

АКТУАЛЬНЫЕ ПРОБЛЕМЫ ПУБЛИЧНОГО ПРАВА

А.Е. Постников

ИЗБИРАТЕЛЬНОЕ ПРАВО КАК ПОДОТРАСЛЬ РОССИЙСКОГО КОНСТИТУЦИОННОГО ПРАВА

Аннотация. В статье рассматриваются особенности избирательного права как составной части конституционного права России, характеризуются основные институты избирательного права, определяется их общий вектор развития.

Ключевые слова: конституционное право, избирательное право, избирательные права граждан, институты избирательного права.

Избирательное право является одним из важнейших компонентов системы российского конституционного права. Оно регулирует порядок осуществления конституционного права граждан избирать и быть избранными в органы государственной власти и органы местного самоуправления, тем самым устанавливая порядок проведения выборов в указанные органы. Общий объем нормативно-правового регулирования выборов в Российской Федерации, его структурированность по отдельным правовым институтам позволяют отнести его к числу основных подотраслей конституционного права.

В связи с активным развитием системы избирательного законодательства в 90-е гг. прошлого века некоторыми исследователями ставился вопрос об обособлении избирательного права в качестве самостоятельной отрасли права¹. Полагаем, что избирательное право должно рассматриваться как неотъемлемый элемент, подсистема в рамках общей системы российского конституционного права². Только сохранение присущих конституционному праву методов регулирования способно обеспечить полноценную реали-

зацию конституционного права граждан избирать и быть избранными. Такая реализация возможна только при условии гарантированности в избирательном процессе других политических прав и свобод: права на объединение, свободы слова, свободы массовой информации.

Отрыв правового регулирования избирательных прав граждан и порядка их осуществления от регулирования иных политических прав и свобод чреват забвением конституционно-правовой природы избирательных правоотношений, суть которых состоит не в том, чтобы обеспечить проведение выборов как ординарной административной процедуры, а гарантировать именно проведение свободных выборов.

Обилие законодательных актов, их объем не являются решающими факторами при определении состава отраслей права. Признание обособленности избирательных правоотношений вне рамок конституционных правоотношений может привести к разрыву системных связей между институтом свободных выборов и важнейшими политическими правами и свободами, гарантированными в Конституции. Это влечет общее снижение уровня защищенности конституционного права граждан избирать и быть избранными³.

Как уже отмечалось, в рамках избирательного права как подотрасли конституционного права сформировалось значительное количество правовых институтов. основополагающее значение имеют материально-правовые институты активного и пассивного

¹ В частности, точки зрения об избирательном праве как о самостоятельной отрасли российского права придерживается В.И. Лысенко. — Лысенко В.И. Проблемы современного избирательного права в России и в европейских странах: Дисс. в виде научного доклада на соиск. уч. ст. ... д-ра юрид. наук. М., 1995. С. 3-4. С данной точкой зрения в целом солидаризуется С.Д. Князев с оговоркой, что «обретение статуса самостоятельной отрасли для избирательного права дело будущего, хотя и не такого отдаленного». — С.Д. Князев. Российское избирательное право. Владивосток, 2001. С. 42.

² Об этом см. также: Конституционное законодательство России // Под ред. Ю.А. Тихомирова. М., 1999. С. 29.

³ Данный тезис подтверждается опытом развития важнейшего института избирательного права — предвыборной агитации.

избирательного права, то есть права избирать и быть избранными в органы государственной власти и в органы местного самоуправления в соответствии со ст. 32 Конституции РФ. Иные институты избирательного права в основном носят процессуальный характер и по своей сути представляют процессуальные гарантии осуществления указанного конституционного права. Они могут быть классифицированы по стадиям либо наиболее общим аспектам избирательного процесса. Это, в частности, институты назначения выборов, образования избирательных округов и участков, составления списков избирателей, выдвижения и регистрации кандидатов, статуса кандидатов и избирательных объединений, предвыборной агитации, финансирования избирательных кампаний, голосования, подведения итогов голосования и определения результатов выборов, институты избирательных комиссий и избирательной системы.

В свою очередь, в общих институтах избирательного права выделяются и более частные институты. Так, в рамках института финансирования избирательных кампаний сложился и устойчиво развивается институт избирательных фондов. Судьба других институтов может складываться иначе. Так, институт избирательного залога, появившись в законодательстве и практике проведения в конце 90-х гг., в настоящее время не предусмотрен в законодательстве и соответственно не применяется на выборах.

В настоящее время система правового регулирования выборов в России такова, что состав и содержание институтов избирательного права являются общими как для федерального законодательства, так и для законодательства субъектов РФ. Согласно п. 3 ст. 1 Федерального закона «Об основных гарантиях избирательных прав и права на участие в референдуме граждан Российской Федерации» законами субъектов РФ могут устанавливаться гарантии избирательных прав и права на участие в референдуме граждан РФ, дополняющие гарантии, установленные настоящим Федеральным законом. На практике реализация данного Федерального закона (в силу детальности и универсальности содержащегося в нем регулирования) привела к тому, что субъекты РФ фактически не имеют возможности предусмотреть в своем законодательстве самостоятельные институты избирательного права. Субъекты РФ могут лишь определять отдельные параметры избирательной системы, применяемой на выборах в субъектах РФ и особенности некоторых избирательных процедур.

Важной особенностью *институтов активного и пассивного избирательного права* является то обстоятельство, что их основы закреплены непосредственно в Конституции РФ (ст. 32, чч. 2 и 3). Это,

несомненно, способствовало стабильности их законодательного регулирования, поскольку четкие конституционные ориентиры ограничивали усмотрение законодателя в данном вопросе. Длительное время федеральным законодательством допускалось практически единственное дополнительное условие реализации гражданином РФ пассивного избирательного права, связанное с достижением гражданином определенного возраста. Возможность установления цензов оседлости применительно к пассивному избирательному праву, первоначально предусмотренная Федеральным законом от 1994 г. «Об основных гарантиях избирательных прав граждан Российской Федерации»⁴ породив целый ряд правовых коллизий (наиболее известный эпизод — восстановление по решению Верховного Суда РФ А.В. Руцкого кандидатом на должность губернатора Курской области), вскоре была исключена федеральным законодателем. После этого в течение длительного времени не уточнялось нормативное содержание пассивного избирательного права. Сужение состава кандидатов в депутаты и на выборные должности осуществлялся путем применения достаточно жестких условий регистрации кандидатов, а также процедуры отмены регистрации в случаях установленных нарушений избирательного законодательства.

Между тем ситуация существенно изменилась в связи с внесением в 2006 г. изменений в Федеральный закон «Об основных гарантиях избирательных прав и права на участие в референдуме граждан Российской Федерации»⁵. Появились дополнительные ограничения пассивного избирательного права. В частности, было установлено, что не имеют права быть избранными граждане РФ:

- имеющие гражданство иностранного государства либо вид на жительство или иной документ, подтверждающий право на постоянное проживание гражданина РФ на территории иностранного государства. Указанные граждане вправе быть избранными в органы местного самоуправления, если это предусмотрено международным договором РФ;
- осужденные к лишению свободы за совершение тяжких и (или) особо тяжких преступлений и имеющие на день голосования на выборах неснятую и непогашенную судимость за указанные преступления;
- осужденные за совершение преступлений экстремистской направленности, предусмотренных Уголовным кодексом РФ, и имеющие на день го-

⁴ СЗ РФ. 1994. № 33. Ст. 3406.

⁵ Российская газета. 15 июня 2002 г.

- лосования на выборах неснятую и непогашенную судимость за указанные преступления;
- подвергнутые административному наказанию за совершение административных правонарушений, предусмотренных ст. 20.3 (пропаганда и публичное демонстрирование нацистской атрибутики или символики) и 20.29 (производство и распространение экстремистских материалов) Кодекса РФ об административных правонарушениях, если голосование на выборах состоится до окончания срока, в течение которого лицо считается подвергнутым административному наказанию;
 - в отношении которых вступившим в силу решением суда установлен факт нарушения ограничений, связанных с незаконной, в том числе экстремистской агитацией, установленных в Федеральном законе «Об основных гарантиях избирательных прав и права на участие в референдуме граждан Российской Федерации», если указанные нарушения либо действия совершены до дня голосования на выборах в течение установленного законом срока полномочий органа государственной власти или органа местного самоуправления, в которые назначены выборы, либо должностного лица, для избрания которого назначены выборы.

Указанные ограничения пассивного избирательного права существенно изменяют конституционно-правовой смысл объема возможных ограничений права граждан быть избранными, заложенный в ст. 32 (ч. 2 и 3) Конституции РФ. Ограничения прав граждан РФ, имеющих гражданство иностранного государства либо вид на жительство или иной документ, подтверждающий право на постоянное проживание гражданина РФ на территории иностранного государства, быть членами избирательных комиссии были признаны Конституционным Судом РФ не соответствующими Конституции РФ, ее ст. 19 (ч. 2), 32 (ч. 1) и 55 (ч. 3)⁶. Полагаем, что применительно к осуществлению пассивного избирательного права соответствующие ограничения в равной мере не соответствуют указанной статье Конституции РФ. По сути, для рассматриваемой категории лиц вопреки требованиям ст. 19 (ч. 2) и 55 (ч. 3) вводится дискриминационный ре-

жим, которых не соответствует конституционным критериям правового регулирования прав и свобод граждан, их равенства независимо от места жительства. Таким образом, в рамках избирательного законодательства актуальна коррекция нормативного содержания института активного избирательного права.

Действующее избирательное законодательство нередко создает чрезмерно усложненные процедуры осуществления избирательных прав, создавая тем самым серьезные административные барьеры для кандидатов, политических партий, иных участников избирательного процесса. Опасность детального, пошагового регулирования политических прав граждан, осуществление которых составляет предмет конституционного права, заключается в том, что оно необоснованно препятствует доступу граждан к демократическим процедурам. Примеров в данной области достаточно. Из новых явлений в этой области отметим так называемый «муниципальный фильтр», применяемый для выдвижения кандидата на выборах главы субъекта РФ в соответствии с Федеральным законом от 02.05.2012 № 40-ФЗ «О внесении изменений в Федеральный закон «Об общих принципах организации законодательных (представительных) и исполнительных органов государственной власти субъектов Российской Федерации» и Федеральный закон «Об основных гарантиях избирательных прав и права на участие в референдуме граждан Российской Федерации»⁷. По сути, нормами данного закона создан дополнительный ценз в осуществлении пассивного избирательного права, который даже крупным оппозиционным партиям, представленным в Государственной Думе и представительных органах субъектов РФ, муниципальных образований, чрезвычайно сложно преодолеть, не располагая административным ресурсом на региональном и местном уровнях.

Полагаем, что при таких обстоятельствах имеет место законодательное регулирование, не отвечающего международным избирательным стандартам. Согласно ст. 25 Международного пакта о гражданских и политических правах «каждый гражданин должен иметь без какой бы то ни было дискриминации ... и без необоснованных ограничений право и возможность ... голосовать и быть избранным на подлинных периодических выборах, производимых на основе всеобщего равного избирательного права при тайном голосовании и обеспечивающих свободное волеизъявление избирателей»⁸. Несомненно, что

⁶ Постановление Конституционного Суда РФ от 22.06.2010 № 14-П «По делу о проверке конституционности подпункта «а» пункта 1 и подпункта «а» пункта 8 статьи 29 Федерального закона «Об основных гарантиях избирательных прав и права на участие в референдуме граждан Российской Федерации» в связи с жалобой гражданина А.М. Малицкого» // СЗ РФ. 2010. № 27. Ст. 3552.

⁷ СЗ РФ. 2012. № 19. Ст. 2274

⁸ Международные избирательные стандарты: Сборник до-

«муниципальный фильтр» выступает в роли именно такого ограничения, поскольку ставит возможность участия граждан в выборах главы субъекта РФ не в зависимости от поддержки избирателей, а от согласия уже избранных местных депутатов, глав муниципальных образований.

Названные ограничительные требования законодательства, помноженные на несовершенную правоприменительную практику, снижают демократический потенциал конституционного права. Правовые процедуры, призванные оформлять, обеспечивать доступ граждан к институтам народовластия, по сути, превращаются в административные процедуры квази-лицензирования, что нарушает конституционные основы соотношения власти, общества и гражданина, выраженные в принципе народовластия, в соответствии с которым именно народ является единственным источником власти в Российской Федерации.

Для проведения свободных выборов важнейшее значение имеет развитие *института предвыборной агитации*. Рассмотрим подробнее конституционно-правовую логику развития этого института.

Период предвыборной агитации представляет собой пик избирательной кампании. В это время кандидаты и их сторонники предпринимают наиболее активные усилия для того, чтобы их политические платформы стали более узнаваемыми и привлекательными и они в результате получили максимальную поддержку у избирателей. На практике у участников избирательной кампании неизменно возникают стимулы использовать нетрадиционные, особо эффективные формы и способы ведения предвыборной агитации. Современные избирательные технологии предлагают широкий арсенал таких средств. Многие из них связаны с ведением предвыборной агитации через средства массовой информации. Однако некоторые приемы предвыборной агитации расцениваются избирательными комиссиями и судами как неправомерные, вследствие чего их использование может привести к весьма негативным последствиям для кандидата, включая и прекращение его участия в избирательной кампании. В этой связи первостепенную важность имеет решение задачи как правомерное поведение участников избирательной кампании отграничить от злоупотребления правом на предвыборную агитацию.

Казалось бы, самым простым ответом на поставленный вопрос была бы рекомендация выполнять требования избирательного законодательства. В от-

личие от запретов, содержащихся, например, в уголовном законодательстве, запреты и ограничения в сфере предвыборной агитации, установленные в избирательном законодательстве, зачастую отличаются недостаточной определенностью. Это прежде всего связано с тем, что участвуя в предвыборной агитации, граждане и общественные объединения реализуют принадлежащую им *конституционную свободу слова*, и тотальная законодательная регламентация всех проявлений предвыборной агитации может прийти в противоречие с конституционными гарантиями этой свободы. Закон, превратившийся в пошаговую инструкцию ведения агитации для всех кандидатов, по своей сути противоречит принципам политической свободы. Особенность правового режима регулирования прав и свобод граждан в условиях правового государства в том и состоит, что доминирующим принципом регулирования является «разрешено все, что не запрещено».

Поэтому, оставаясь в рамках Конституции РФ, федеральный законодатель при регламентации порядка проведения предвыборной агитации стоит перед необходимостью одновременного решения двух задач:

- обеспечить для участников избирательной кампании свободу выбора форм и методов предвыборной агитации и тем самым защитить их право на участие в свободных демократических выборах;
- определить, какие проявления предвыборной агитации кандидатов, избирательных объединений и их представителей нарушают избирательные права граждан и могут служить основанием для применения санкций к указанным субъектам избирательной кампании.

Следует также учитывать, что сам по себе процесс применения положений закона с неизбежностью требует их толкования. При толковании правовых норм под давлением обстоятельств избирательные комиссии могут так или иначе создавать для кандидатов, избирательных объединений весьма узкие рамки ведения избирательной кампании. Этот режим нередко касается деятельности СМИ и журналистов в период избирательной кампании. При этом перед участниками выборов возникает реальная проблема, когда боязнь нарушить мнимые правила проведения избирательной кампании приводит к утрате инициативности в действиях кандидатов, избирательных объединений и их сторонников. Столкнувшись с аналогичными проблемами, журналисты не могут в полной мере исполнять профессиональные обязанности по освещению избирательной кампании. Такая ситуация не соответствует принципу проведения сво-

кументов: Выпуск второй / Отв. ред. д.ю.н. В.И. Лысенко. М.: Центральная избирательная комиссия РФ, 2009. С. 54

бодных выборов. Поэтому законодательные нормы о предвыборной агитации должны не только защищать общество от кандидатов и партий, действующих неправовыми, недемократическими методами, но и создавать надежную защиту для добросовестных участников избирательной кампании от различного рода ограничений на свободы слова в период избирательной кампании. Последняя задача, по нашему мнению, в действующем законодательстве до сих пор решена неудовлетворительно.

История законодательного регулирования предвыборной агитации в России напоминает движения несбалансированного маятника в часовом механизме. От одной крайности абсолютной несвободы он совершает резкое движение в пространство полной вседозволенности и затем так же стремительно движется в сторону несвободы, где царствуют многочисленные запреты, предписания и над кандидатами нависают фатальные санкции. Следует признать, что сбалансированные подходы к регулированию предвыборной агитации не выработаны до сих пор.

В советский период предвыборная агитация сводилась к встречам кандидатов с избирателями и вывешиванию избирательными комиссиями плакатов с биографиями кандидатов. Однако в условиях безальтернативных выборов такого рода деятельность в целом трудно признать агитационной. Единственным живым началом во всей предвыборной кампании была борьба агитаторов за 99% явку избирателей на выборы.

Избирательные законы, по которым проводились первые альтернативные выборы в 1989-1991 гг., уравнивали кандидатов в практической невозможности вести свободную предвыборную агитацию. Просто закон не предполагал каких-либо самостоятельных расходов кандидатов на предвыборную агитацию, доступ к СМИ вообще не регламентировался.

Положение о выборах депутатов Государственной Думы в 1993 г. разрушило практически все запреты и ограничения, сдерживавшие агитационную активность политических партий и кандидатов. Наряду с плюсами такого положения вещей обнаружился и явный дисбаланс возможностей различных кандидатов вести предвыборную агитацию. Так стало фактом абсолютное доминирование в средствах массовой информации политических сил, непосредственно связанных с властью либо располагающих значительными денежными ресурсами. Различного рода злоупотребления свободой массовой информации не влекли применения каких-либо правовых санкций. Такая ситуация в целом сохранялась с принятием первой волны избирательных законов в 1994-1996 гг.

С принятием в 1997 г. Федерального закона «Об основных гарантиях избирательных прав и права на участие в референдуме граждан Российской Федерации» и последующим внесением в него изменений и дополнений положение вещей начало меняться. Существенно расширился объем правовой регламентации предвыборной агитации. При этом в соответствии с п. 1 ст. 64 этого Федерального закона было установлено, что регистрация кандидата (списка кандидатов) может быть отменена в случае нарушения правил предвыборной агитации. То есть практически за любое нарушение правил предвыборной агитации было возможно по усмотрению избирательной комиссии применение самых жестких санкций вплоть до отмены регистрации кандидата, что в конечном счете означало ограничение пассивного избирательного права гражданина в ходе текущих выборов. Ситуация, в соответствии с которой свобода слова в предвыборный период очерчивается такими жесткими и в то же время недостаточно определенными рамками, резко сужало сам объем этой конституционной свободы.

На практике обнаружилось, что наиболее ограничены в ведении собственной избирательной кампании кандидаты, не располагающими достаточным административным ресурсом. Именно они максимально подвержены применению карательных санкций в связи с ведением предвыборной агитации. В этой связи показательны многочисленные судебные процессы, связанные со снятием с регистрации бывшего мэра Владивостока В.Черепкова. Особенно примечательным явилось его снятие с регистрации на выборах губернатора Приморского края в 2000 г. на том основании, что он не оплатил из избирательного фонда данное им по радио интервью. В то же время аналогичные действия его соперника не получили столь «принципиальной» реакции. Использование такого «избирательного подхода» в правоприменении по своей сути глубоко противоречит конституционному принципу равенства граждан перед законом и, в конечном счете, с неизбежностью влечет недоверие граждан к институтам власти. Таким образом, встала задача серьезно ограничить возможность применения неоправданно репрессивных мер к кандидатам за отступления от установленного порядка ведения предвыборной агитации. Отчасти эта задача была решена в Федеральном законе «Об основных гарантиях избирательных прав и права на участие в референдуме граждан Российской Федерации» от 2002 г., в соответствии с которым избирательные комиссии были лишены возможности самостоятельно отменять регистрацию кандидатов за нарушения правил предвыборной агитации. В то

же время в этом Федеральном законе не были с достаточной последовательностью, на основе принципов, заложенных в Конституции РФ, решены многие ключевые проблемы регулирования предвыборной агитации.

Так, рассмотрение предвыборной агитации как разновидности информационного обеспечения выборов, то есть деятельности, направленной на то, чтобы способствовать осознанному волеизъявлению граждан, гласности выборов представляет собой крайне неудачную нормативную конструкцию. В таком контексте осознанное волеизъявление граждан с большой вероятностью может стать элементом идеологии «регулируемой демократии», хорошо известной в рамках советского периода развития страны. Предвыборная агитация не только является распространением информации, а представляет собой важнейшее проявление свободы слова, гарантированной Конституцией РФ. Соответственно, недопустимо объединять информирование избирателей органами государственной власти, органами местного самоуправления и избирательными комиссиями с предвыборной агитацией в рамках общего понятия «информационное обеспечение выборов». Это принципиально различные виды деятельности, их смешение способно нанести серьезный ущерб реализации конституционных прав и свобод граждан в период проведения выборов.

Как указывал С.В. Большаков — один из разработчиков проекта рассматриваемого Федерального закона, «сущность правового регулирования распространения информации в период проведения избирательной кампании состоит во введении правовыми средствами особого юридического режима распространения информации. Если обычный режим распространения информации между выборами характеризуется возникновением между субъектами права информационных правоотношений, то в период избирательной кампании, в процессе распространения информации, связанной с выборами, между источниками, распространителями и потребителями этой специфической информации возникают информационные избирательные правоотношения. Различие между информационными правоотношениями и информационными избирательными правоотношениями заключается в том, что первые регулируются законодательством о СМИ, а вторые регулируются не только законодательством о СМИ, но и законодательством о выборах»⁹.

По нашему мнению, введение в период избирательной кампании особого юридического режима распространения политической информации является ничем не оправданным ограничением свободы слова и свободы массовой информации, гарантированных ст. 29 Конституции РФ. Данный режим не дает возможности гражданам и их объединениям, непосредственно не являющимся участниками выборов (кандидатами, избирательными объединениями), высказывать через средства массовой информации свою точку зрения на события, прямо или косвенно связанные с выборами. Особый, чрезвычайный режим распространения информации в период, когда у граждан естественным образом проявляется максимальный интерес к политическим дискуссиям, нарушает общие конституционные основы функционирования демократического общества. Такого рода ограничения политических прав и свобод граждан никак не укладываются в рамки конституционных оснований для ограничения прав и свобод человека гражданина, определенные в ч. 3 ст. 55 Конституции РФ.

В Федеральном законе «Об основных гарантиях избирательных прав и права на участие в референдуме граждан Российской Федерации» от 2002 г. уточнено понятие предвыборной агитации.

Во-первых, предвыборной агитацией более не считается деятельность, побуждающая избирателей принять участие в голосовании. На наш взгляд, это весьма спорное решение. Дело в том, что при определенных обстоятельствах агитация за участие в выборах реально влияет на результаты выборов. Направленная на различные группы электората (молодежь, работников бюджетной сферы и т.п.), она может избирательно воздействовать на участие этих групп в выборах и тем самым влиять на вектор волеизъявления избирателей. Кроме того, агитация за участие граждан в выборах прямо влияет на признание их состоявшимися в случае, если законом установлен порог явки избирателей. В результате, исключение рассматриваемой деятельности из состава предвыборной агитации позволяет государственным органам и органам местного самоуправления, избирательным комиссиям весьма активно воздействовать на явку избирателей на выборы. Это крайне нежелательный процесс. Результаты выборов должны зависеть только от свободного волеизъявления избирателей, не подверженных какому-либо воздействию со стороны органов власти.

Во-вторых, в Федеральном законе сформулированы конкретные разновидности предвыборной агитации.

⁹ О совершенствовании правового регулирования предвыборной агитации в средствах массовой информации. М., 2002. С. 42.

Изначально в соответствии с п. 2 ст. 48 Федерального закона предвыборной агитацией признавались осуществляемые в период избирательной кампании:

а) призывы голосовать за или против кандидата (списка кандидатов);

б) выражение предпочтения в отношении кого-либо из кандидатов, избирательных объединений, в частности указание на то, за какого из кандидатов, за какой из списков кандидатов, за какое из избирательных объединений будет голосовать избиратель;

в) описание возможных последствий избрания или неизбрания кандидата (списка кандидатов);

г) распространение информации с явным преобладанием сведений о каких-либо кандидатах, об избирательных объединениях в сочетании с позитивными либо негативными комментариями;

д) распространение информации о деятельности кандидата, не связанной с его профессиональной деятельностью или исполнением им своих служебных (должностных) обязанностей;

е) деятельность, способствующая созданию положительного или отрицательного отношения избирателей к кандидату, избирательному объединению, к которым принадлежит данный кандидат, к избирательному объединению, выдвинувшим кандидата, кандидатов, список кандидатов;

ж) иные действия, имеющие целью побудить или побуждающие избирателей голосовать за кандидатов, списки кандидатов или против них, против всех кандидатов, против всех списков кандидатов.

Попытка конкретизировать разновидности косвенной предвыборной агитации, получившая воплощение в п. 2 ст. 48 Федерального закона оказалась не вполне удачной. Принцип открытого перечня разновидностей предвыборной агитации (подп. «ж») полностью обесценивал практическую значимость перечисления конкретных разновидностей предвыборной агитации.

Само определение указанных отдельных разновидностей косвенной предвыборной агитации представляется достаточно спорным с точки зрения возможности защиты прав кандидатов, обеспечения их равенства в избирательном процессе. В странах с устоявшимися демократическими традициями косвенная агитация на выборах, как правило, не является объектом правового регулирования. Максимальное включение косвенной агитации в состав предвыборной агитации является одной из особенностей современного российского избирательного законодательства.

Установленное в ст. 48 Федерального закона определение предвыборной агитации в контексте права представителей СМИ распространять информацию, связанную с выборами, проверялось Конституционным Судом РФ на предмет его соответствия Конституции РФ. В Постановлении Конституционного Суда РФ от 30 октября 2003 г. № 15-П по делу о проверке конституционности отдельных положений Федерального закона «Об основных гарантиях избирательных прав и права на участие в референдуме граждан Российской Федерации» в связи с запросом группы депутатов Государственной Думы и жалобами граждан С.А. Бунтмана, К.А. Катаняна и К.С. Рожкова¹⁰ был определен конституционно-правовой смысл положений Федерального закона «Об основных гарантиях избирательных прав и права на участие в референдуме граждан Российской Федерации», относящихся к определению косвенных форм предвыборной агитации. При этом был выявлен общий критерий, позволяющий различить предвыборную агитацию и информирование: «таковым является наличие в агитационной деятельности специальной цели — склонить избирателей в определенную сторону, обеспечить поддержку или, напротив, противодействие конкретному кандидату, избирательному объединению». В противном случае, указал Конституционный Суд, граница между информированием и предвыборной агитацией стиралась бы, так что любые действия по информированию избирателей можно было бы подвести под понятие агитации, что в силу действующего для представителей организаций, осуществляющих выпуск средств массовой информации, запрета неправомерно ограничивало бы конституционные гарантии свободы слова и информации, а также нарушало бы принципы свободных и гласных выборов».

При оценке соответствия подп. «ж» п. 2 ст. 48 Федерального закона «Об основных гарантиях избирательных прав и права на участие в референдуме граждан Российской Федерации» было указано, что «использование формулы «иные действия» в запретительных целях делает открытым и перечень видов противоправной предвыборной агитации, допускает расширительное толкование понятия и видов запрещенной агитации и тем самым не исключает произвольное применение данной нормы. Такое расширительное толкование, связанное с основаниями дисциплинарной и административной ответственности представителей организаций, осуществляющих выпуск средств массовой информации, при осуществлении ими профессиональной деятель-

¹⁰ СЗ РФ. 03.11.2003. № 44. Ст. 4358.

ности несовместимо с юридическим равенством, а также принципом соразмерности устанавливаемых ограничений конституционно одобряемым целям и ведет к нарушению свободы средств массовой информации.

Действия, не имеющие целью побудить избирателей голосовать за кандидатов или против них, т.е. не обусловленные объективно подтвержденным умыслом добиться конкретного результата на выборах, не могут рассматриваться в качестве предвыборной агитации. Между тем по смыслу подп. «ж» п. 2 ст. 48 в его взаимосвязи с определяющим понятие агитации п. 4 ст. 2, а также во взаимосвязи с подп. «ж» п. 7 ст. 48 Федерального закона «Об основных гарантиях избирательных прав и права на участие в референдуме граждан Российской Федерации», под иными действиями, подпадающими под понятие неправомерной агитации, подразумеваются и такие действия представителей организаций, осуществляющих выпуск средств массовой информации, в процессе информационного обеспечения выборов, которые могут быть и не обусловлены объективно подтвержденным умыслом, сознательной направленностью действий добиться конкретного результата на выборах, поскольку использование законодателем понятия «действия, побуждающие голосовать» (в дополнение к понятию «действия, имеющие целью побудить голосовать») допускает — вместо выявления цели склонить избирателей голосовать определенным образом — оценку побудительного эффекта агитации.

Тем самым создается возможность недопустимо широкого усмотрения правоприменителя при квалификации информационной деятельности представителей организаций, осуществляющих выпуск средств массовой информации как нарушающей установленный для них подп. «ж» п. 7 ст. 48 данного Федерального закона запрет проводить предвыборную агитацию. Это также несовместимо с юридическим равенством, ограничивает свободу массовой информации и право граждан на получение информации, необходимой для формирования свободного волеизъявления на выборах».

В результате был сделан вывод, что положение подп. «ж» п. 2 ст. 48 Федерального закона «Об основных гарантиях избирательных прав и права на участие в референдуме граждан Российской Федерации» во взаимосвязи с положением п. 4 его ст. 2 не соответствует Конституции РФ, ее ст. 3 (ч. 3), 19 (ч. 1 и 2), 29 (ч. 4 и 5), 32 (ч. 1 и 2) и 55 (ч. 3).

Следует отметить, что рассматриваемое Постановление Конституционного Суда РФ оказало существенное воздействие на проведение выборов

депутатов Государственной Думы Федерального Собрания РФ в 2003 г. и Президента РФ в 2004 г. Со средств массовой информации были реально сняты серьезные ограничения по освещению событий проходивших избирательных кампаний. Центральная избирательная комиссия РФ при рассмотрении жалоб по фактам ведения косвенной агитации через федеральные средства массовой информации неизменно квалифицировала соответствующие информацию, распространяемую про кандидатов, в качестве информирования избирателей. Данная практика, помимо прочего, доказывает общую неэффективность конструкции косвенной предвыборной агитации, введенной федеральным законодателем.

Как показывают опыт применения избирательного законодательства, и некоторые иные его институты работают не в полную силу. В настоящее время выявилась недостаточная эффективность норм законодательства, направленных на противодействие использованию так называемого «административного ресурса» должностными лицами (институт недопустимости использования преимуществ служебного положения). Полагаем, что некоторые нормы избирательного законодательства сами по себе создают благоприятную среду для избыточного воздействия руководителей исполнительной власти на проведение выборов и их результаты. Достаточно сослаться на общераспространенную практику, когда действующие главы субъектов Федерации возглавляют региональные списки кандидатов на выборах и ведут активную избирательную кампанию, вовлекая в нее обширные информационные и иные возможности.

Не вполне обеспечены гарантии пассивного избирательного права, связанные со статусом кандидатов, участием в выборах политических партий, общественных объединений. В этой связи в федеральном законодательстве требуется более четкая законодательная регламентация оснований и порядка применения санкций в избирательном праве, в частности, таких как: отказ в регистрации кандидата, списка кандидатов, отмена регистрации кандидата, списка кандидатов. Полагаем, что их применение должно обосновываться исключительными обстоятельствами, когда существует реальная угроза искажения волеизъявления избирателей, того, что выборы утратят свободный, демократический характер. Целенаправленная работа законодателя и системы избирательных комиссий в указанном направлении позволит сделать более устойчивыми ценности непосредственного волеизъявления граждан.

Библиографический список:

1. Избирательное право и избирательный процесс // Отв. ред. д.ю.н. А.В. Иванченко. М.: Издательство НОРМА, 1999.
2. Князев С.Д. Российское избирательное право. Владивосток, 2001.
3. Конституционное законодательство России // Под ред. Ю.А. Тихомирова. М., 1999.
4. Концепции развития российского законодательства. М.: Эксмо, 2010.
5. Международные избирательные стандарты: Сборник документов: Выпуск второй / Отв. ред. д.ю.н. В.И. Лысенко. М.: Центральная избирательная комиссия РФ, 2009.
6. О совершенствовании правового регулирования предвыборной агитации в средствах массовой информации. М., 2002.

References (transliteration):

1. Izbiratel'noe pravo i izbiratel'nyy protsess // Otv. red. d.yu.n. A.V. Ivanchenko. M.: Izdatel'stvo NORMA, 1999.
2. Knyazev S.D. Rossiyskoe izbiratel'noe pravo. Vladivostok, 2001.
3. Konstitutsionnoe zakonodatel'stvo Rossii. Pod red. Yu.A.Tikhomirova. M., 1999.
4. Kontseptsii razvitiya rossiyskogo zakonodatel'stva. M.: Eksmo, 2010.
5. Mezhdunarodnye izbiratel'nye standarty: Sbornik dokumentov: Vypusk vtoroy / Otv. red. d.yu.n. V.I. Lysenko. M.: Tsentral'naya izbiratel'naya komissiya RF, 2009.
6. O sovershenstvovanii pravovogo regulirovaniya predvybornoy agitatsii v sredstvakh massovoy informatsii. M., 2002.