

6.4. Использование должностного положения, незаконная агитация со стороны должностных лиц

Трудно представить себе, как мог бы реализоваться запрет на использование должностного положения при сложившихся на выборах 2007–2008 годов обстоятельствах. На думских выборах 65 из 83-х глав регионов вошли в федеральный список кандидатов «Единой России», а глава государства возглавил этот список. На президентских выборах «ос-

²²⁷ См.: <http://www.spravedlivo.ru/news/5026.smx>. Информация по Чувашии содержится в жалобе, направленной в Генеральную прокуратуру РФ.

новной» кандидат был Вице-премьером Правительства Российской Федерации. При этом все эти кандидаты не обязаны были уходить в отпуск, что было специально предусмотрено поправками, введенными в избирательное законодательство в 2005 году. И они не уходили в отпуск, с усердием исполняли свои служебные обязанности, посещали подведомственные им регионы, участвовали в важнейших мероприятиях – конференциях, рабочих встречах, торжественных пусаках и открытиях, причем все это широко освещалось средствами массовой информации.

Естественно, что при исполнении своих служебных обязанностей кандидаты, замещающие государственные и выборные муниципальные должности, использовали ресурсы, предоставленные им как должностным лицам. Даже в том случае, если кандидат – должностное лицо не проводил прямую агитацию во время исполнения своих должностных обязанностей, его активность использовалась в качестве информационного повода для широкого освещения деятельности как лично кандидата, так и администрации, им возглавляемой. В период думских выборов эта деятельность зачастую связывалась с деятельностью «Единой России».

Многие высказывания должностных лиц, сделанные при исполнении ими своих служебных и должностных обязанностей (следует заметить, что иногда бывает очень трудно определить, когда государственный служащий или лицо, замещающее государственную или муниципальную должность исполняет свои должностные и служебные обязанности, а когда – нет), подпадают под определение агитации, установленное статьями 2 и 48 Федерального закона «Об основных гарантиях избирательных прав и права на участие в референдуме граждан Российской Федерации». Между тем, закон запрещает этим лицам проводить агитацию при исполнении ими своих должностных и служебных обязанностей. Такая агитация является нарушением как запрета на использование преимуществ должностного и служебного положения, так и ограничений круга субъектов, имеющих право проводить агитацию.

Использование преимуществ должностного и служебного положения в том смысле, как оно определяется частью 5 статьи 40 Федерального закона «Об основных гарантиях избирательных прав и права на участие в референдуме граждан Российской Федерации» в период избирательных кампаний 2007–2008 годов проявлялось на всех уровнях власти.

В первую очередь стоит отметить использование должностного положения на федеральном уровне – со стороны Президента РФ В.В. Путина как в период думской, так и в период президентской кампании, Председателя Правительства В.А. Зубкова в период думской кампании, Председателя Государственной Думы Б.В. Грызлова в периоды обеих кампаний, Председателя Совета Федерации С.М. Миронова в период президентской кампании.

Не меньшую роль сыграло использование преимуществ должностного положения главами субъектов Федерации, развернувших активную деятельность на своих территориях по обеспечению показателей явки и процента «Единой России». Наконец, значительную роль сыграло использование должностного положения со стороны региональных государственных служащих, глав муниципальных образований и муниципальных служащих, действующих депутатов, в первую очередь – от «Единой России», должностных лиц правоохранительных органов.

Особое место в нарушении запрета на использование должностного положения занимает деятельность кандидата (Президента, гаранта Конституции) В.В. Путина. Эти нарушения не просто являются нарушениями закона, но характеризуют государство как основного участника выборов, а также, вопреки словесным декларациям, подают четкий сигнал всем государственным и муниципальным служащим о том, как следует относиться к закону.

18 октября 2007 года Президент Путин исполнял служебные обязанности в форме общения с гражданами в прямом теле- и радиоэфире («Прямая линия с Президентом России»). В частности, *«подробно президент объяснил свое решение возглавить список "Еди-*

ной России" на выборах. Напомнив, что после президентских выборов 2008 года "в Кремле будет другой человек", президент пояснил, что в этих условиях крайне важно сохранить преемственность в реализации принятых в последнее время решений. При этом "ключевым элементом дееспособности парламента в предыдущие годы" Владимир Путин назвал "Единую Россию"²²⁸.

13 ноября 2007 года Президент встретился со строителями объездной дороги вокруг Красноярска, провел с ними беседу, которая также получила широкое освещение в СМИ, в частности на центральных телеканалах. При этом и Президент, и СМИ не избежали высказываний в пользу «Единой России», которые напрямую подпадают под определение агитации, данное в статьях 2 и 48 Федерального закона «Об основных гарантиях избирательных прав и права на участие в референдуме граждан Российской Федерации».

Эти два эпизода содержат признаки нарушения запрета на использование преимуществ служебного положения²²⁹. Однако ни ЦИК РФ, ни Верховный суд РФ, куда КПРФ и СПС подавали в связи с этими эпизодами жалобы, не признал эти выступления Путина как использование должностного положения.

«На грани» закона находится ярко выраженное агитационное выступление Президента на форуме своих сторонников в Лужниках, состоявшемся 21 ноября 2007 года. С одной стороны, это мероприятие было агитационным, и оно было оплачено «Единой Россией» из избирательного фонда. С другой стороны, неясно, по каким причинам выступление Президента на этом мероприятии можно считать сделанным им не при исполнении служебных обязанностей. Кроме того, данный форум широко освещался средствами массовой информации, намного более широко, чем любые другие агитационные мероприятия остальных участников выборов.

Что касается президентской кампании, то выражение предпочтения со стороны Президента РФ одному из кандидатов подтверждения не требовало, поскольку этот кандидат был предложен именно Президентом. Тем не менее, можно отметить, что Путин неоднократно осуществлял свои должностные полномочия, встречи, рабочие поездки совместно с кандидатом (и Вице-премьером) Медведевым (вручение премии фонда «Единство православных народов», совещание в Пензе, президентский совет в Новочеркасске), что широко освещалось в СМИ. Не преминул Путин поагитировать за Медведева и на своей последней пресс-конференции 14 февраля 2008 года²³⁰. Ему «пришлось» ответить на вопрос корреспондента телеканала «ТВ-Центр», который спросил: *«Владимир Владимирович, Вы хорошо знаете Дмитрия Анатольевича Медведева. Приближаются выборы Президента России. Почему Вы именно его кандидатуру поддержали?»*.

Использование служебного положения в целях достижения определенного результата на выборах легко было зафиксировать и у других высших должностных лиц государства. Один из авторов этой книги подавал в ЦИК РФ жалобу на незаконную агитацию со стороны Председателя Правительства Российской Федерации В.А. Зубкова. В своем выступлении на совещании с руководством города Анапы по вопросам развития города, транслировавшемся по центральным каналам телевидения, Зубков сказал:

«Курс, который выработанный президентом и поддержан нашим обществом, он должен сохраниться. Конечно, Единая Россия под руководством нашего лидера она должна и займет достойное место на выборах. Так должно быть. Вот. И это позволит сформировать дееспособный парламент большинством, и тогда те реформы, те как бы дела, которые сегодня президент вот проводит курс, он может сохраниться. Ну, а если это не случится, Вы сами понимаете, то вот все это будет, может просто не работать дальше».

²²⁸ Коммерсантъ, № 192(3768) от 19.10.2007.

²²⁹ Например, подпункты «е» и «ж» пункта 5 ст.40 Федерального закона «Об основных гарантиях избирательных прав и права на участие в референдуме граждан Российской Федерации».

²³⁰ См.: http://www.kremlin.ru/appears/2008/02/14/1327_type63380type82634_160108.shtml.

Высказывание вполне подпадает под понятие агитации, однако ЦИК РФ в своем ответе утверждает:

«Высказывание В.А. Зубкова, прозвучавшее во время совещания, о том, что (далее идет часть приведенной цитаты) ...носит характер выражения мнения Председателя Правительства Российской Федерации по поводу текущей политической обстановки и не подпадает под признаки предвыборной агитации...».

Председатель Совета Федерации С.М. Миронов, высказался в поддержку кандидата Медведева, находясь с официальным визитом в Новой Зеландии, о чем не преминули сообщить государственные телеканалы.

Д.А. Медведев исполнял свои должностные обязанности практически в течение всего периода избирательной кампании (довольно лицемерно выглядит уход в однодневный отпуск для предвыборной агитации в Нижнем Новгороде). За два с половиной месяца, когда Д.А. Медведев был кандидатом, он успел побывать во многих точках России: Калининград, Мурманск, Челябинск, Воронеж, Санкт-Петербург, Пенза, Краснодар, Новочеркасск, Волгоград, Екатеринбург, Якутск, Хабаровск, Барнаул, Новосибирск, Красноярск, Ижевск, Казань, Уфа, и все эти поездки были совершены им при исполнении должностных обязанностей Вице-премьера Правительства РФ. Все мероприятия с участием Д.А. Медведева (а были еще и многочисленные мероприятия в Москве и даже в двух зарубежных странах) широко освещались в СМИ. Понятно, что такие возможности были доступны кандидату только в силу его должностного положения и при использовании немалых ресурсов со стороны государства, они в значительной степени повлияли на волеизъявление избирателей. Вряд ли здесь стоит говорить о реализации принципа равенства кандидатов, закрепленного российским избирательным законодательством и международными избирательными стандартами.

Большую роль в мобилизации избирателей и в агитации сыграли региональные и местные руководители²³¹. Главы регионов в период избирательных кампаний 2007–2008 годов принимали активное участие в агитации. Одним из наиболее очевидных нарушений, признанных даже Центральной избирательной комиссией РФ, была агитация в день голосования на выборах Президента РФ со стороны Президента Республики Марий-Эл Л.И. Маркелова²³².

Как мы отмечали выше, в период думской избирательной кампании у региональных администраций был дополнительный стимул для повышения явки и показателей «правящей» партии на территории региона: от этих показателей зависело распределение мандатов между регионами, а, следовательно, – возможности лоббирования в Думе региональных интересов.

Вот несколько сообщений с «горячей линии» Российского фонда свободных выборов (сообщения от информаторов Ассоциации «Голос» в основном приведены в бюллетене Национального центра мониторинга демократических процедур).

«... глава Кораблинского района (Рязанская область) М. Липатов собрал глав поселений и сказал, что в районе 90 % голосов должно быть отдано за партию "ЕДИНАЯ РОССИЯ", и если кто-то будет агитировать голосовать за другие партии, то ему об этом надо обязательно сигнализировать»²³³.

«...глава администрации Выборгского района (Санкт-Петербург) г-н Колесник посещает школы района и агитирует учеников и учителей голосовать только за список "Единой России". При этом ученикам рекомендуется передать это своим родителям»²³⁴.

«... на территории Кулундинского района Алтайского края представители админист-

²³¹ Сведения об участии региональных и местных руководителей в избирательной кампании по выборам депутатов Госдумы можно найти в Бюллетене Национального центра мониторинга демократических процедур. Выпуск №5, март 2008г. С. 101–110.

²³² См.: <http://www.lenta.ru/news/2008/03/21/wrong/>.

²³³ «Зеленая книга», с.133, п.64.

²³⁴ «Зеленая книга», с.143, п.135.

рации муниципального образования, а также председатель отделения пенсионного фонда по Кулундинскому району ведут агитацию за партию «ЕДИНАЯ РОССИЯ». Указанные лица приезжают на встречи с избирателями в рабочее время, пользуясь служебным транспортом. Об этом заявительница сообщила в ТИК, но ответа пока не получила»²³⁵.

Вовлеченность чиновников в избирательный процесс распространялась до самых нижних уровней, доходя также до лиц, не являющихся государственными или муниципальными служащими, но являющимися руководителями бюджетных или унитарных предприятий. В Москве, например, к обеспечению явки и агитации привлекались руководители ЖКХ: в ремонтно-эксплуатационных конторах хранились агитационные материалы «Единой России»²³⁶. В Челябинске избирательный штаб «Единой России» активно использовал тему строительства и реконструкции автомобильных дорог (см. иллюстрацию 16 на вкладке). Включенность жилищно-коммунальных служб в избирательную кампанию наглядно подтверждает фотография, на которой изображен стенд с номерами и названиями кабинетов Дирекции единого заказчика Калининского района города Челябинска. Как видно на фотографии, в кабинете №111 расположен «Отдел избирательных технологий»²³⁷.

Заметим, что среди жалоб, поступивших в ЦИК РФ, многие касаются именно использования должностного положения (по классификации самой ЦИК). Правда, по утверждениям ЦИК, большинство из них «не подтвердилось». Многие жалобы в ЦИК содержат фамилии губернаторов, глав муниципальных образований. К сожалению, по сведениям, представленным ЦИК РФ, трудно понять существо жалобы и разобраться в ее обоснованности. Достойна цитирования одна запись из перечня жалоб, поступивших в ЦИК РФ²³⁸: некто Чалхадзе Г.И. из Краснодарского края спрашивает: «*Просьба ответить, "правильно ли администрация города Геленджика агитирует население за одну партию?"*». В графе «Сведения о подтверждении» у ЦИК написано: «Нарушений не усматривается».

Довольно много жалоб на использование должностного положения на выборах содержится на «горячей линии» Российского фонда свободных выборов. Приведем примеры.

«... зам. начальника управления образования г. Рязани Баженкова поставила задачу всем директорам школ города возглавить избирательные штабы партии "ЕДИНАЯ РОССИЯ" и заявила, что в случае отказа после выборов будут сделаны оргвыводы»²³⁹.

«...директора учреждения вызывали в отдел культуры Красногвардейского р-на и принудили подписать бумагу, согласно которой он обязуется предоставить 100% явку работников возглавляемого им коллектива на выборы по месту работы, а не по месту регистрации»²⁴⁰.

«...заведующая библиотекой, ул. Ивановская, №14, Невского района Санкт-Петербурга, по указанию администрации района принуждает сотрудников составлять списки жителей с адресами и номерами телефонов и организовывать заполнение ими неких анкет»²⁴¹.

«...директор школы № 78 (Калининский р-н, ул. С. Ковалевской, д.8), назначил на 2 декабря родительское собрание и обязал родителей взять открепительные удостоверения и голосовать только в школе, на избирательных участках №№ 353 и 354»²⁴².

«Избирательный участок № 184 находится в Выборгском районе, по адресу ул. Болотная № 6, в школе №74. В день голосования в школе на стенах находится множество

²³⁵ «Зеленая книга», с.126, п.8.

²³⁶ Личные наблюдения одного из авторов.

²³⁷ См.: http://community.livejournal.com/vibory_light/2007/10/15/.

²³⁸ «Зеленая книга», с.262, п.16.

²³⁹ «Зеленая книга», с.133, п.65.

²⁴⁰ «Зеленая книга», с.140, п.104. Пункт 106 относится, по-видимому, к нарушению, которое допущено теми же лицами.

²⁴¹ «Зеленая книга», с.140, п.105.

²⁴² «Зеленая книга», с.140, п.108.

агитационных плакатов партии «ЕДИНАЯ РОССИЯ». Снять плакаты директор школы категорически отказалась, сославшись на указание администрации РОНО»²⁴³.

«...якобы по распоряжению заместителя главы администрации Тульской области от руководителей бюджетных организаций требуют представить в администрацию списки избирателей со всеми реквизитами и проконтролировать, чтобы все без исключения приняли участие в голосовании»²⁴⁴.

«... в Петроградском районе заведующая РОНО дала указание завучу лицея №82 обязать всех учителей взять открепительные удостоверения проголосовать по месту работы, а не по месту жительства»²⁴⁵.

«...главные врачи районных больниц в Звериноголовском и Юргамышском районах, а также в Курганской областной больнице принуждают подчиненных голосовать за список «Единой России», требуя фотографировать бюллетени с помощью мобильных телефонов, в случае не выполнения этого требования угрожают увольнением»²⁴⁶.

«...по указанию главы администрации Ленинского района г. Новосибирска г-на Стукало по квартирам ходят работники администрации и предлагают голосовать за определенную партию. ... дважды звонили из администрации, в том числе из отдела пособий и компенсационных выплат, и требовали письменно объяснить, почему она не впустила их в свой подъезд»²⁴⁷.

Роль государства как участника выборов хорошо иллюстрируется взаимодействием избирательных штабов формального участника выборов с подразделениями администрации, занимающимися организацией выборов. Такое взаимодействие проявлялось на всех территориальных уровнях, начиная с Администрации Президента РФ и заканчивая районными штабами. В некоторых случаях сотрудники администрации могли непосредственно состоять в избирательном штабе, и наоборот²⁴⁸. Примером такого сотрудничества на самом высоком уровне является работа замуководителя управления внутренней политики администрации президента Л.Г. Ивлева в избирательном штабе «Единой России»²⁴⁹ в период думских выборов²⁵⁰.

В газете «Новая газета Кубани»²⁵¹ был размещен некий «внутренний» документ партии «Единая Россия», который рекомендовал уходить в отпуск сотрудникам администрации для работы в избирательных штабах «Единой России».

Очень интересным с точки зрения исследования взаимоотношений между администрацией и избирательным штабом является также письмо от 18 октября 2007 года руководителя избирательного штаба «Единой России» Советского района города Орла на имя мэра города Орла и одновременно (!) руководителя городского штаба «Единой России»²⁵², которое мы приводим полностью (документ исполнен на бланке Советского местного отделения Орловского регионального отделения «Единой России»):

²⁴³ «Зеленая книга», с.144, п.140. Аналогичная жалоба содержится в пункте 141.

²⁴⁴ «Зеленая книга», с.136, п.85.

²⁴⁵ «Зеленая книга», с.144, п.138.

²⁴⁶ «Зеленая книга», с.131, п.53.

²⁴⁷ «Зеленая книга», с.132, п.62.

²⁴⁸ Такая технология не нова, см.: Бузин А.Ю. Административные избирательные технологии: московская практика. М.: РОО «Центр «Панорама», 2006. С. 32

²⁴⁹ См. статью «Кремль усилит штаб «Единой России» в «Независимой газете» от 05.10.07.

²⁵⁰ Впрочем, еще более показательным было экстренное усиление Ивлевым Центральной избирательной комиссии РФ в период выборов президентских.

²⁵¹ Новая газета Кубани, №56 от 26–30 июля 2007 года.

²⁵² См.: [http://www.province.ru/newspapers/gazeta/11/44\(449\)/691528.html](http://www.province.ru/newspapers/gazeta/11/44(449)/691528.html).

Руководителю городского
избирательного штаба –
мэру города Орла Касьянову А.А.

Уважаемый Александр Александрович!

В настоящее время местным избирательным штабом Советского района проделана организационная работа по подготовке к выборам депутатов в Государственную Думу Российской Федерации. В частности: создан объединенный избирательный штаб, распределены обязанности между членами штаба, назначены бригады и агитаторы с определением маршрутов работы, составлен и реализуется график встреч с партийными организациями района, реализовываются сетевые партийные проекты, идет подготовка к районной партийной конференции.

Вместе с тем, для более эффективной работы и достижения желаемых результатов прошу решить следующие вопросы:

- 1. Дать соответствующие указания службам жизнеобеспечения («Орел водоканал», «Орелгортеплоэнерго», МУП ЖРЭП(Заказчик), ЖРЭО, дежурным по администрациям районов, города и др.) для оперативного реагирования на информацию, поступающую от избирательных районных штабов, от жителей города.*
- 2. Активизировать работу подведомственных учреждений по росту численности членов партии и реализации партийного проекта «1+10».*
- 3. В связи с планируемыми встречами членов местного политсовета с трудовыми коллективами рекомендовать руководителям подведомственных учреждений обеспечить беспрепятственное проведение этих встреч.*
- 4. Решить вопрос об оплате работы агитаторов, бригадиров, мобильных бригад из расчета не менее 5000 рублей в месяц на человека.*
- 5. Решить вопрос транспортного обеспечения (2 легковых автомобиля).*
- 6. Решить вопрос с ремонтом помещения избирательного штаба и его оборудования мебелью и оргтехникой.*
- 7. Решить вопросы финансового обеспечения проводимых мероприятий.*
- 8. Обеспечить агитаторов и бригадиров информационным материалом о ходе реализации национальных проектов в г. Орле и кратким справочным материалом по реформе ЖКХ.*
- 9. Дать задание на выявление микрогрупп, общественных объединений на территории районов, и совместно с администрацией районов и районными партийными организациями провести ряд встреч.*
- 10. Дать задание районам на организацию и проведение совместных общерайонных мероприятий в присутствии представителей партийной организации.*
- 11. Оказать помощь в производстве работ по благоустройству территории района особенно внутриквартальной (список будет представлен дополнительно).*

Руководитель районного штаба

М.В. Вдовин

Известны три случая, когда в агитации приняли участие законодательные органы власти. Народное Собрание Республики Дагестан, Законодательные Собрания Санкт-Петербурга и Приморского края в конце ноября 2007 года приняли обращения, в которых говорилось о поддержке политики В.В. Путина и содержались призывы поддержать эту политику. Между тем, закон напрямую запрещает органам власти участвовать в агитации. Следует отметить, что правовое управление Законодательного Собрания Санкт-Петербурга предупреждало депутатов о незаконности принятого обращения²⁵³. Избирательные комиссии никак не отреагировали на это вызывающее нарушение закона.

²⁵³ См.: http://community.livejournal.com/vibory_light/8416.html#cutid1.