

ОТПУСК

НЕ ПАНАЦЕЯ



Светлана ЧУДИНА,
юрист, г. Москва

В законодательстве нет понятия использования административного ресурса, но есть понятие использования должностного или служебного положения. Законодателем предприняты попытки, направленные на пресечение использования такого положения кандидатами, замещающими государственные и муниципальные должности. Но при этом перечень возможных нарушений остается открытым. Это и понятно: в совместном ведении Российской Федерации и ее субъектов находится защита прав и свобод человека и гражданина, вследствие чего указанный перечень должен уточняться региональными законами. На практике же происходит по-иному.

Пункт 5 статьи 28 Федерального закона «Об основных гарантиях

избирательных прав и права на участие в референдуме граждан Российской Федерации» устанавливает, что под использованием преимуществ должностного и служебного положения следует понимать:

✓ привлечение лиц, находящихся в подчинении или иной служебной зависимости, иных государственных и муниципальных служащих для осуществления в служебное время деятельности, способствующей выдвижению и (или) избранию кандидатов;

✓ использование помещений, занимаемых государственными органами или органами местного самоуправления, для осуществления деятельности, способствующей выдвижению и (или) избранию, в случае, если иные кандидаты не могут использовать эти помещения на тех же условиях;

✓ использование телефонной, факсимильной и иных видов связи, информационных услуг, оргтехники, обеспечивающих функционирование государственных учреждений или органов местного самоуправления для проведения сбора подписей и предвыборной агитации;

✓ бесплатное или на льготных условиях использование для осуществления деятельности, способствующей выдвижению и (или) избранию, транспортных средств, находящихся в государственной или муниципальной собственности (данное положение не распространяется на лиц, пользующихся указанным транспортом в соответствии с федеральным законодательством о государственной охране);

✓ проведение сбора подписей, предвыборной агитации государственными или муниципальными служащими в ходе служебных

(оплачиваемых за счет государственных или муниципальных средств) командировок;

✓ преимущественный доступ (по сравнению с другими кандидатами) к средствам массовой информации в целях проведения сбора подписей или предвыборной агитации.

При использовании административного ресурса наиболее существенным, серьезно влияющим на результаты волеизъявления избирателей является преимущественный (по сравнению с другими кандидатами) доступ к средствам массовой информации в целях предвыборной агитации.

В качестве примера приведем ситуацию, сложившуюся на выборах губернатора Иркутской области летом 2001 года.

На территории Иркутской области передачи ведет Иркутская Государственная телерадиокомпания (далее – ИГТРК). Она включена в единый производственно-технологический комплекс государственных электронных средств массовой информации на базе Всероссийской государственной телевизионной и радиовещательной компании и ее деятельность финансируется из соответствующего бюджета.

По данным многочисленных социологических опросов, ИГТРК – компания, устойчиво пользующаяся наибольшим доверием у избирателей: на нее ориентируются от 68% до 95% жителей Иркутской области.

Накануне выборов губернатора, назначенных на 29 июля, на ИГТРК появилось несколько специальных общественно-политических программ. Некоторые из них с самого начала носили ярко выраженный ангажированный характер, освещая деятельность действующего

губернатора только в позитивном ключе, а остальных кандидатов – почти исключительно в негативном. Характерно, что в последние две недели перед выборами время трансляции ИГТРК было увеличено в два раза.

Позитивные сообщения об оппонентах Бориса Говорина представляли собой их политическую платную и бесплатную рекламу, распределенную согласно жеребьевке, которая была проведена 3 июля. До этого времени другие кандидаты, кроме Б.Говорина, даже несмотря на то, что некоторые из них являются политиками федерального масштаба, на ИГТРК практически не были представлены.

Напомню, что любая агитационная деятельность кандидата запрещена в период от выдвижения до регистрации. Тем не менее в большинстве информационных сюжетов ИГТРК деятельность губернатора в это время активно освещалась.

В периоды до и после регистрации объем информационных сообщений на ИГТРК, посвященных личности губернатора, по меньшей мере, в 10 раз превысил совокупную длительность материалов о каком-либо другом кандидате. Именно использование информационных сообщений в качестве дополнительных агитационных ресурсов значительно увеличило долю присутствия Б.Говорина в СМИ.

Как известно, при восприятии

информации 90% населения ориентируются на телевидение, так как оно совмещает визуальное и аудиовосприятие. Очевидно, что частое упоминание имени губернатора на ИГТРК не случайность.

Итак, действующим губернатором – должностным лицом категории «А» – активно использовался неограниченный доступ к ресурсам самого мощного канала Иркутской области – ИГТРК для создания положительного образа и позиционирования себя в качестве кандидата в губернаторы на следующий срок.

По мнению многих экспертов-политологов, именно использованием информационного ресурса телевидения, и особенно ИГТРК, можно объяснить столь высокий рейтинг и, в конечном итоге, победу Б.Говорина на выборах в Иркутской области.

Не менее остро в период проведения выборов стоит проблема привлечения действующими должностными лицами находящимися у них в подчинении или иной служебной зависимости, иных государственных и муниципальных служащих для осуществления в служебное время деятельности, способствующей их избранию. Примеров можно привести множество: силовые ведомства производят задержание агитаторов оппонентов, изымают тиражи агитационной печатной продукции, производят обыски в штабах оппонентов (без указания, на основании каких статей Уголовного кодекса Россий-

ской Федерации это делается); сами кандидаты от власти, их заместители под предлогом служебных командировок проводят агитационные встречи с избирателями и т.п.

Необходимо отметить, что проектом федерального закона «О внесении изменений и дополнений в Федеральный закон «Об основных гарантиях избирательных прав и права на участие в референдуме граждан Российской Федерации», принятым в первом чтении Государственной Думой 30 ноября 2001 г., предусмотрено еще одно ограничение на использование должностного или служебного положения: «выступление в период избирательной кампании при проведении массовых мероприятий, организуемых государственными и муниципальными органами и организациями, обнародование отчетов о проделанной работе, рассылка от имени гражданина, являющегося кандидатом, поздравлений и иных материалов, не оплаченных из соответствующего избирательного фонда».

За нарушения, допущенные кандидатом или его доверенным лицом, являющимся государственным или муниципальным служащим, ответственность, в соответствии с законопроектом, возлагается на кандидата – ему может быть отказано в регистрации или его регистрация может быть отменена.

Однако перечень нарушений,

«СОВЕТСКАЯ СИБИРЬ» (Новосибирск)

Знакомые все лица...

На первой сессии Новосибирского облсовета депутаты третьего созыва выбрали председателя и его заместителя. Преемственность в руководстве законодательного собрания полная: председателем областного Совета так же, как и во втором созыве, будет Виктор Леонов, а его заместителем – Анатолий Иваненко. Исход голосования не стал неожиданностью ни для кого из присутствующих. А. Иваненко вообще был единственным кандидатом на пост заместителя председателя областного Совета, а конкуренцию В. Леонову составил «самовыдвинувшийся» депутат Сергей Кибирев. При всем уважении к Кибиреву коллеги по областному Совету не представляют его в роли председателя. Как, впрочем, и сам Кибирев, который во всеуслышание заявил, что будет доволен, если получит «один плюс один голос».

«СЕВЕРНАЯ ОСЕТИЯ» (Владикавказ)

Информация – не агитация

В Северной Осетии зарегистрировано девять кандидатов на должность Президента. По Закону «О выборах Президента Республики Северная Осетия – Алания» предвыборная агитация начинается со дня регистрации кандидата и прекращается в ноль часов за сутки до дня голосования. Агитация на каналах телерадиовещания начинается за 30 дней до дня голосования, в периодических печатных изданиях – за 40 дней. В Центризбирком уже поступили жалобы на государственные печатные издания «Северная Осетия», «Рестдзинад» и ГТРК «Алания» о том, что они ежедневно информируют о деятельности одного из кандидатов – действующего Президента. Но давать информацию о работе главы республики, по мнению газеты «Северная Осетия», – прямая обязанность СМИ.

связанных с использованием служебного или должностного положения, все равно не является полным. К примеру, в нем не отражен запрет на использование бюджетных средств сверх установленных норм. Необходимо законодательно предусмотреть этот запрет.

Пункт 5 статьи 28 действующего Федерального закона «Об основных гарантиях избирательных прав и права на участие в референдуме граждан Российской Федерации» содержит норму о том, что соблюдение перечисленных ограничений не должно препятствовать выполнению депутатами, выборными должностными лицами своих обязанностей перед избирателями. Основываясь на этой норме закона, правоприменительная практика идет по пути фактической защиты преимуществ единоличных органов власти. На сегодня нет требования о том, что кандидаты, замещающие государственные и муниципальные должности, в обязательном порядке должны уходить в отпуск на период избирательной кампании. Подобная норма имеет как своих сторонников, так и противников. На самом деле, если бы законодатель предусмотрел подобное требование к кандидатам, замещающим государственные и муниципальные должности, единоличным органам власти стало бы значительно сложнее использовать преимущества должностного или служебного положения. Конечно, надо иметь

в виду, что введение такой законодательной нормы не избавит от косвенного использования административного ресурса, поскольку вовсе ограничить деятельность административного аппарата в рамках избирательной кампании невозможно.

К тому же отпуск обычно определяется как время отдыха, и при законодательном закреплении требования к кандидатам, замещающим государственные и муниципальные должности, уходить в отпуск на период проведения избирательной кампании, смысл ухода в отпуск искажается. С нашей точки зрения, в данном случае правильнее было бы закрепить в отношении кандидатов, замещающих государственные и муниципальные должности, норму о приостановлении ими работы в должности на время проведения избирательной кампании. Практическое же применение нормы пункта 5 статьи 28 Федерального закона «Об основных гарантиях избирательных прав и права на участие в референдуме граждан Российской Федерации» должно стать предметом рассмотрения Конституционного Суда Российской Федерации.

Еще один аспект, на который хотелось бы обратить внимание. При рассмотрении вопросов использования преимуществ служебного или должностного положения избирательные комиссии и суды не имеют законодательно определенного механизма

оценки существенности нарушений и критериев оценки того, как эти нарушения могут повлиять на волеизъявление избирателей. Если жалобы на использование должностного или служебного положения рассматриваются в рамках проводимого избирательного процесса, то избирательными комиссиями, судами и иными правоприменительными органами вообще не оценивается, как то или иное нарушение влияет на волеизъявление избирателей в день голосования.

На основании вышеизложенного можно сделать следующие выводы:

- ✓ необходимо конкретизировать перечень нарушений, допускаемых кандидатами, замещающими государственные и муниципальные должности, в части использования бюджетного финансирования;
- ✓ законодательно предусмотреть приостановление кандидатами, замещающими государственные и муниципальные должности, своей работы в должности на время проведения избирательной кампании;
- ✓ законодательно определить критерии существенности нарушений, связанных с использованием должностного или служебного положения, кандидатами, замещающими государственные или муниципальные должности, и ввести оценочные понятия их влияния на волеизъявление избирателей в день голосования.

«БЕЛГОРОДСКАЯ ПРАВДА» (Белгород)

МЭР ТЕПЕРЬ В СОВЕТЕ ФЕДЕРАЦИИ

Досрочные выборы главы местного самоуправления пройдут в Белгороде 24 марта 2002 года. Предыдущий глава города Г. Голиков на внеочередной сессии областной Думы был избран членом Совета Федерации. В связи с этим внеочередная сессия Белгородского городского Совета депутатов приняла решение о досрочном прекращении его полномочий в качестве мэра областного центра. На сессии было также согласована кандидатура на должность первого заместителя главы администрации города. Им стал генеральный директор ОАО «Новатор» В. Потрясаев. До выборов он будет исполнять обязанности мэра.

«КАЛИНИНГРАДСКАЯ ПРАВДА» (Калининград)

С ТРЕТЬЕГО ЗАХОДА

Выборы депутата Черняховского районного совета Калининградской области по избирательному участку № 5 уже дважды за последнее время были признаны несостоявшимися. Долгое время местные законодатели работали не в полном составе. Избиратели этого участка, а их насчитывается более 2 тыс. человек, не имели своего представителя во власти. Недавно в Черняховске опять состоялись выборы. Избиратели были на редкость активны, проголосовало практически 40%. Трех претендентов на депутатский мандат с огромным перевесом «обошла» исполнительный директор ПП «Черняховский союз промышленников и предпринимателей», член партии «Единство» Наталья Гончарова.

Межрегиональное агентство информации «Вся Россия»
тел. (095) 967-66-40, e-mail: mail@allrussia.ru, www.allrussia.ru