

В Избирательную комиссию Ростовской области

от члена комиссии с правом решающего голоса
Крашенниковой Татьяны Васильевны

ОСОБОЕ МНЕНИЕ
к постановлению избирательной комиссии Ростовской области

ПРОТОКОЛ

№ 137-2

«15» сентября 2025 года Избирательная комиссия Ростовской области (далее также – Комиссия, ИК РО) большинством голосов проголосовала за принятие Постановления № _____ «Об утверждении итогов выборов Губернатора Ростовской области» (далее также – Постановление).

Поскольку я не согласна с этим решением (Постановлением), считаю необходимым в соответствии с п. 17 ст. 28 Федерального закона от 12.06.2002 № 67–ФЗ «Об основных гарантиях избирательных прав и права на участие в референдуме граждан Российской Федерации» (далее — ФЗ-67) изложить свою позицию в настоящем документе.

Избирательной комиссией Ростовской области на протяжении многих лет создаются все условия для утраты гражданами доверия к процессу проведения выборов, а также для проведения процедур по узакониванию нелегитимной власти, по факту не избираемой электоратом.

При этом конституционно-правовой институт выборов является фундаментальным элементом демократического государства. Статья 3 Конституции Российской Федерации закрепляет, что народ осуществляет свою власть непосредственно, а также через органы государственной власти и местного самоуправления, при этом высшим непосредственным выражением власти народа являются референдум и свободные выборы.

Для обеспечения реализации избирательных прав граждан законодательством предусмотрено взаимодействие избирательных комиссий с органами государственной власти и местного самоуправления.

Однако в практике избирательного процесса уже давно назрела проблема определения границ допустимого содействия органов государственной и муниципальной власти избирательным комиссиям, за пределами которых начинается неправомерное использование административного ресурса, в последствии приводящее к искажению действительного волеизъявления граждан. Актуальность данной проблемы обусловлена необходимостью обеспечения легитимности выборов как основы конституционного строя.

В соответствии с пунктом 16 статьи 20 Федерального закона от 12.06.2002 № 67-ФЗ «Об основных гарантиях избирательных прав и права на участие в референдуме граждан Российской Федерации» в целях обеспечения реализации положений избирательного законодательства государственные органы, органы местного самоуправления, государственные и муниципальные учреждения, а также их должностные лица обязаны оказывать комиссиям содействие в реализации их полномочий, в частности на безвозмездной основе предоставлять необходимые помещения (при предоставлении помещений территориальным, окружным и участковым комиссиям - без возмещения и оплаты комиссиями затрат на использование помещений и оплату коммунальных услуг), в том числе для хранения избирательной документации, документации референдума (до передачи указанной документации в архив либо уничтожения по истечении сроков хранения, установленных законом) и технологического оборудования участковых

комиссий, обеспечивать охрану предоставляемых помещений и указанных документации и оборудования, а также предоставлять на безвозмездной основе транспортные средства, средства связи, техническое оборудование.

Согласно статье 45 Федерального закона от 12.06.2002 № 67-ФЗ «Об основных гарантиях избирательных прав и права на участие в референдуме граждан Российской Федерации» органы государственной власти, органы местного самоуправления, комиссии, организации, осуществляющие выпуск средств массовой информации, редакции сетевых изданий, физические и юридические лица осуществляют информирование избирателей.

Согласно части 7 статьи 3 Федерального закона от 12.06.2002 № 67-ФЗ вмешательство в деятельность комиссий со стороны законодательных (представительных) и исполнительных органов государственной власти, органов местного самоуправления, организаций, должностных лиц, иных граждан не допускается.

При этом Конституционный Суд Российской Федерации в своих решениях неоднократно подчеркивал, что взаимодействие органов власти с избирательными комиссиями должно осуществляться на основе принципов независимости комиссий, невмешательства в их деятельность и соблюдения равенства кандидатов.

Термин «административный ресурс» не имеет легального определения в российском законодательстве, однако широко используется в научной литературе и правоприменительной практике. Под административным ресурсом в избирательных кампаниях мы понимаем совокупность возможностей, которыми обладают органы государственной власти и местного самоуправления, а также их должностные лица, для оказания влияния на избирательный процесс в интересах определенных политических сил.

Анализ проводимых избирательных кампаний позволяет выделить следующие формы использования административного ресурса:

институциональный ресурс – использование полномочий органов власти для создания преимуществ определенным кандидатам или партиям;

медийный ресурс – неравномерное освещение деятельности кандидатов в государственных и муниципальных СМИ;

финансовый ресурс – перераспределение бюджетных средств в целях повышения популярности определенных кандидатов;

регуляторный ресурс – избирательное применение законодательства к различным участникам избирательного процесса;

силовой ресурс – использование правоохранительных органов для давления на оппозиционных кандидатов или их сторонников.

По большей части административный ресурс, заключается в неравном доступе кандидатов к избирательному полю, нарушении принципа равенства и состязательности, когда одному претенденту создаются лучшие условия, а всем остальным – вышеупомянутый принцип.

Очевидно, что давно назрела необходимость определения границ между правомерным содействием органов государственной и муниципальной власти избирательным комиссиям и неправомерным вмешательством в избирательный процесс.

В этой связи предлагается определить следующие критерии в целях организации совместной работы избирательных комиссий и органов власти в рамках правового поля:

- критерий нормативной обоснованности – действия органов государственной и муниципальной власти должны быть прямо предусмотрены действующим законодательством о выборах;

- критерий равенства – содействие должно оказываться всем участникам избирательного процесса на равных основаниях;

- критерий нейтральности – действия органов власти не должны создавать

преимуществ для отдельных кандидатов или партий;

- критерий прозрачности – информация о формах и объемах содействия должна быть открытой и доступной;

- критерий целевого характера – содействие должно быть направлено исключительно на обеспечение реализации избирательных прав граждан.

В соответствии с пунктом 11 Постановления Пленума Верховного Суда РФ от 27.06.2023 г. № 24 «О некоторых вопросах, возникающих при рассмотрении судами административных дел о защите избирательных прав и права на участие в референдуме граждан Российской Федерации» избирательные комиссии обеспечивают реализацию и защиту избирательных прав граждан Российской Федерации, осуществляют подготовку и проведение выборов в Российской Федерации и **действуют в интересах всех граждан, как носителей активного и пассивного избирательного права.**

При этом анализ судебной практики по делам о нарушениях избирательного законодательства показывает, что суды часто сталкиваются с трудностями при квалификации действий органов власти как неправомерного использования административного ресурса.

Это связано с отсутствием четких законодательных критериев разграничения правомерного содействия и неправомерного вмешательства, сложностью доказывания причинно-следственной связи между действиями органов власти и результатами выборов, а также недостаточной разработанностью методики оценки влияния административного ресурса на волеизъявление избирателей.

Верховный Суд РФ в своих обзорах судебной практики отмечает, что для признания выборов недействительными вследствие использования административного ресурса необходимо установить, что такое использование не позволило выявить действительную волю избирателей.

В Постановлении Пленума Верховного Суда РФ от 27.06.2023 г. № 24 «О некоторых вопросах, возникающих при рассмотрении судами административных дел о защите избирательных прав и права на участие в референдуме граждан Российской Федерации» установлен четкий критерий между различными основаниями для отмены решения об итогах голосования/о результатах выборов и нарушениями действующего законодательства которые могут являться основаниями такой отмены – ***невозможность выявления действительной воли избирателей.***

Анализ жалоб участников избирательного процесса позволяет выделить наиболее распространенные нарушения, связанные с использованием административного ресурса как в дни голосования, так и при подготовке к выборам:

1. Ненадлежащая организация помещений для голосования – предоставление неподходящих помещений, создающих неудобства для избирателей или затрудняющих работу наблюдателей;

2. Манипуляции с техническими средствами контроля – избирательное использование средств видеонаблюдения, создание препятствий для фиксации нарушений, отказ в предоставлении записей с камер наблюдения;

3. Неточности в списках избирателей – включение "мертвых душ", необоснованное исключение избирателей из списков, двойной учет избирателей;

4. Административное давление на подчиненных – принуждение работников бюджетных организаций к участию в голосовании, требование отчетов о голосовании, угрозы увольнения или иных негативных последствий;

5. Давление на родителей учащихся образовательных учреждений – использование родительских собраний для агитации, требование участия родителей в голосовании под угрозой негативных последствий для их детей;

6. Принуждение к определенному методу голосования – навязывание голосования на дому, на предприятии или через электронные системы голосования;

7. Прямое вмешательство в волеизъявление – контроль за содержанием бюллетеней, требование фотоотчетов о голосовании, организация "каруселей".

Эти нарушения особенно распространены в учреждениях, подведомственных органам местного самоуправления, что свидетельствует о системном характере проблемы использования административного ресурса, а также об острой необходимости исключения из системы избирательных комиссий сотрудников образовательных учреждений, как основных организаторов вышеуказанных действий, оказывающих незаконное влияние на волю избирателей.

При этом *одним из наиболее серьезных последствий использования административного ресурса в избирательном процессе является подрыв доверия граждан к институту выборов.*

Согласно социологическим исследованиям, значительная часть российских граждан не верит в честность и справедливость избирательных процедур, что приводит к снижению явки и политической апатии граждан.

Восстановление доверия к выборам является необходимым условием для развития демократических институтов и гражданского общества.

Законодательное исключение административного ресурса из избирательного процесса может стать ключевым фактором в восстановлении доверия граждан к выборам.

С учетом вышеизложенного, считаю, что необходимы следующие меры по совершенствованию правового регулирования взаимодействия органов власти с избирательными комиссиями и исключения «административного ресурса» из процесса выборов:

1. Законодательное закрепление понятия «административный ресурс» и форм его неправомерного использования;

2. Установление четких критериев разграничения правомерного содействия и неправомерного вмешательства органов власти в деятельность избирательных комиссий;

3. Усиление ответственности должностных лиц за неправомерное использование административного ресурса, а также создание специализированных подразделений по противодействию электоральным нарушениям – формирование в правоохранительных органах специальных групп, обладающих необходимыми компетенциями для выявления и пресечения фактов использования административного ресурса;

4. Расширение полномочий наблюдателей по контролю за действиями органов власти в избирательном процессе, обеспечение их доступа ко всем этапам избирательного процесса, создание условий для международного наблюдения;

5. Создание прозрачной системы финансирования избирательных кампаний – установление жестких ограничений на использование бюджетных средств в предвыборный период, обеспечение публичного доступа к информации о расходовании средств, внедрение механизмов общественного контроля за расходованием бюджетных средств в период проведения избирательных кампаний;

6. Создание независимой системы технического обеспечения избирательного процесса, не подконтрольной местным органам власти;

7. Разработка детальных регламентов взаимодействия органов власти с избирательными комиссиями, исключающих возможность произвольного толкования их полномочий;

8. Создание системы независимого администрирования выборов – формирование избирательных комиссий без участия органов исполнительной власти, с привлечением представителей гражданского общества и экспертного сообщества;

9. Проведение информационно-просветительских кампаний – повышение правовой грамотности избирателей, разъяснение их прав и механизмов защиты, формирование культуры гражданского участия в избирательном процессе;

10. Разработка методических рекомендаций – подготовка детальных инструкций для избирательных комиссий, наблюдателей и правоохранительных органов по выявлению и документированию фактов использования административного ресурса;

11. Внедрение механизмов общественного контроля – создание общественных советов при избирательных комиссиях с участием представителей всех политических сил и гражданского общества;

12. Развитие судебной практики в данной области – формирование единообразного подхода судов к рассмотрению дел, связанных с использованием административного ресурса, публикация обзоров судебной практики и донесение содержащихся в них выводов до избирательных комиссий и органов власти.

Исследования показывают, что в странах, где удалось минимизировать использование административного ресурса, наблюдается значительно более высокий уровень доверия граждан к выборам и, как следствие, более высокая явка и активное участие граждан в политической жизни государства.

Очевидно, что восстановление доверия гражданского общества к выборам – это длительный процесс, требующий последовательных усилий со стороны всех участников политической системы. Однако именно законодательное исключение возможности использования «административного ресурса» в избирательном процессе может стать тем фундаментом, на котором будет строиться новая культура электоральных отношений.

Как отмечают эксперты, «чистые» выборы без использования административного ресурса способствуют не только повышению легитимности избранных органов власти, но и более эффективному государственному управлению, поскольку создают условия для реальной политической конкуренции и отбора наиболее компетентных кандидатов.

Проблема разграничения правомерного содействия органов власти избирательным комиссиям от неправомерного использования «административного ресурса» имеет фундаментальное значение для обеспечения конституционного принципа свободных выборов. Решение данной проблемы требует комплексного подхода, включающего совершенствование законодательства, развитие судебной практики и формирование политической культуры, основанной на уважении к избирательным правам граждан.

Анализ наиболее распространенных нарушений, связанных с использованием административного ресурса, показывает, что они носят системный характер и затрагивают все этапы избирательного процесса – от формирования списков избирателей до подсчета голосов.

Особую озабоченность вызывает административное давление на работников бюджетной сферы и родителей учащихся образовательных учреждений, что свидетельствует о глубоком проникновении административного ресурса в социальную ткань общества. Повторюсь, что давно назрела проблема исключения из системы избирательных комиссий сотрудников образовательных учреждений и администраций, которые в силу своей подконтрольности выполняют решающую функцию в распределении потока «административного ресурса» для достижения целей определенных кандидатов и политических сил.

Законодательное исключение «административного ресурса» из избирательного процесса является необходимым условием для восстановления доверия граждан к институту выборов. Предложенные в настоящем особом мнении критерии разграничения правомерного содействия и неправомерного вмешательства, а также меры по совершенствованию правового регулирования могут способствовать повышению

легитимности выборов и укреплению демократических основ конституционного строя Российской Федерации.

Только через обеспечение честных и справедливых выборов, свободных от административного давления, возможно реальное воплощение конституционного принципа народовластия и формирование эффективной системы государственного управления, отвечающей интересам всех граждан Российской Федерации.

В соответствии с частью 17 Федерального закона от 12.06.2002 № 67-ФЗ члены комиссии с правом решающего голоса, несогласные с решением комиссии, вправе изложить в письменной форме особое мнение, отражаемое в протоколе комиссии и прилагаемое к ее решению, в связи с которым это мнение изложено. Если в соответствии с законом указанное решение комиссии подлежит опубликованию (обнародованию), особое мнение должно быть опубликовано (обнародовано) в том же порядке, что и решение комиссии.

Согласно статье 4.23. Регламента Избирательной комиссии Ростовской области (утв. постановлением ИК РО № 9-15 от 28.09. 2017 г.) на заседании Комиссии ведется протокол. К протоколу прилагаются принятые в ходе заседания постановления Комиссии, инструкции, заключения и иные нормативные акты, а также разъяснения, заявления и обращения Комиссии, особые мнения членов Комиссии.

В соответствии с п. 17 ст. 28 67-ФЗ и Регламентом ИК РО прошу приложить настоящее особое мнение к Постановлению комиссии и опубликовать в установленном федеральным и региональным законодательством порядке.

«15» сентября 2025 года
Т.В.



Крашенникова