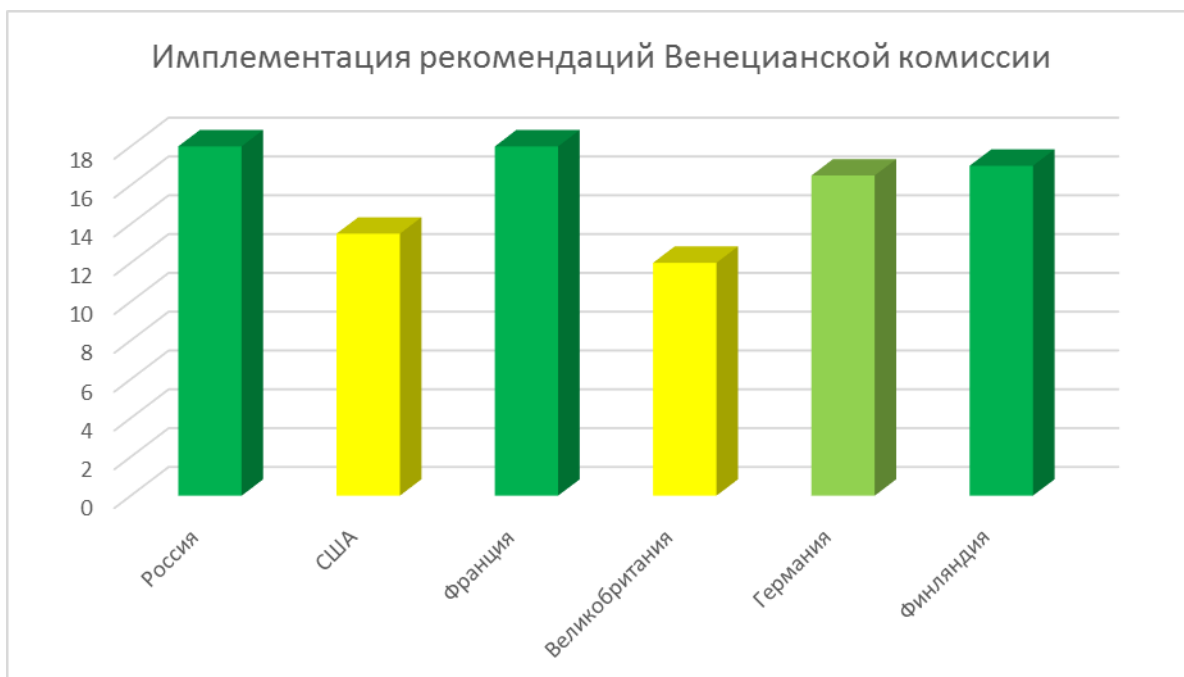
Вторая задача, которую авторы доклада видят и которую еще предстоит решить в ходе предстоящих выборов – это вооружить правовыми знаниями российскую общественность в борьбе с проявлениями административного ресурса, что вполне достижимо с учетом нарастающей гражданской активности к предстоящим выборам Президента России 18 марта 2018 г.

Анализ имплементации рекомендаций Венецианской комиссии по противодействию административному ресурсу в национальных законодательствах различных стран показал, что более 4/5 рекомендаций Венецианской комиссии в Российской Федерации выполнены полностью или почти полностью.

Лишь одна рекомендация Венецианской комиссии может быть признана выполненной частично в связи с существующими проблемами правоприменения. В основном это касается проблемы сбора и представления в суды и иные правоохранительные органы доказательств, позволяющих объективно установить факт правонарушения и применить установленные законодательством меры ответственности.

Развитие национального законодательства с учетом новейших международных избирательных стандартов позволило Российской Федерации сформировать наиболее жесткие правовые ограничения на пути противоправного применения административного ресурса, установив конституционно-правовую, административную и уголовную ответственность за нарушение буквы закона. При этом **в отличие от большинства государств, в России запрещено использование административного ресурса не только представителям государственных и муниципальных органов, но и лицам, занимающим руководящие должности в частных организациях, без государственного и муниципального участия, а также в средствах массовой информации.**

Сравнительный анализ имплементации рекомендаций по противодействию административному ресурсу за рубежом показывает, что Россия в настоящее время находится в группе таких стран, как Франция и Финляндия, заметно опережая государства с общепризнанными демократическими традициями - Германию, Великобританию и США.



Существующие в России проблемы с правоприменительной практикой во многом связаны с недостаточностью доказательств нарушения кандидатами соответствующих положений закона. Вместе с тем, одним из последних примеров отмены регистрации кандидата за неоднократное использование преимуществ должностного (служебного) положения является решение Свердловского областного суда от 02.09.2016 года. Данное решение было оставлено без изменений апелляционным определением Судебной коллегии по административным делам Верховного Суда Российской Федерации от 15.09.2016 г. по делу № 45-АПГ16-15, которым отменена регистрация кандидата Б., являющегося депутатом представительного органа муниципального образования, в связи с неоднократным участием в проведении публичных мероприятий, организованных муниципальными органами, выступая с поздравительными речами, имеющими признаки предвыборной агитации.

Таким образом, в Российской Федерации создана достаточная правовая база для противодействия противоправному применению административного ресурса на выборах, учитывающая рекомендации

международных организаций и лучшие практики зарубежных государств. Использовать ее в интересах защиты избирательных прав граждан – вот та ключевая задача, которая стоит сейчас не только перед непосредственными участниками избирательного процесса, судебными и правоохранительными органами, но и, прежде всего, перед экспертным сообществом, независимыми общественными организациями и средствами массовой информации.

* * *

Одним из основополагающих принципов проведения выборов является принцип равного избирательного права, который в том числе предполагает равенство возможностей участников выборов. Так, согласно пункту 2.2.3 Рекомендаций по совершенствованию законодательства о выборах глав государств в странах СНГ, принятых Межпарламентской Ассамблеей государств-участников СНГ 18.04.2014 г., принцип равного избирательного права предполагает, в частности, необходимость обеспечения равенства возможностей кандидатов, одним из условий которого является то, что кандидаты не вправе использовать преимущества своего должностного или служебного положения в целях избрания (пункт 2.2.3). В Документе Копенгагенского совещания Конференции по человеческому измерению ОБСЕ 1990 г. государства-участники, в частности, отнесли к числу элементов справедливости относится четкое разделение между государством и политическими партиями, которые не должны сливаться с государством (пункт 5.4), а также обязались обеспечивать, чтобы закон и государственная политика допускали проведение политических кампаний в атмосфере свободы и честности, в которой никакие административные действия не удерживали бы партии и кандидатов от свободного изложения своих взглядов и оценок, не мешали бы избирателям знакомиться с ними и обсуждать или голосовать свободно (пункт 7.7).

Как показывает практика, использование так называемого административного ресурса является одной из главных проблем избирательного процесса, характерной для различных государств, в том числе с разной степенью развития демократических институтов. Это объясняется тем, что именно в абсолютном большинстве случаев в ходе избирательной кампании один субъект (кандидат, политическая партия, избирательный блок и т.п.) является одновременно и участником избирательного процесса, одним из участников политической борьбы за власть, а с другой стороны, субъектом, наделенным в период этой борьбы властными полномочиями, т.е. являющееся властью в широком смысле этого слова. В такой ситуации достижение абсолютного равенства между участниками избирательной кампании в практическом плане является нереальным.

При этом административный ресурс представляет собой доступ не только к государственной или иной публичной власти, но и к корпоративной власти, т.е. к органам управления частными компаниями, иным ресурсам, которые позволяют получить определенное преимущество перед другими участниками избирательной кампании, не имеющими такой доступ, включая как доступ к материальным ресурсам, так и возможность влияния на зависимых в той или иной степени избирателей или иных лиц.

Широкое распространение данной проблемы подтверждается, в частности, тем, что Европейская комиссия «За демократию через право» (Венецианская комиссия) 16 декабря 2013 г. выпустила специальный доклад «О злоупотреблении административным ресурсом в ходе избирательных процессов», в котором отметила, что одним из самых значительных структурных противоречий, регулярно появляющихся в отчетах миссий по наблюдению за выборами в большинстве стран, является злоупотребление административным ресурсом, также называемым государственным ресурсом, в ходе избирательных процессов. Эта практика является признанным и

широко распространенным явлением во многих европейских странах, в том числе в странах с многолетней традицией демократических выборов. Причем эта практика, по мнению Венецианской комиссии, является широко распространенной не только в Европе, но и, например (но не только), в Северной и Южной Америке и в Центральной Азии.

Исчерпывающее определение административного ресурса приводится в докладе Венецианской комиссии о злоупотреблении административным ресурсом в ходе избирательных процессов (далее – Доклад). Административные ресурсы – это 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 поддержки¹.

Использование административного ресурса приобретает негативный оттенок лишь в случае злоупотребления им.

Согласно тому же докладу Венецианской комиссии, злоупотребление административным ресурсом включает, соответственно, использование оборудования (использование телефонов, автомобилей, конференц-залов и т.д.), а также доступ к человеческим ресурсам (государственные служащие, должностные лица) в министерствах и в территориальных и местных государственных учреждениях и направлено на продвижение избирательных кампаний должностных лиц. Такие злоупотребления приводят к неравенству между кандидатами, в частности между должностными лицами и другими

¹ Венецианская комиссия за демократию через право. Доклад о злоупотреблении административным ресурсом в ходе избирательных процессов. CDL-AD(2013)033.

политическими партиями или кандидатами, особенно для тех, кто не представлен в парламенте².

Как справедливо отмечено в докладе, «эта практика (использования административного ресурса) является признанным и широко распространенным явлением во многих европейских странах, в том числе в странах с многолетней традицией демократических выборов. Несколько поколений должностных лиц и государственных служащих считают эту практику нормой и частью избирательного процесса. Они, кажется, даже не рассматривают такую практику как незаконные действия в отношении других претендентов на выборах».

Россия, в которой относительно недавно начали складываться современные традиции демократических выборов, не стала здесь исключением; и случаи злоупотребления административным ресурсом встречаются на выборах различного уровня³ и отмечаются как участниками выборов (кандидатами, политическими партиями, избирателями, структурами гражданского общества), так и их организаторами. Так, ЦИК России в последнее время уделяет особое внимание противодействию незаконному использованию административного ресурса, злоупотреблению преимуществами должностного (служебного) положения кандидатами и другими лицами в их интересах.

По мнению некоторых авторов из числа политических деятелей, «использование административного ресурса стало нормой, закономерностью российского избирательного процесса». Более того, «приходится констатировать, что действенных механизмов исключения или хотя бы сдерживания использования административного ресурса в ходе

² Там же.

³ В литературе административный ресурс признается феноменом отечественного избирательного процесса. См. Воронцова А.Б., Звоновский В.Б. Административный ресурс как феномен российского избирательного процесса // Политические исследования. 2003. № 6. С. 114-124.

избирательных кампаний действующее законодательство не имеет, а наука не может предложить адекватное решение данной проблемы»⁴.

Нетрудно заметить, что в нашей стране в самую смысловую нагрузку термина «административный ресурс» изначально заложен негативный оттенок, подразумевающий злоупотребление им.

* * *

Российский законодатель прямо запрещает использование преимуществ должностного или служебного положения в ходе избирательных кампаний.

В юридической литературе отмечается, что «запреты на использование административного ресурса в ходе избирательной кампании для двух категорий лиц. К первой относятся лица, являющиеся кандидатами и замещающие государственные или выборные муниципальные должности; находящиеся на государственной или муниципальной службе; являющиеся членами органов управления организаций (кроме политических партий), должностными лицами, журналистами, другими творческими работниками средств массовой информации. Вторую категорию составляют лица, не являющиеся кандидатами, замещающие государственной или выборные муниципальные должности; находящиеся на государственной или муниципальной службе; являющиеся членами органов управления организаций (кроме политических партий)»⁵.

Кандидаты, замещающие государственные или выборные муниципальные должности, кандидаты, находящиеся на государственной или муниципальной службе либо являющиеся членами органов управления организаций независимо от формы собственности (в организациях, высшим

⁴ Зелинский Я.В. Вопросы юридической ответственности за использование преимуществ должностного или служебного положения в период избирательной кампании // Конституционное и муниципальное право. 2013. № 9. // СПС «КонсультантПлюс»

⁵ Макарецв А.А. Использование преимуществ должностного или служебного положения в ходе избирательной кампании как форма злоупотребления правами // Административное и муниципальное право. 2016. № 11 // СПС «КонсультантПлюс», Зелинский Я.В. Указ. соч.

органом управления которых является собрание, - членами органов, осуществляющих руководство деятельностью этих организаций), за исключением политических партий, а также кандидаты, являющиеся должностными лицами, журналистами, другими творческими работниками организаций, осуществляющих выпуск средств массовой информации, при проведении своей избирательной кампании не вправе использовать преимущества своего должностного или служебного положения (пункт 1 статьи 40 Федерального закона от 12.06.2002 № 67-ФЗ «Об основных гарантиях избирательных прав и права на участие в референдуме граждан Российской Федерации» (далее – Закон № 67-ФЗ).

Избирательное законодательство Российской Федерации дает весьма широкий и развернутый перечень действий, являющихся злоупотреблением преимуществами должностного (служебного) положения, совершение которых влечет ответственность вплоть до отмены регистрации кандидата, списка кандидатов. Действия, которые квалифицируются как использование преимуществ должностного или служебного положения, указаны в пункте 5 статьи 40 Закона № 67-ФЗ:

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;

б) использование помещений, занимаемых государственными органами или органами местного самоуправления, организациями независимо от формы собственности, за исключением помещений, занимаемых политическими партиями, для осуществления деятельности, способствующей выдвижению кандидатов, списков кандидатов и (или) избранию кандидатов, если иным кандидатам, избирательным объединениям 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, если их использование не оплачено из соответствующего избирательного фонда;

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. Данное положение не распространяется на лиц, пользующихся указанными транспортными средствами в соответствии с законодательством Российской Федерации о государственной охране;

д) сбор подписей избирателей, ведение предвыборной агитации 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 органом 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,

ведения предвыборной агитации, если иным кандидатам, избирательным объединениям для этих целей не будет гарантирован такой же доступ в соответствии с настоящим Законом № 67-ФЗ, иным законом;

ж) агитационное выступление в период избирательной кампании 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 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.

Установленный законом перечень является закрытым и расширительному толкованию не подлежит.

Отметим, что положения пункта 5 статьи 40 Закона № 67-ФЗ не подвергались изменению с 2005 года (да и то Федеральным законом от 21.07.2005 № 93-ФЗ внесены лишь косметические правки содержащихся в норме формулировок и лишь один новый запрет на обнародование отчетов о проделанной работе, распространение поздравлений мимо избирательного фонда).

В качестве мер конституционно-правовой ответственности за нарушение указанных запретов предусмотрена в случае неоднократного нарушения – отказ в регистрации, отмена регистрации кандидата, списка кандидатов, отмена результатов выборов (в зависимости от стадии избирательного процесса).

Кроме того, законодательство Российской Федерации содержит целый ряд предписаний, адресованных третьим лицам, не являющимся носителями административного ресурса, в частности, обязывающих владельцев зданий и помещений, предоставивших их для проведения предвыборной агитации

одному кандидату, предоставить их на такое же время другим кандидатам, полиграфические организации – обнародовать равные условия выполнения работ и обеспечивать их реализацию, государственных и муниципальных органов, организующих публичные мероприятия, - предоставить возможность участия в них всем кандидатам, если предоставляется такая возможность одному из них, государственным и муниципальным СМИ – предоставить эфирное время, печатную площадь на равных условиях и т.п.

Законом также предусмотрены положения, препятствующие реализации полномочий членами избирательных комиссий, находящимися в непосредственном подчинении кандидатов.

* * *

Рассмотрим мировую практику правового регулирования вопросов применения административного ресурса, ограничений, связанных с его применением, и противодействия противоправному применению в зарубежных государствах.

В Докладе Венецианской комиссии правовые нормы предупреждения и пресечения неправомерного использования административного ресурса предлагается разделить на шесть категорий:

- первая категория не делает различий между материальными и человеческими ресурсами, запрещая их использование,
- вторая категория выделяет определенные виды ресурсов,
- третья категория основана на положениях, запрещающих любой вид выступлений государственных служащих на стороне кандидата,
- четвертая категория содержит правила о запрете влияния на свободное голосование через подарки, пожертвования и обещания,
- пятая категория включает освещение в СМИ в качестве возможного нецелевого использования государственных средств,
- шестая категория включает государства, в которых нет конкретных положений о злоупотреблении административным ресурсом.

Вместе с тем, предложенная классификация позволяет, например, отнести Российскую Федерацию к трем из шести рассматриваемых категорий.

Страны по категориям	Общая характеристика
<p>Албания, Грузия, Россия, Турция, Украина</p>	<p>Отсутствуют различия между материальными и человеческими ресурсами.</p> <p><u>Грузия</u> - Избирательный кодекс Грузии предусматривает исчерпывающие положения как о запрещении злоупотребления административными ресурсами во время предвыборной агитации и кампании, так и о запрещении использования бюджетных средств, статуса неприкосновенности или должностного положения.</p> <p><u>Турция</u> – Закон об основах проведения выборов и избирательных регистрах запрещает злоупотребление административным ресурсом во время избирательных кампаний со стороны государственных властей.</p> <p><u>Украина</u> – Закон о выборах народных депутатов запрещает злоупотребление административным ресурсом в ходе кампаний со стороны государственных властей.</p> <p>Законом предусматриваются ограничения в отношении проведения избирательных кампаний, запрещая, в частности, агитацию государственных служащих в рабочее время или размещение агитационных материалов в зданиях</p>

	<p>государственной администрации.</p> <p><u>Албания</u> – Избирательный кодекс предусматривает, что за исключением случаев, предусмотренных законом, ресурсы государственных органов или субъектов государственного и местного уровня либо любой другой организации, в которой государство владеет капиталом или акциями и/или назначает большинство членов наблюдательного или административного органа юридического лица, независимо от источника капитала или собственности, не могут быть использованы или предоставляться в поддержку кандидатов, политических партий или коалиций на выборах.</p> <p>Движимое и недвижимое имущество, а также любой человеческий ресурс учреждения, считаются «ресурсами». Использование «человеческих ресурсов» понимается как использование их администрацией учреждения в рабочее время для избирательных целей. Даже наём, увольнение с работы, освобождение, направление и передача обязанностей, за исключением мотивированных случаев, считаются деятельностью государственного учреждения, осуществляемой в избирательных целях.</p>
<p>Армения, Азербайджан, Грузия, Казахстан, Молдова и Черногория</p>	<p>Выделяются определенные виды ресурсов.</p> <p>Что касается злоупотребления человеческими ресурсами, большинство нормативно-правовых актов направлены на государственных служащих,</p>

	<p>использующих свое служебное положение, и подробно рассматривают предполагаемые возможные нарушения. Некоторые европейские страны придерживаются общей ограничительной оговорки.</p> <p><u>Армения</u> – Избирательный кодекс устанавливает, что кандидаты, занимающие политические, дискреционные, гражданские должности, а также кандидаты, занимающие должности государственного или общественного служащего, проводят избирательные кампании с учетом следующих ограничений:</p> <ul style="list-style-type: none">- использование территорий для целей избирательной кампании, транспортных и коммуникационных средств, материальных и человеческих ресурсов, предоставляемых для выполнения официальных обязанностей, должно быть запрещено за исключением мер безопасности, применяемых в отношении высокопоставленных чиновников, подлежащих государственной охране в соответствии с Законом Республики Армения «Об обеспечении безопасности лиц, подлежащих особой охране государства». <p>Эти кандидаты должны использовать государственную собственность на основаниях, равных тем, которые предусмотрены для других кандидатов.</p> <ul style="list-style-type: none">- прямые или косвенные заявления, призывающие
--	---

	<p>голосовать за или против кандидата, политической партии, союза политических партий при исполнении служебных обязанностей, а также любое злоупотребления служебным положением с целью получения преимущества на выборах, должны быть запрещены.</p> <p><u>Грузия</u> – Избирательный кодекс позволяет использовать административные ресурсы в избирательной кампании, а также использовать государственные здания, средства связи и транспортные средства при условии равного доступа всех избирательных субъектов.</p> <p>Кодекс запрещает лицам, занимающим должности в государственных или местных органах власти», объединение агитационных мероприятий в поддержку (или против) избирательных субъектов с использованием своих служебных полномочий, в частности с помощью привлечения подчиненных сотрудников к проведению кампаний, сбору подписей или проведению «предвыборной агитации» во время официальных командировок.</p> <p><u>Азербайджан</u> – в Избирательном кодексе предусмотрены положения о мероприятиях, таких как злоупотребление служебным положением и список лиц и учреждений, которым запрещается проведение благотворительных мероприятий в течение избирательных кампаний.</p> <p>Лица, которые злоупотребляют своими</p>
--	---

	<p>полномочиями и административными ресурсами с целью влияния на результаты выборов, должны быть привлечены соответствующим образом к уголовной, гражданской или административной ответственности. В Уголовном кодексе Азербайджанской Республики также предусмотрено, что должностные лица, нарушающие избирательные права путем злоупотребления должностными полномочиями, должны быть соответственно наказаны штрафом, лишением права занимать должность в течение определенного периода или тюремным заключением.</p> <p><u>Казахстан</u> – Конституционный закон о выборах запрещает кандидатам, являющимся должностными лицами государственных органов, использовать преимущества своего должностного или служебного положения, а именно:</p> <ul style="list-style-type: none">- привлечение лиц, находящихся в подчинении или в другой служебной зависимости, к осуществлению предвыборной агитации, за исключением случаев, когда указанные лица осуществляют агитацию в качестве доверенных лиц кандидата;- использование помещений, занимаемых государственными органами, для осуществления деятельности, способствующей избранию кандидата, политической партии, выдвинувшей партийный список, если иным кандидатам,
--	---

	<p>политическим партиям не гарантировано использование указанных помещений на таких же условиях.</p> <p><u>Молдова</u> – Кодекс о выборах запрещает кандидатам использовать в ходе избирательной кампании публичные средства и имущество (административный ресурс), а публичные и приравненные к ним органы/учреждения не вправе передавать/предоставлять конкурентам на выборах публичное имущество или оказывать другие услуги иначе как на договорной основе с обеспечением равных условий для всех конкурентов на выборах.</p>
<p>Греция, Ирландия, Киргизия, Португалия и Испания, Украина</p>	<p>Запрещен любой вид выступлений государственных служащих на стороне кандидата.</p> <p><u>Португалия</u> – Закон о выборах в парламент запрещает злоупотребление государственными функциями в целях агитации.</p> <p><u>Греция</u> – Конституция запрещает любые проявления в пользу или против какой-либо политической партии со стороны должностных лиц, военнослужащих и служащих органов безопасности. При осуществлении своих обязанностей любые проявления в пользу или против какой-либо политической партии со стороны государственных служащих, работников муниципальных учреждений, других юридических лиц публичного права или государственных предприятий, или предприятий органов местного</p>

	<p>самоуправления, или предприятий, управляющие которыми прямо или косвенно назначаются государством, административным актом или в силу ее качества акционера, абсолютно запрещены.</p> <p><u>Ирландия</u> – Закон о выборах запрещает «председателям выступать в качестве агента кандидата или продвигать его кандидатуру».</p> <p><u>Киргизия</u> – Конституционным законом о президентских и парламентских выборах установлено, что «члены избирательных комиссий, наблюдатели, международные наблюдатели, судьи, представители религиозных организаций, благотворительные организации, частные лица до 18 лет, иностранные граждане и организации не имеют права проводить предвыборную кампанию, выпускать и распространять любые агитационные материалы. Должностные лица государственных органов и органов самоуправления могут проводить избирательную кампанию и распространять любые агитационные материалы, когда они находятся за пределами их официальных должностей».</p> <p><u>Испания</u> – Закон о режиме всеобщих выборов запрещает должностным лицам участие в агитации. Законом определены санкции за нарушения, совершенные государственными служащими во время избирательных кампаний, санкции гражданских служащих за злоупотребление своим должностными полномочиями в целях агитации.</p>
--	--

	<p><u>Мексика</u> – согласно Конституции популярные представители федеральных или местных органов власти, а также сенаторы и парламентские группы не могут использовать государственные средства в избирательных кампаниях. Законом предусматривается отстранение всех государственных должностных лиц от своих обязанностей на время конкурирования за выборную должность, отличную от той, которую они занимают, учитывая, что немедленное переизбрание запрещено.</p>
<p>Бельгия, Франция, Люксембург, Монако</p>	<p>Правила, сфокусированные на сохранении свободного избирательного права против возможного влияния государственных служащих через подарки, пожертвования или обещания.</p> <p><u>Бельгия</u> – Избирательный кодекс предусматривает санкции для лиц, которые обещают рабочие места в государственном или частном секторе (статья 182). Кодекс также запрещает обещания лицам в отношении их голосования или их воздержания от голосования (статья 187).</p> <p><u>Франция</u> – Избирательный кодекс запрещает дарить любые подарки, делать пожертвования и давать обещания, направленные на оказание влияния на голосование, а также запрещает принимать такие подарки, пожертвования или обещания.</p> <p><u>Люксембург</u> – Избирательный закон запрещает</p>

	<p>давать или получать пожертвования или обещания от кандидатов на выборах и избирателей. Закон также запрещает давать или получать пожертвования, а также подарки и обещания в целях голосования определенным образом или воздержания от голосования.</p>
Армения, Грузия	<p>Освещение в СМИ в качестве возможного нецелевого использования государственных средств.</p> <p><u>Армения</u> – закон запрещает кандидатам, занимающим политические, дискреционные, гражданские должности, а также кандидатам, занимающим должности государственного или общественного служащего, освещение деятельности этих кандидатов в средствах массовой информации, за исключением случаев, установленных Конституцией, официальных визитов и приемов, а также освещение их деятельности во время стихийных бедствий.</p>
Великобритания, Финляндия	<p>Нет конкретных положений о злоупотреблении административным ресурсом в ходе избирательных процессов, но присутствуют косвенные правила, которые могут быть предназначены для решения этих вопросов.</p> <p><u>Финляндия</u> – Закон о выборах явно не упоминает о злоупотреблении административным ресурсом во время избирательных процессов, но вводит санкции в</p>

	<p>случае нарушения служебных обязанностей членами избирательных комиссий.</p> <p>Великобритании – Закон о политических партиях, выборах и проведении референдумов регулирует расходы, квалифицируя их как произведенные для целей проведения выборов¹⁰⁵. Кроме того, закон включает в себя правила, касающиеся нарушения служебных обязанностей, как в Финляндии, которые могут включать действия под угрозой (статья 63)</p>
--	---

Безусловно, правовые нормы, направленные на пресечение злоупотребления административным ресурсом, существуют не только в государствах-членах Совета Европы. В частности, характерны следующие примеры правового регулирования данного вопроса:

Страна	
США	Закон Хэтча 1939 г. запрещает государственным служащим участвовать в любом качестве в избирательных кампаниях и использовать служебное положение для действий в пользу какой-либо политической партии.
Великобритания	Закон о народном представительстве 1983 года устанавливает многочисленные составы нарушений в сфере избирательного права. Между тем ответственность за применение административного ресурса отсутствует.
Италия	Должностные лица, а также те, на кого возложены

	<p>обязанности по осуществлению публичной службы, или кто находится в связи общественной необходимостью священнослужители любого культа, а также лица, наделенные публичной властью, гражданскими или военными полномочиями, которые злоупотребляют своими полномочиями и в процессе осуществления прилагают усилия чтобы принудить избирателей подписать заявление о выдвижении кандидатов, обязать их проголосовать за или против определенного списка или кандидатов либо побудить их не принимать участие в голосовании, подлежат наказанию в виде лишения свободы на срок от шести месяцев до трех лет и штрафа в размере от 600 тыс. до 4 млн. лир. (Декрет Президента Республики № 361 от.03.03.1957 Одобрение Сводного текста законов, содержащих нормы выборах Палаты депутатов)</p>
Швеция	<p>Злоупотребление служебным положением чиновниками по выборам является уголовно наказуемым деянием.</p>
Новая Зеландия	<p>Любой государственный служащий, желающий участвовать в выборах в Парламент в качестве кандидата, обязан взять отпуск. Отпускной период начинается в день подачи заявлений о регистрации в качестве кандидата и длится, в случае, если кандидатура признана надлежащей или включена в партийный список, до первого рабочего дня следующего за днем голосования, если он не снимет</p>

	<p>свою кандидатуру досрочно. В случае, если работодатель такого кандидата придет к выводу, что участие государственного служащего в избирательной кампании негативно скажется на качестве исполнения возложенных на него обязанностей, либо может повлечь за собой возникновение конфликта интересов в связи со служебным положением, период отпуска начинается до дня подачи заявлений о регистрации в качестве кандидата и определяется по договоренности между государственным служащим и работодателем.</p> <p>В период такого отпуска государственному служащему запрещается исполнять какие-либо из его служебных полномочий, а также в этот период ему не выплачивается жалование или какие-либо служебные выплаты, за исключением оплаты той работы, которой он занимается в период своего отпуска. К такой работе законодательство относит работу в качестве преподавателя, научного руководителя или экзаменатора в университете, колледже или техническом институте, общинном колледже или педагогическом институте.</p>
Сирия	Статья 53 (раздел «С») Генерального избирательного закона № 51 от 17 марта 2014 г. запрещает в любой форме предоставлять или использовать служебное положение или государственные ресурсы в предвыборной агитации кандидата.
Индонезия	Если чиновники высших и других рангов хотят принять участие в предвыборной агитации, им запрещается использовать свое служебное положение,

	<p>государственные учреждения и другие административные ресурсы. Кроме того, они должны взять отпуск на период предвыборной агитации. Государственные служащие не должны использовать свое должностное положение в целях агитации за каких-либо кандидатов. Нарушения всех вышеуказанных запретов считается уголовным преступлением. За них полагаются санкции от устного выговора до наложения запрета на предвыборную агитацию в соответствующем месте.</p>
<p>Республика Корея</p>	<p>Запрет на использование преимуществ, вытекающих из занятия кандидатом высокой должности или государственного поста.</p> <p>Ни одно должностное лицо не имеет права проводить избирательную кампанию, пользуясь преимуществом своего положения.</p> <p>Это положение подробно регулируется Законом о профессиональной этике госслужащих.</p>
<p>Япония</p>	<p>Использование служебного положения в интересах избирательной кампании запрещается чиновникам государственной и местной службы, служащим крупных публичных корпораций (телефон, телеграф, транспорт, финансы) (закон о выборах в ст. 136–2 называет около 30 подобных корпораций).</p>

Как видно из приведенных примеров, в мировой практике борьба со злоупотреблением административным ресурсом ведется различными правовыми способами.

В России также действует собственная модель противостояния административному ресурсу.

Неоднократное злоупотребление административным ресурсом является основанием для:

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

- отказа в регистрации списка кандидатов, отказа в проведении референдума являются: (подпункт «к» пункта 25 статьи 38 Закона № 67-ФЗ);

- исключения кандидата из заверенного списка кандидатов (подпункт «г» пункта 26 статьи 38 Закона № 67-ФЗ);

- для 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);

- для отмены регистрации списка кандидатов судом по заявлению избирательной комиссии, зарегистрировавшей список кандидатов, избирательного объединения, список кандидатов которого зарегистрирован по тому же избирательному округу (подпункт «в» пункта 8 статьи 76 Закона № 67-ФЗ).

Кроме того, если кандидат, признанный избранным, руководитель избирательного объединения, выдвинувшего список кандидатов, допущенный к распределению депутатских мандатов, использовали преимущества должностного или служебного положения, и указанное нарушение не позволяет выявить действительную волю избирателей, суд соответствующего уровня может отменить решение избирательной комиссии о результатах соответствующих выборов после определения результатов выборов (подпункт «г» пункта 2 статьи 77 Закона № 67-ФЗ).

Как показывает правоприменительная практика, основной проблемой правоприменения в сфере противодействия злоупотребления административным ресурсом является вопрос сбора и представления участниками судебного процесса доказательств, на основании которых

можно объективно установить факт нарушения закона посредством использования преимуществ должностного (служебного) положения лица, и применить на их основании установленные законом меры конституционно-правовой, административной или уголовной ответственности к соответствующему лицу.

Так, Пленум Верховного Суда РФ в пункте 36 Постановления от 31.03.2011 № 5 «О практике рассмотрения судами дел о защите избирательных прав и права на участие в референдуме граждан Российской Федерации» дал разъяснение, что при решении вопроса о том, является ли использование служебного или должностного положения достаточным основанием для применения судом предусмотренных Закона № 67-ФЗ неблагоприятных последствий, необходимо, в частности, выяснять кратность, характер, содержание, цель совершения этих действий.

В качестве примера можно привести следующее административное дело в рамках предыдущей федеральной избирательной кампании.

Решением Верховного Суда Республики Бурятия от 12 сентября 2016 г., оставленным без изменения апелляционным определением Верховного Суда РФ от 17.09.2016 № 73-АПГ16-14, отказано в удовлетворении административного искового заявления кандидата в депутаты Государственной Думы Федерального Собрания Российской Федерации седьмого созыва С.М.В. об отмене регистрации кандидата в депутаты Государственной Думы Федерального Собрания Российской Федерации седьмого созыва Д.А.В.

В обоснование заявленного требования административный истец сослался на то, что размещение наружной рекламы и аренда рекламных конструкций не оплачены из фонда Д.А.В.; в школах республики среди несовершеннолетних лиц распространяется агитационный материал кандидата в виде «Расписания уроков»; кандидат Д.А.В., являясь министром образования и науки Республики Бурятия, использует служебное положение

и имеет возможность через управления образования районов республики заниматься агитацией в пользу своей кандидатуры; в процессе агитации кандидат неоднократно угощал обедами избирателей, что является подкупом избирателей; на листовке «За родную Бурятию» имеется фотография вертолета, но автор фотографии не указан, ссылки на источник фотографии нет, что, по мнению административного истца, является нарушением авторских прав.

Оставляя требование без удовлетворения, суды пришли к выводу, что административным истцом не представлено доказательств того, что имело место распространение в школах агитационного материала в поддержку кандидата Д.А.В. в виде «Расписания уроков», что оно осуществлялось по указанию Д.А.В., а также то, что начальник управления образования Прибайкальского района Л.А.И. по распоряжению Д.А.В. направил письмо о необходимости его поддержки руководителям подчиненных образовательных учреждений.

Одним из последних примеров отмены регистрации кандидата за неоднократное использование преимуществ должностного (служебного) положения является решение Свердловского областного суда от 02.09.2016 г., оставленное без изменения апелляционным определением Судебной коллегии по административным делам Верховного Суда Российской Федерации от 15.09.2016 г. по делу № 45-АПГ16-15, которым отменена регистрация кандидата Б., являющегося депутатом представительного органа муниципального образования, в связи с неоднократным участием в проведении публичных мероприятий, организованных муниципальными органами, выступая с поздравительными речами, имеющими признаки предвыборной агитации.

Кроме последствий, не выходящих за рамки избирательного процесса, законодатель предусматривает также административную ответственность за злоупотребление административным ресурсом.

Так, статья 5.45 Кодекса Российской Федерации об административных правонарушениях предусматривает ответственность за использование лицом, замещающим государственную или муниципальную должность, либо находящимся на государственной или муниципальной службе, либо являющимся членом органа управления организации независимо от формы собственности (в организации, высшим органом управления которой является собрание, - членом органа, осуществляющего руководство деятельностью этой организации), за исключением политической партии, 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.

Совершение правонарушения карается наложением административного штрафа в размере от трех тысяч до пяти тысяч рублей.

Уголовный закон также предусматривает уголовную ответственность за воспрепятствование свободному осуществлению гражданином своих избирательных прав или права на участие в референдуме, нарушение тайны голосования, а также воспрепятствование работе избирательных комиссий, комиссий референдума либо деятельности члена избирательной комиссии, комиссии референдума, связанной с исполнением им своих обязанностей (часть 1 статьи 141 УК РФ). Пункт «б» части 2 указанной статьи предусматривает квалифицированный состав в виде того же деяния, совершенного лицом с использованием своего служебного положения. Это карается штрафом в размере от ста тысяч до трехсот тысяч рублей или в размере заработной платы или иного дохода осужденного за период от одного года до двух лет, либо обязательными работами на срок до четырехсот восьмидесяти часов, либо исправительными работами на срок до двух лет, либо принудительными работами на срок до пяти лет, либо арестом на срок до шести месяцев, либо лишением свободы на срок до пяти лет.

Таким образом, можно констатировать, что в Российской Федерации злоупотребление административным ресурсом в избирательном процессе влечет:

а) лишение возможности баллотироваться на выборах, в том числе после подведения итогов голосования (отказ в регистрации, отмена регистрации, отмена итогов голосования или результатов выборов);

б) административную ответственность в виде административного штрафа;

в) уголовную ответственность с серьезными санкциями, вплоть до лишения свободы на срок до пяти лет.

* * *

В Докладе Венецианской комиссии в качестве рекомендаций к борьбе со злоупотреблением административным ресурсом в избирательном процессе предлагаются шесть основных мер, в рамках которых сформулированы более конкретные рекомендации.

Рассмотрим законодательное регулирование и практику правоприменения в Российской Федерации, с точки зрения реализации рекомендаций Венецианской комиссии в сфере противодействия злоупотреблению административным ресурсом.

№ п/п	Рекомендуемые Венецианской комиссией меры	Применение / не применение мер в Российской Федерации
1	<p><u>Во-первых</u>, это саморегулирование, которое возможно в одной из двух альтернативных моделей:</p> <p>1) неформальные договоренности</p>	<p>Реализовано. Условно формальные договоренности между политическими</p>

	<p>между политическими партиями об этических соглашениях или соглашениях о недопустимости использования административного ресурса. При этом нарушение соглашений освещается публично, том числе в средствах массовой информации. Отмечается, что такая модель саморегулирования широко применяется в скандинавских странах.</p>	<p>партиями регулярно принимаются и оформляются соглашениями, однако в настоящее время не выработан механизм ответственности за нарушение таких соглашений.</p>
2	<p>2) стратегия, при которой законодательство играет важную роль в регулировании политических партий.</p>	<p>Реализовано, законодательство регулирует деятельность политических партий.</p>
3	<p><u>Во-вторых</u>, это законодательные санкции за взяточничество и коррупцию.</p> <p>Уголовные законы против использования административного ресурса действуют в большинстве стран. Вместе с тем обеспечения их эффективного выполнения в целом оставляет желать лучшего.</p>	<p>Реализовано. Санкции установлены, правоприменительная практика существует, однако наблюдаются проблемы со сбором и представлением доказательств нарушения правоприменительным органам (судам).</p>
	<p><u>В-третьих</u>, это другие законодательные меры.</p>	

	Кроме уголовного закона правовой инструментарий борьбы со злоупотреблениями должен содержаться в других областях законодательства:	
4	- конституционные положения, закрепляющие разделение властей, верховенство закона, контроль правительства парламентом и парламентскими комитетами, а также конституционный суд (или аналогичный орган), избирательные суды или комиссии, омбудсмана и генерального аудитора, исполняющие свои обязанности в отношении равенства всех граждан перед законом, соблюдающие объективность и беспристрастность;	Реализовано. Соответствующие положения в законодательстве установлены, в ряде случаев возникают проблемы при правоприменении.
5	- различные виды несанкционированных акций перед выборами (неправомерные действия при голосовании и неправомерное вознаграждение за голосование и т.д.) следует рассматривать в качестве серьезных преступлений;	Реализовано. Уголовная ответственность предусмотрена.
6	- в публичном праве должны предусматриваться положения, устанавливающие четкие различия между политической активностью и должностными обязанностями государственных служащих;	Реализовано. Избирательным и иным законодательством установлены различные правовые условия указанных видов деятельности.

7	<p>- государственные должностные лица, нарушающие соответствующие запреты, должны быть наказаны за преступления или за нарушение своих обязанностей в виде дисциплинарных санкций (вплоть до освобождения от должности, политического импичмента), налагаемых в результате независимого рассмотрения дел судами.</p>	<p>Реализовано. Законодательством установлена соответствующая ответственность, однако она применяется не во всех случаях нарушений.</p>
8	<p><u>В-четвертых</u>, это правильная и эффективная реализация законодательства.</p> <p>Необходимы общее понимание и консенсус относительно важности конституционных ценностей – к примеру, разделение общего взгляда на роль оппозиции в обществе с четкой отсылкой к добросовестной практике.</p> <p>Независимая национальная счетная палата, суды и органы прокураторы должны нести полную ответственность за осуществление контроля и отправление правосудия по вопросам злоупотребления административными ресурсами во время избирательных процессов.</p>	<p>Частично реализовано. Существуют проблемы в правоприменении.</p>
9	<p><u>В-пятых</u>, это требование прозрачности и свободы информации.</p> <p>Важна роль основных принципов прозрачности в избирательных процессах и свободы информации, которые являются</p>	<p>Реализовано. Принципы предусмотрены законодательством Российской Федерации.</p>

	<p>обязательными условиями для предотвращения злоупотребления административным ресурсом. Поведение публичных личностей должно быть связано с ответственностью перед гражданами, с возможными последствиями в виде расследования и санкций против нарушителей (политических, гражданских или уголовных).</p>	
10	<p><u>В-шестых</u>, это общественные гранты политических партий.</p> <p>Для обеспечения равенства партий необходима система финансовых общественных (или государственных) грантов, чтобы оппозиционные партии имели дополнительные средства по сравнению с правящими партиями. Система государственных грантов политическим партиям может стать хорошей отправной точкой для определенного общественного контроля и аудита.</p>	<p>Реализовано. Законом предусмотрено государственное финансирование политических партий и публичная отчетность.</p>

Таким образом, 5 из 6 рекомендаций Венецианской комиссии в Российской Федерации выполнены или выполнены с незначительными по масштабу проблемами; в то время как 1 из 6 рекомендаций может быть признана выполненной лишь частично в связи с существующими проблемами с правоприменением, в основном затрагивающими проблемы сбора и представления в суды и иные правоохранительные органы

доказательств, позволяющих объективно установить факт правонарушения и применить установленные законодательством меры ответственности.

Сравнительный анализ имплементации рекомендаций Венецианской комиссии в крупнейших государствах-участниках ОБСЕ показывает следующее.

В представленной таблице используется следующая шкала оценок: 2 – реализовано, 1,5 – реализовано с определенными проблемами, 1 – частично реализовано, 0 – не реализовано.

Рекомендуемые ВК меры (№ п/п по таблице выше)	Россия	США	Франц ия	Велико британ ия	Герман ия	Финля ндия
1	1,5	2	1,5	1	1,5	1,5
2	2	0	2	0	1	2
3	2	2	2	2	2	2
4	2	2	2	2	2	2
5	2	0	2	0	1,5	1,5
6	2	2	2	1	1,5	1
7	1,5	2	1,5	1,5	2	2
8	1	1,5	1,5	1,5	1,5	1,5
9	2	2	2	2	2	2
10	2	0	1,5	1	1,5	1,5
ИТОГО	18	13,5	18	12	16,5	17

Из представленной таблицы видно, что имплементация рекомендаций Венецианской комиссии в Российской Федерации является одной из самых полных среди крупнейших государств-участников ОБСЕ.

Проблема административного ресурса в избирательных кампаниях, использование которого подрывает один из основополагающих принципов проведения выборов – принцип равного избирательного права, является одной из главных и наиболее острых проблем избирательного процесса, характерной для различных государств, в том числе с разной степенью развития демократических институтов.

Это объясняется тем, что именно в абсолютном большинстве случаев в ходе избирательной кампании один субъект (кандидат, политическая партия, избирательный блок и т.п.) является одновременно и участником избирательного процесса, одним из участников политической борьбы за власть, а с другой стороны, субъектом, наделенным в период этой борьбы властными полномочиями, т.е. являющееся властью в широком смысле этого слова. В такой ситуации достижение абсолютного равенства между участниками избирательной кампании в практическом плане является нереальным.

Подобные действия характерны для представителей всех политических сил, обладающих в той или иной степени доступом к административному ресурсу, в том числе представителей оппозиционных партий, являющихся депутатами или руководителями организаций.

Широкое распространение данной проблемы подтверждается, в частности, тем, что Европейская комиссия «За демократию через право» (Венецианская комиссия) 16 декабря 2013 г. выпустила специальный доклад «О злоупотреблении административным ресурсом в ходе избирательных процессов», в котором отметила, что практика использования административного ресурса является признанным и широко распространенным явлением во многих европейских странах, в том числе в странах с многолетней традицией демократических выборов; и является

широко распространенной не только в Европе, но и, например (но не только), в Северной и Южной Америке и в Центральной Азии.

Анализ мировой практики правового регулирования недопущения применения административного ресурса в ходе избирательных кампаний позволяет выделить три основных модели такого регулирования, в частности:

- модель комплексного регулирования, которая характеризуется наличием правовых норм, направленных на противодействие применению как государственного и муниципального, так и корпоративного административного ресурса в различных видах (имущественного, людского и т.п.), норм, направленных на выравнивание возможностей участников избирательного процесса, адресованных как обладателям административного ресурса, так и третьим лицам (владельцам зданий, рекламных конструкций, редакциям СМИ, и т.п.), а также юридической ответственности за их нарушение. Такая модель применяется, в частности, в Российской Федерации, Украине;

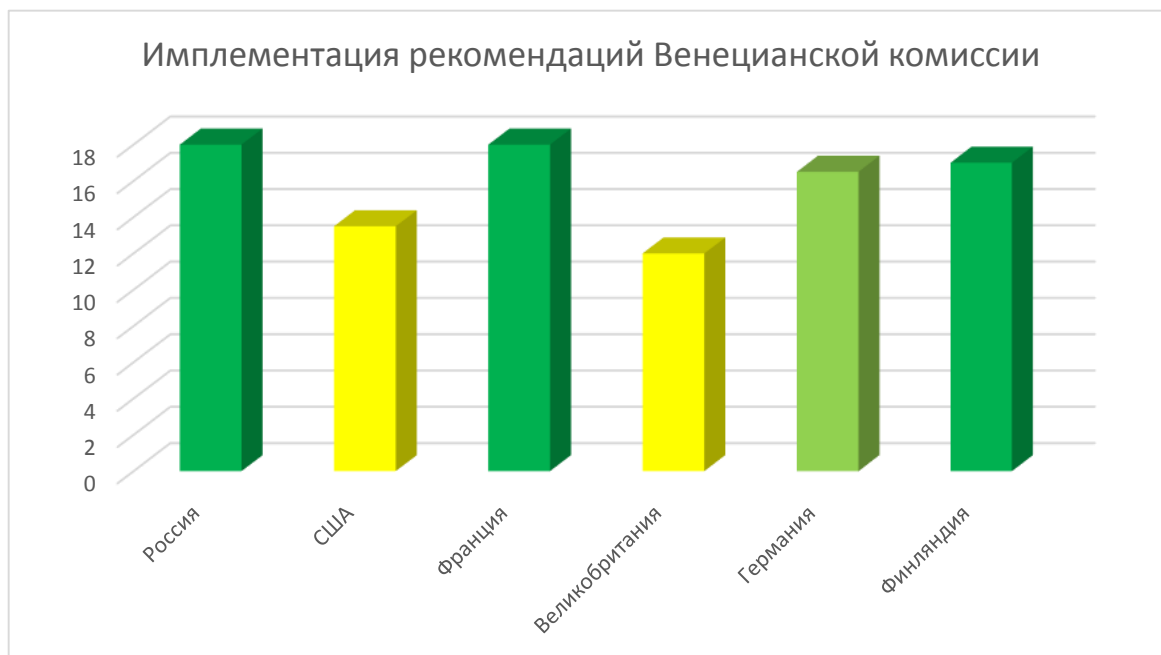
- модель традиционного регулирования, характеризующаяся наличием правовых норм, направленных на противодействие государственному и муниципальному административному ресурсу, в отдельных видах, а также норм, адресованных, главным образом, обладателям административного ресурса. Такая модель применяется в большинстве государств-участников ОБСЕ, к которым, в частности, относятся Португалия, Франция, Бельгия, Казахстан, Киргизия;

- модель фрагментарного регулирования, характеризующаяся наличием отдельных правовых норм, направленных на пресечение применения административного ресурса в отдельных видах, и отсутствием специального правового регулирования рассматриваемых правоотношений. Такая модель применяется в таких государствах как Великобритания, Финляндия, Люксембург, Монако, США.

Модель комплексного регулирования	Модель традиционного регулирования	Модель фрагментарного регулирования
Россия, Украина	Португалия, Франция, Бельгия, Казахстан, Киргизия	Великобритания, Финляндия, Люксембург, Монако, США

Анализ имплементации рекомендаций Венецианской комиссии показывает, что 5 из 6 рекомендаций Венецианской комиссии в Российской Федерации выполнены или выполнены с незначительными по масштабу проблемами; в то время как 1 из 6 рекомендаций может быть признана выполненной лишь частично в связи с существующими проблемами с правоприменением, в основном затрагивающими проблемы сбора и представления в суды и иные правоохранительные органы доказательств, позволяющих объективно установить факт правонарушения и применить установленные законодательством меры ответственности.

В то же время, анализ имплементации тех же рекомендаций в зарубежных государствах показывает, что в Российской Федерации их имплементация в настоящее время находится на достаточно высоком уровне, по сравнению с другими демократическими государствами:



Развитие российского законодательства с учетом активно развивавшихся в этот же исторический период международных избирательных стандартов позволило обеспечить максимальную имплементацию стандартов и лучшей практики правового регулирования вопросов противодействия административному ресурсу на выборах.

Как следует из проведенного анализа, в Российской Федерации установлены наиболее жесткие правовые ограничения, распространяющиеся на один из наиболее значительных перечней возможных вариантов противоправного применения административного ресурса, установлена конституционно-правовая, административная и уголовная ответственность за нарушение законодательства. При этом, в отличие от большинства государств, в Российской Федерации запрещено использование административного ресурса не только представителям государственных и муниципальных органов, но и лицам, занимающим руководящие должности организациях в частной собственности, без государственного и муниципального участия, а также в средствах массовой информации.

Приоритетным направлением практической работы избирательных комиссий и, главным образом, Центральной избирательной комиссии Российской Федерации в последнее время стало корректировка правоприменения в сфере противодействия административному ресурсу, направленная на пресечение таких фактов и привлечение виновных в нарушении к установленной законом ответственности. Показателем устойчивости этой тенденции может быть, в частности, целый ряд кадровых решений в рамках системы избирательных комиссий.

Проблемы с применением соответствующих положений судебными органами связаны с недостаточностью доказательств нарушения кандидатами соответствующих положений закона. Вместе с тем, одним из последних примеров отмены регистрации кандидата за неоднократное использование преимуществ должностного (служебного) положения является решение Свердловского областного суда от 02.09.2016 г., оставленное без изменения апелляционным определением Судебной коллегии по административным делам Верховного Суда Российской Федерации от 15.09.2016 г. по делу № 45-АПГ16-15, которым отменена регистрация кандидата Б., являющегося депутатом представительного органа муниципального образования, в связи с неоднократным участием в проведении публичных мероприятий, организованных муниципальными органами, выступая с поздравительными речами, имеющими признаки предвыборной агитации.

Таким образом, в Российской Федерации создана достаточная правовая база для противодействия противоправному применению административного ресурса на выборах, учитывающая рекомендации международных организаций и лучшие практики зарубежных государств, а Центральной избирательной комиссией Российской Федерации и другими государственными органами противодействие административному ресурсу фактически провозглашено приоритетным направлением деятельности, а

продемонстрирована решимость в принятии мер реагирования на противоправные в этой сфере.