

## **Вопросы публичного права**

УДК 342.8

### **О НЕКОТОРЫХ ВОПРОСАХ ЗЛОУПОТРЕБЛЕНИЯ ПРАВОМ В ХОДЕ ПРОВЕДЕНИЯ ИЗБИРАТЕЛЬНЫХ КАМПАНИЙ**

**Д. В. Галкин**

ФГБОУ ВО «Тверской государственный университет»

Рассматриваются отдельные аспекты проведения избирательных кампаний всех уровней в части соблюдения законности. Проанализирована проблема использования некоторых терминов, применяемых в избирательном законодательстве, но не имеющих чёткого разъяснения в понятийном аппарате.

***Ключевые слова:** избирательная кампания, злоупотребление правом, должностное лицо.*

Ни для кого не секрет, что в ходе избирательной кампании кандидаты, в целях достижения своих целей, зачастую используют в своей агитационной деятельности не совсем законные способы. Уже в прошлое канули такие методы, как откровенное запугивание конкурентов, распространение в печатных изданиях сведений, заведомо порочащих оппонента или распространение от его имени каких-либо материалов. Избирательное законодательство постоянно меняется, отвечая на вызовы совершенствования «серых схем», используемых кандидатами в политической борьбе.

Отдельные аспекты участия тех или иных лиц в выборах по-прежнему не имеют однозначного правового толкования, что вызывает в свою очередь проблемы в правоприменительной практике. Одна из таких проблем заключается в отсутствии четкого определения понятия должностного лица, которое может быть привлечено к ответственности за правонарушения в области избирательного права. В избирательном законодательстве в настоящее время предусматривается ответственность кандидатов, занимающих те или иные управленческие должности в организациях различных форм собственности и, в первую очередь, лиц на момент участия в избирательной кампании замещающих руководящие должности государственной или муниципальной службы.

Безусловно, законодательством формально предусмотрены меры по обеспечению равенства кандидатов на самых важных этапах

избирательной кампании, таких, как выдвижение и регистрация и проведение предвыборной агитации. В частности, Избирательный кодекс Тверской области от 7 апреля 2003 г. № 20-30 в соответствии с требованиями федерального законодательства закрепляет равенство кандидатов: «Все кандидаты обладают равными правами и несут равные обязанности, за исключением случаев, установленных настоящим Кодексом» (п. 1 ст. 37 Избирательного кодекса Тверской области). В этом же нормативно-правовом акте закреплены ограничения, связанные с должностным или служебным положением. Так, согласно п. 1 ст. 38 Избирательного кодекса Тверской области, 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 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. Этот же закон обязывает зарегистрированных кандидатов, находящихся на государственной или муниципальной службе либо работающих в организациях, осуществляющих выпуск средств массовой информации, на время их участия в выборах приостановить выполнение должностных или служебных обязанностей и представить в избирательную комиссию заверенные копии соответствующих приказов (распоряжений) не позднее чем через пять дней со дня регистрации (п. 2 ст. 38 Избирательного кодекса Тверской области). Кроме этого, запрет на содействие вышеуказанным кандидатам также закреплён в п.3 статьи 38 Избирательного кодекса Тверской области и сформулирован так: «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 не вправе использовать преимущества своего должностного или служебного положения в целях выдвижения кандидата, списка кандидатов и (или) избрания кандидатов». Далее в Кодексе представлен перечень того, что

понимается в нём под использованием преимуществ должностного или служебного положения (п. 4 ст. 38 Избирательного кодекса Тверской области). Одновременно законодатель предусмотрел, что регистрация кандидата может быть отменена судом по заявлению зарегистрировавшей кандидата избирательной комиссии, кандидата, зарегистрированного по тому же избирательному округу, в случае неоднократного использования кандидатом преимуществ своего должностного или служебного положения (подп. «в» п. 7 ст. 72 Избирательного кодекса Тверской области). Здесь под термином «неоднократность» подразумевается, что комиссией были установлены минимум два факта такого нарушения. При этом доказательством неоднократности нарушения является вынесение избирательной комиссией определённого уровня нескольких постановлений о несоответствии избирательному законодательству той или иной деятельности кандидата, которая прописана в Законе как «использование кандидатом преимуществ своего должностного или служебного положения» для привлечения его к ответственности.

Ответственность за использование кандидатом преимуществ своего должностного или служебного положения предусмотрена и в Кодексе об административных нарушениях РФ. В нём указывается: «... 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 - влечет наложение административного штрафа в размере от трех тысяч до пяти тысяч рублей» (ст. 5.45 КоАП).

Уголовное законодательство не привязывает ответственность должностных лиц к избирательному законодательству, а рассматривает данный вопрос шире, включая деятельность должностного лица с выходом за пределы своих полномочий. Тут же определяется напрямую проявление вреда, вызванное такой деятельностью. Часть 1 ст. 285 УК РФ «Злоупотребление должностными полномочиями» предусматривает ответственность за «использование должностным лицом своих служебных полномочий вопреки интересам службы, если это деяние совершено из корыстной или иной личной заинтересованности и

повлекло существенное нарушение прав и законных интересов граждан или организаций либо охраняемых законом интересов общества или государства», а ч. 2 этой же статьи гласит: «То же деяние, совершенное лицом, занимающим государственную должность Российской Федерации или государственную должность субъекта Российской Федерации, а равно главой органа местного самоуправления». Должностными лицами в данной статье признаются лица, постоянно, временно или по специальному полномочию осуществляющие функции представителя власти либо выполняющие организационно-распорядительные, административно-хозяйственные функции в государственных органах, органах местного самоуправления, государственных и муниципальных учреждениях, государственных корпорациях, государственных компаниях, государственных и муниципальных унитарных предприятиях, акционерных обществах, контрольный пакет акций которых принадлежит Российской Федерации, субъектам Российской Федерации или муниципальным образованиям, а также в Вооруженных Силах Российской Федерации, других войсках и воинских формированиях Российской Федерации. Под использованием должностным лицом своих служебных полномочий вопреки интересам службы понимается совершение таких деяний, которые хотя и были непосредственно связаны с осуществлением должностным лицом своих прав и обязанностей, однако не вызывались служебной необходимостью и объективно противоречили как общим задачам и требованиям, предъявляемым к государственному аппарату и аппарату органов местного самоуправления, так и тем целям и задачам, для достижения которых должностное лицо было наделено соответствующими должностными полномочиями.

Как видим, приведенные примеры свидетельствуют о том, что законодатель нередко использует два понятия – «должностное положение» и «служебное положение». Соотношение этих понятий и является основным вопросом.

На настоящий момент данные термины не отображены в понятийном аппарате ни Федерального закона № 67-ФЗ «Об основных гарантиях избирательных прав и права на участие в референдуме граждан Российской Федерации», ни Избирательного кодекса Тверской области. В Федеральном законе № 79-ФЗ «О государственной гражданской службе Российской Федерации» такие термины, как «должностное положение» и «служебное положение», не используются. Аналогичная ситуация прослеживается и в Федеральном законе № 25-ФЗ «О муниципальной службе в Российской Федерации». Здесь сразу встаёт вопрос о прописанной в административном и избирательном законодательстве ответственности. Используемые термины

«должностное положение» и «служебное положение» никак не отражены в иных отраслях права. Кодекс об административных правонарушениях, по сути, использует терминологию, заявленную избирательным законодательством, но не даёт ей самостоятельного определения. В практическом аспекте может возникнуть вопрос, – что же нарушает кандидат, замещающий государственную или муниципальную должность? Исходя из вышеизложенного, точнее всего в рассмотрении вопросов о нарушении избирательного законодательства к подобным правонарушениям мог бы подойти термин «деятельность, предусмотренная должностным регламентом, осуществляемая кандидатом, замещающим государственную (муниципальную) должность в личных целях».

Из наиболее часто встречающихся способов использования своего положения вышеуказанными кандидатами можно выделить следующие:

1. Использование медийной и общественной узнаваемости кандидата. Допустим, глава муниципального образования, баллотирующийся в представительный орган, на массовых мероприятиях, проводимых в соответствии с планом работы муниципалитета (День города, спортивные соревнования и т.д.) в ходе избирательной кампании соответствующего уровня, продолжает выступать от имени руководства муниципального образования, даёт интервью СМИ. Разумеется, что за время предшествующей деятельности в своей должности он успел стать узнаваемым. В соответствии с законодательством один из принципов избирательного процесса – это принцип равенства кандидатов, и избирательная комиссия обязана обеспечить равные условия проведения указанных мероприятий для зарегистрированных кандидатов и избирательных объединений, зарегистрировавших списки кандидатов (п. 2 ст. 5 ИКТО). Однако здесь кандидат-глава заявляется как должностное лицо и «приглашается» организаторами в приоритетном порядке с игнорированием других кандидатов.

2. Привлечение к агитационной работе сотрудников, субординационно зависящих от кандидата. Самым распространённым проявлением здесь является негласное требование к сотрудникам администрации организация явки (или неявки) избирателей на участки в день голосования с использованием их ресурса. Например, сотрудники органов соцзащиты, общаясь с различными представителями определённых социальных групп, обязываются проводить агитацию среди них. Как правило, это люди пенсионного возраста, которые обладают высокой политической активностью.

3. Факты заявления тех или иных событий, известных избирателям как результат личных достижений. Чаще всего это происходит во время

встреч с избирателями или отражаются в агитматериалах кандидата. Кандидат освещает благоприятные изменения в муниципальном образовании и ставит их себе в исключительную заслугу, игнорируя объективные факторы реализации выполненной работы.

Конечно, в зависимости от уровня избирательной кампании (федеральный, региональный, местный) проявления подобных технологий имеют разный масштаб. По-разному задействуются средства массовой информации, варьируется количества привлекаемых кандидатом людей, увеличивается или уменьшается охват избирателей. Понятно, что чем масштабнее использование этих «ресурсов», тем выше вероятность доказывания злоупотреблений. Во многом здесь поднимаются вопросы этики, которые не решаются с помощью правовых предписаний.

## **ON SOME ISSUES OF ABUSE DURING ELECTION CAMPAIGNS**

**D. V. Galkin**

Tver State University

The article is devoted to certain aspects of the electoral campaigns of all levels in terms of compliance with the rule of law. Analyzed the problem of application of certain terms used in electoral legislation, but does not have a clear explanation to apply the conceptual apparatus.

*Keywords: election campaign, abuse of right, the official.*

*Об авторе*

ГАЛКИН Денис Викторович – ассистент кафедры экологического права и правового обеспечения профессиональной деятельности (170100, г.Тверь, ул.Желябова, 33), e-mail: dvgalkin@mail.ru

GALKIN Denis - assistant Professor of environmental law and legal support of professional activity (170100, Tver, ul.Zhelyabova,33), e-mail: dvgalkin@mail.ru

Галкин Д.В. О некоторых вопросах злоупотребления правом в ходе проведения избирательных кампаний // Вестник ТвГУ. Серия: Право. 2016. № 3. С. 129 – 134.