

Эволюция российского избирательного  
законодательства  
(в аспекте равноправия основных участников выборов)

2017 г.

# Основные концепты проблемы

Тезаурус (от узкоспециализированного КП-словаря к общесоциальной терминологии):

- Равенство статуса кандидатов (партий)
- Равноправие пассивного избирательного права
- Административный ресурс
- Политический патронаж
- Электоральная коррупция
- Политическая коррупция
- Сменяемость / ротация политических элит
- Неопатримониальное государство
- Консервация элит
- Номенклатура
- «New-КПСС»

# Свойства выборов

## КРФ, статья 3:

- 1. Носителем суверенитета и единственным источником власти в Российской Федерации является ее многонациональный народ.*
- 2. Народ осуществляет свою власть непосредственно, а также через органы государственной власти и органы местного самоуправления.*
- 3. Высшим непосредственным выражением власти народа являются референдум и **свободные выборы**.(\*)*
- 4. Никто не может присваивать власть в Российской Федерации. Захват власти или присвоение властных полномочий преследуются по федеральному закону.  
(\* здесь «свободные выборы» как ОКС, не = «свобода выборов» (как принцип ИП))*

- **Свободные выборы как ОКС:**

- + Реальность выборов формальная
- + Реальность выборов фактическая
- + Периодичность
- + Легитимность

# Глубина проблемы и поиск выхода

- **Общая черта поставторитаризма:** сложности привыкания к альтернативности в политической жизни (от пирамиды к балансу):
  - политический плюрализм
  - идеологический плюрализм
  - разделение властей и т.д.



- **Модели:**

А) «Прощание с империей»

- проигравшие (ФРГ, Япония)
- победители (США, Великобритания)

Б) Присоединение/включение (страны ВЕ)

В) Широкое политическое соглашение (Испания, страны ЛА)

- Российская Федерация - ?

# Выборы в РФ:

## привыкание к альтернативности

- **Конституционные** настройки равноправия в избирательном процессе:
  - 1) *«Президент Российской Федерации избирается сроком на шесть лет гражданами Российской Федерации на основе всеобщего равного и прямого избирательного права при тайном голосовании» (ч. 1 ст. 81 Конституции РФ) {Почему ст. 81?}.*
  - 2) *(«Все равны перед законом и судом»)* (Общеправовой принцип равноправия ч. 1 ст. 19)
  - 3) *(«Граждане Российской Федерации имеют право избирать и быть избранными в органы государственной власти и органы местного самоуправления, а также участвовать в референдуме»).* (ч. 2 ст. 32 Конституции РФ)
- **Особенности принципа равноправия в Конституции РФ:**
  - *«Государство гарантирует равенство прав и свобод человека и гражданина независимо от пола, расы, национальности, языка, происхождения, имущественного и **должностного положения**, места жительства, отношения к религии, убеждений, **принадлежности к общественным объединениям**, а также других обстоятельств» (ч. 2 ст.19).* – признание актуальности
  - *Сопоставление с международными документами о ПЧ*
  - *Начало: Декларация прав человека и гражданина 1991 г. (ст. 3)*

- **Настройки равноправия в избирательном законодательстве**

(Законы об основных гарантиях 1994, 1997, 1999 и 2002 гг.):

Общие в избирательном законодательстве:

- Равные правила (равенство перед законом и судом)
- Равный доступ к ресурсам и инфраструктуре: СМИ, финансовым средствам (при гос. финансировании)

Общие в главах о статусе:

- + главы о статусе кандидатов как элемент структуры НПА
- + общие гарантии равноправия кандидатов (трудовые права): «освобождение от работы», запрет увольнения, зачет в трудовой стаж.

Специальные (в отношении исключения злоупотребления статусом):

- + выделена проблема использования преимуществ должностного / служебного положения (с ФЗ 1994 г.) (*каковы аналогии в российском з-ве? – коррупционные преступления в УК!*)
- + главные специальные меры противодействия использованию преимуществ должностного / служебного положения (с ФЗ 1994 г.):
  - 1) Запрет использования преимуществ должностного / служебного положения
  - 2) «Предвыборный отпуск»
  - 3) Иммунитеты (при возбуждении уголовного дела, привлечении в качестве обвиняемого, применении адм.наказания, налагаемого в суд.порядке).

### 3) Иммунитет

- Ч. 4 ст. 41 ФЗОГ 2002 г.:

**«Решения о возбуждении уголовного дела в отношении зарегистрированного кандидата, привлечении его в качестве обвиняемого по уголовному делу могут быть приняты с согласия Председателя Следственного комитета Российской Федерации, руководителя следственного органа Следственного комитета Российской Федерации (соответственно уровню выборов). Ходатайство перед судом об избрании в качестве меры пресечения заключения под стражу в отношении зарегистрированного кандидата может быть возбуждено с согласия Председателя Следственного комитета Российской Федерации, руководителя следственного органа Следственного комитета Российской Федерации (соответственно уровню выборов). Зарегистрированный кандидат не может быть подвергнут административному наказанию, налагаемому в судебном порядке, без согласия прокурора (соответственно уровню выборов). При даче соответствующего согласия Председатель Следственного комитета Российской Федерации, руководитель следственного органа Следственного комитета Российской Федерации, прокурор обязаны известить об этом избирательную комиссию, зарегистрировавшую кандидата».**

## 2) «Предвыборный отпуск»

- Цели ПО - ...
- **Норма:** *«Зарегистрированные кандидаты, находящиеся на государственной или муниципальной службе либо работающие в организациях, осуществляющих выпуск средств массовой информации, на время их участия в выборах освобождаются от выполнения должностных или служебных обязанностей и представляют в избирательную комиссию заверенные копии соответствующих приказов (распоряжений) не позднее чем через пять дней со дня регистрации.»* (ч. 2 ст. 40 ФЗОГ)
- **Основные проблемы нормативной формулы:**
  - 1) Касается только госслужащих, но не «лиц, замещающих государственные должности РФ (СРФ)» ([Версия ФЗоВДГД 2002 г.](#) – более широкий круг лиц)
  - 2) При этом госслужащие, «зарегистрированные» в качестве кандидатов (но не до регистрации)



# Подходы к участию чиновников в выборах в качестве кандидатов

1. Отсутствие ограничений (Франция)
2. «Предвыборный отпуск» (РФ)
3. Должностная несовместимость участия в выборах (а не только несовместимость мандатов; Закон Хэтча 1939 г. в США)
4. «Предвыборный карантин» (ЛА)
5. «Неизбираемость» (криминальный ценз; люстрация (BE))

***Перспективная модель для РФ - ?***

# 1) Запрет использования преимуществ должностного (служебного) положения

Под использованием преимуществ должностного или служебного положения в настоящем Федеральном законе понимается (ч. 5 ст. 40 ФЗОГ 2002 г.):

- 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, занимаемых 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 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, 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.

# Понятие админресурса

- Использование преимуществ должностного положения =  
Злоупотребление административным ресурсом
- Происхождение термина АР. Попытки определения
- Суть и происхождение методики использования АР
- Фактические причины актуальности использования АР на выборах
- Формы АР в доктрине:
  - институциональный,
  - медийный,
  - финансовый,
  - силовой,
  - регуляторный;
  - законодательный ресурс.

# Система ЗАР в доктрине

- **Институциональный АР** - в ФЗ 2002 г. представлен явно и системно
- **Медийный АР:**
  - прямая или косвенная цензура новостей о ходе избирательной кампании;
  - отказ в предоставлении равного эфирного времени или печатной площади;
  - неравное и тенденциозное информационное освещение за рамками официально выделенного для агитации эфирного времени или печатной площади.
- **Финансовый АР:**
  - временные социальные выплаты за счет бюджетных средств с агитационными целями (повышений зарплат в бюджетных организациях, повышение пенсий и пособий, а также установление скидок на транспортные услуги, услуги ЖКХ и т. д.);
  - расходование бюджетных средств в предвыборный период на программы и мероприятия, которые тяжело оценить или проверить (например, «долгосрочное развитие инвестиционной привлекательности региона» и т.д.) для неофициального расходования этих средств на нужды избирательной кампании отдельных кандидатов и партий.

- **Силовой АР:**

- проведение внесистемных налоговых, пожарных, санитарных и прочих проверок партий и избирательных штабов, а также партийных спонсоров;
- арест активистов оппозиционных партий органами внутренних дел;
- арест тиражей печатных материалов;
- силовое препятствование оппозиционным кандидатам и партиям в проведении организации предвыборных митингов (разгон как незаконных и т.д.).

- **Регуляторный АР:**

- злоупотребление полномочиями избирательной комиссии в целях отказа в регистрации неудобного кандидата;
- влияние на формирование состава избирательных комиссий различного уровня путем включения нужных членов комиссий;
- отказ в согласовании проведения различных избирательных мероприятий и т.д.

- **Законодательный ресурс («АР» - ?):**

- создание законодательных барьеров, затрудняющих участие альтернативных кандидатов и партий в выборах;
- создание системы формирования избирательных комиссий, в которых доминируют представители зависимой бюрократии и т.д.

# Примеры ЗАР

- Дело "Краснов и Скуратов (Krasnov and Skuratov) против Российской Федерации" (жалоба № 17864/04 и 21396/04). Постановление ЕСПЧ от 19.07.2007
- Дело о «некоторых перекосах» при освещении выборов 2004 г. (А.А. Вешняков) – медийный ресурс ([см. диаграмму](#))
- Установление льгот, пониженных тарифов, выплат на «социалку» до выборов (Пример: Карпова Е.В. Проблема использования административного ресурса при финансировании избирательных кампаний // Государственная власть и местное самоуправление. 2009. № 4.)

# Последствия ЗАР

- Динамика управления выборами на практике ([см.](#))
- Пределы политического монохронизма – 95% при пропорц.выборах в ГД ([см.](#)) (2016 г.: ЕР 76% + «системная оппозиция» = 100% Перспективы КПСС?)

## **Основные последствия ЗАР и системного использования преимуществ должностного положения на выборах в других формах:**

- Формально - угроза нарушения ОКС
- Фактически:
  - консервация политических элит, инбридинг, собственные номенклатурные задачи;
  - отсутствие практики опоры на институты, на закон;
  - развитие ручного управления, сокращение предсказуемости полит.процесса



# Направления противодействия ЗАР

- **Доктрина:** развитие проблематики неопатримониального государства и политической коррупции как его основы
- **Законодательство:** интеграция в общемировое и общеевропейское правовое пространство.

Примеры мировых стандартов:

- Конвенция ООН против коррупции 2003 г. (ст. 7-8)
- Резолюция «Большой восьмерки» о «Борьбе с коррупцией на высоком уровне» 2006 г.

Примеры евростандартов:

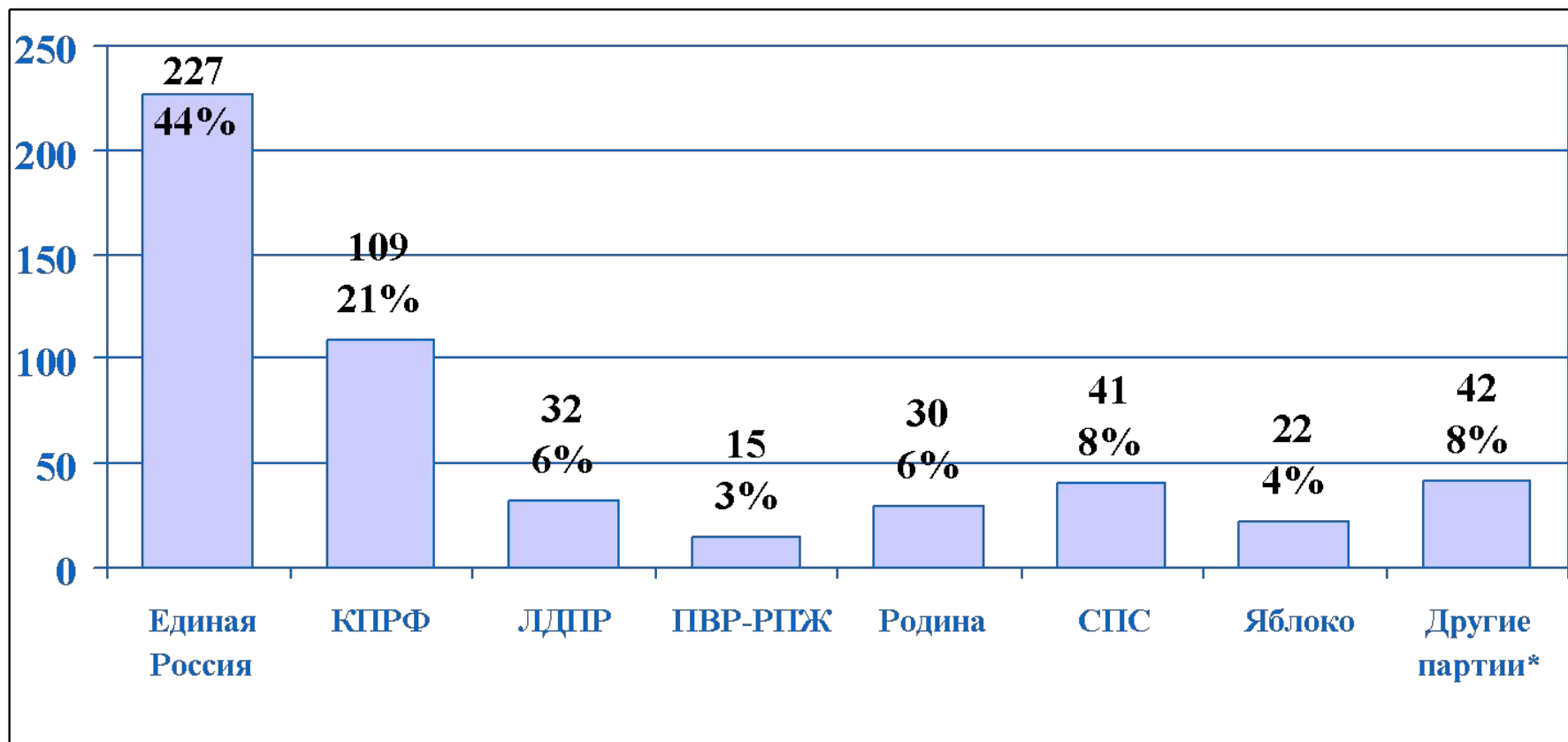
- Доклад Европейской комиссии за демократию через право (Венецианская комиссия) «О злоупотреблении административным ресурсом в ходе избирательных процессов» 2013 г. (CDL-AD(2013)033)
- Рекомендация Комитета министров СЕ «Об общих правилах борьбы с коррупцией при финансировании ПП и изб. кампаний» (от 8 апреля 2003 г. №Rec(2003)4).

- **Практическая политика** («новая волна»): А.Вайно в АП вместо «старой гвардии»; дисциплина Володина в ГД; синхронизация отделов внутренней политики СРФ С.Кириенко; «системные» либералы во власти (ЦИК, Э. Памфилова) и вне (А.Кудрин, КГИ).

# Приложения

# «Дело об отдельных перекосах»

- Данные. Распределение случаев злоупотребления МР на ТВ:



- Часть 2 ст. 49 Закона о выборах депутатов Государственной Думы в первоначальной редакции этого закона 2002 г.:

**«Зарегистрированные кандидаты, замещающие государственные должности категории "А" в органах исполнительной власти, включая высших должностных лиц субъектов Российской Федерации (руководителей высших исполнительных органов государственной власти субъектов Российской Федерации), или судебной власти либо выборные муниципальные должности (за исключением депутатов представительных органов местного самоуправления), а также зарегистрированные кандидаты, находящиеся на государственной или муниципальной службе либо работающие в организациях, осуществляющих выпуск средств массовой информации (за исключением редакций периодических печатных изданий, учрежденных кандидатами, политическими партиями), на время их участия в выборах освобождаются от выполнения должностных или служебных обязанностей и представляют в зарегистрировавшую их избирательную комиссию заверенные копии соответствующих приказов (распоряжений) не позднее чем через три дня со дня регистрации.»**

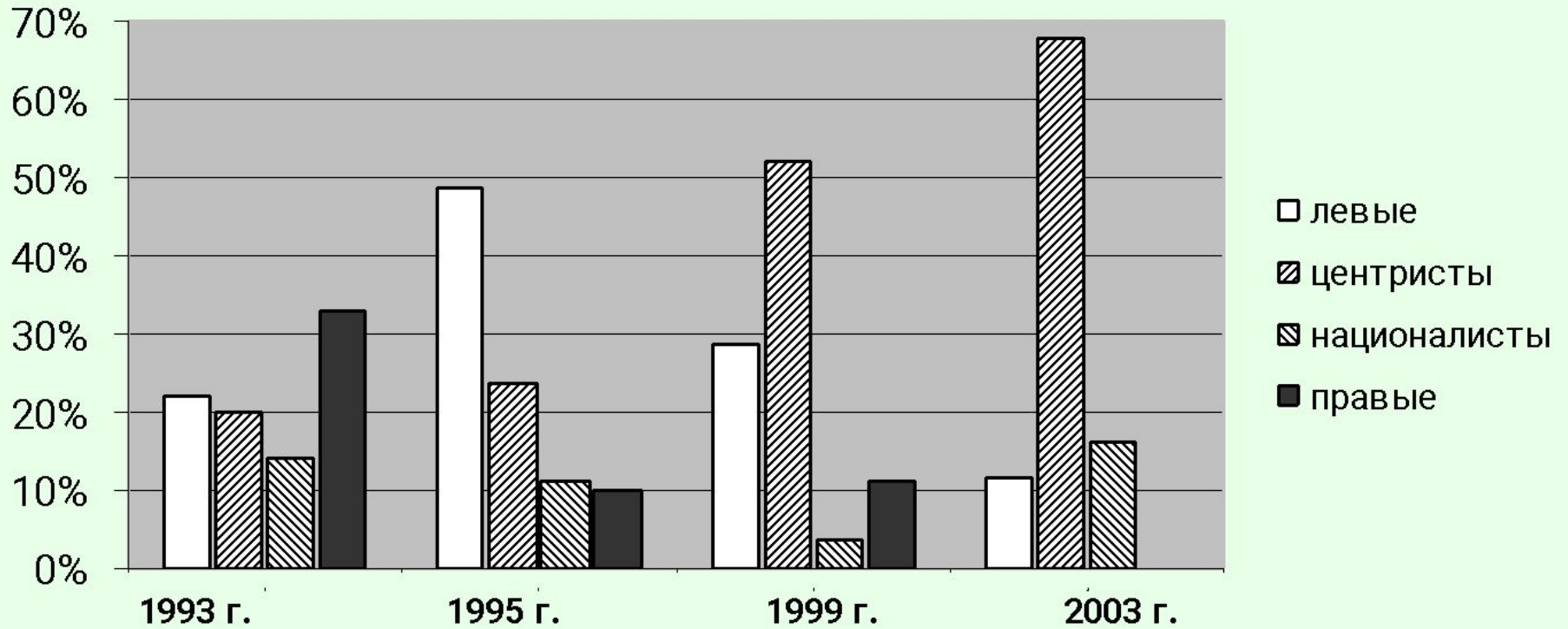
(Федеральный закон от 20.12.2002 N 175-ФЗ "О выборах депутатов Государственной Думы Федерального Собрания Российской Федерации" // "Собрание законодательства РФ", 23.12.2002, N 51, ст. 4982.)

- Согласно ч. 1 ст. 70 действующей Конституции Испании 1978 г.

*«Избирательный закон устанавливает случаи неизбираемости и несовместимости мандатов депутатов и сенаторов; ими во всех случаях не могут быть:*

- a) члены Конституционного суда;*
- b) высшие должностные лица государственной администрации, определяемые законом, за исключением членов правительства;*
- c) Народный защитник;*
- d) члены судов, судьи и прокуроры, находящиеся в должности;*
- e) профессиональные военные и лица, находящиеся на службе в вооруженных силах, корпусе безопасности и полиции;*
- f) члены избирательных комиссий.»*

# Динамика партийного представительства в Госдуме



## Особенности определения результатов ВДГД :

- 225/225

- мажорит 225 — относ.б-во

- пропорц 225 - три условия:

1) список получил более 5% голосов принявших участие

2) не менее 2 списков получили право на распред мандатов

3) за списки проголосовали более 50 % принявших участие

