

УДК 342.8

Зырянова Ирина Александровна

кандидат юридических наук,
доцент кафедры деликтологии и криминологии
Юридического института
Сибирского федерального университета

К ВОПРОСУ О ПРАВЕ ГРАЖДАН ПРОВОДИТЬ ПРЕДВЫБОРНУЮ АГИТАЦИЮ

Аннотация:

В статье анализируется предоставленное действующим законодательством о выборах право гражданам осуществлять предвыборную агитацию в допускаемых законом формах и законными методами. Вместе с тем формы и методы проведения гражданами предвыборной агитации в избирательном законодательстве четко не регламентируются. Отсутствует единство мнений относительно форм и методов предвыборной агитации, осуществляемой гражданами, среди как научного, так и практического сообщества. В связи с этим автор делает вывод о необходимости четкой регламентации в федеральном законе права граждан на участие в осуществлении предвыборной агитации.

Ключевые слова:

выборы, информирование избирателей, предвыборная агитация, формы предвыборной агитации, методы предвыборной агитации, право граждан на участие, общий субъект, специальный субъект.

Zyryanova Irina Aleksandrovna

PhD in Law,
Assistant Professor,
Delictology and Criminology Department,
Law Institute, Siberian Federal University

CONCERNING THE RIGHT OF CITIZENS TO HOLD ELECTION CAMPAIGN

Summary:

The article analyzes the right of citizens, provided by the applicable law on election, to hold election campaign in the forms permitted by the law and in a lawful manner. However, the forms and methods of citizens' campaigning are not regulated clearly in the electoral law. There is no consensus among the scientific and the practical communities on the forms and methods of the election campaign carried out by citizens. In this regard the author concludes that there is a need for an accurate regulation of the right of citizens to participate in the election campaign by the federal law.

Keywords:

elections, informing of voters, election campaign, forms of election campaign, methods of election campaign, the right of citizens to participate, general subject, special subject.

Информационное обеспечение выборов – одна из базовых гарантий гласности, а также осознанного волеизъявления граждан в ходе проведения выборов, референдума.

Правовое регулирование института информационного обеспечения выборов регламентировано в главе VII Федерального закона «Об основных гарантиях избирательных прав и права на участие в референдуме граждан Российской Федерации» (далее – ФЗ «Об основных гарантиях избирательных прав...»).

Информационное обеспечение выборов и референдумов включает в себя информирование избирателей, участников референдума, предвыборную агитацию, агитацию по вопросам референдума [1, с. 2]. Соответственно, информационное обеспечение выборов образует два самостоятельных вида информационного обеспечения выборов: информирование избирателей и предвыборную агитацию.

Информирование избирателей и участников референдума осуществляют органы государственной власти, органы местного самоуправления, комиссии, организации, осуществляющие выпуск средств массовой информации, физические и юридические лица. При этом органам государственной власти, а также органам местного самоуправления запрещено информировать избирателей о кандидатах и избирательных объединениях [2, с. 2].

Предвыборную агитацию осуществляют только те участники избирательного процесса, которые имеют право на проведение предвыборной агитации: граждане Российской Федерации и общественные, а также избирательные объединения.

В соответствии с пунктом 1 статьи 48 Федерального закона «Об основных гарантиях избирательных прав...» «граждане Российской Федерации, общественные объединения вправе в допускаемых законом формах и законными методами проводить предвыборную агитацию, агитацию по вопросам референдума». Федеральный законодатель в анализируемом положении основного закона о выборах прямо закрепил право граждан проводить предвыборную агитацию, но данное право по замыслу законодателя граждане могут реализовывать только лишь в допускаемых законом формах и законными методами.

Тщательное изучение главы VII, регламентирующей институт информационного обеспечения выборов, не позволило выявить четко определенные законодателем формы проведения гражданами предвыборной агитации. Перечень законных методов осуществления предвыборной агитации гражданами также отсутствует.

Таким образом, получается, что право осуществлять предвыборную агитацию в допускаемых законом формах и законными методами гражданам предоставлено, при этом ни формы, ни методы никак в действующем законодательстве не раскрываются.

Обращение к официальному толкованию нормы вопросов не снимает. Так, в научно-практическом комментарии в Федеральном законе «Об основных гарантиях избирательных прав...», подготовленном Центральной избирательной комиссией Российской Федерации в 2003 г., указывается, что «пунктом 1 комментируемой статьи устанавливается право граждан РФ, общественных объединений проводить предвыборную агитацию только в допускаемых законом формах и законными методами. Законные методы агитации перечислены в п. 3 комментируемой статьи. В качестве форм агитации, перечисленных в конкретных законах о выборах, могут выступать, например, проходящие на каналах организаций телерадиовещания, публичные дебаты, дискуссии, круглые столы, пресс-конференции, интервью, выступления, показ телеочерков, видеофильмов о зарегистрированном кандидате» [3, с. 3].

В научно-практическом комментарии к Федеральному закону «Об основных гарантиях избирательных прав...», подготовленном Центральной избирательной комиссией Российской Федерации уже в 2007 г., содержание комментария претерпело существенные изменения. Авторы, как и прежде, отмечают, что «законные методы агитации перечислены в п. 3 комментируемой статьи». Однако относительно форм участия граждан в предвыборной агитации разъяснения претерпели изменения: «Перечень форм предвыборной агитации, классифицированных по содержанию, содержится в пункте 2 комментируемой статьи. Примером иной классификации может быть, например, выделение таких форм, используемых на каналах организаций телерадиовещания, как распространение агитационных материалов, участие в совместных агитационных мероприятиях» [4, с. 4].

Однако осуществление гражданином, не являющимся членом какой-либо партии либо кандидатом, права на осуществление предвыборной агитации в форме участия в совместном агитационном мероприятии весьма затруднительно. Согласно положениям Федерального закона «О выборах депутатов Государственной Думы Федерального Собрания Российской Федерации» эфирное время для проведения совместных агитационных мероприятий предоставляется политическим партиям, региональным группам кандидатов [5, с. 4]. В соответствии с пунктом 4 статьи 37 Уставного Закона Красноярского края «О выборах в органы местного самоуправления в Красноярском крае» в совместных агитационных мероприятиях зарегистрированные кандидаты, а также кандидаты, зарегистрированные в составе краевых списков кандидатов, могут участвовать только лично.

Изменение содержания разъяснений права граждан на участие в проведении предвыборной агитации Центральной избирательной комиссией Российской Федерации свидетельствуют о сложности однозначного, четкого выделения форм и методов самостоятельного осуществления гражданами предвыборной агитации.

Анализ немногочисленной специальной юридической литературы, посвященной информированию избирателей, также не вносит ясности в вопрос определения законных форм и методов участия граждан в проведении предвыборной агитации. Даже авторитетные российские ученые в области информационного обеспечения выборов, референдумов четко не определяют формы и методы предвыборной агитации, на осуществление которой уполномочены граждане Российской Федерации.

Например, В.И. Фадеев, в учебном пособии, подготовленном РЦОИТ при ЦИК РФ, отмечает лишь, что «Федеральный закон гарантирует гражданам, общественным объединениям право на проведение предвыборной агитации в допускаемых законом формах и законными методами» [6, с. 4]. Формы и методы предвыборной агитации, доступные гражданам, подробно в работе не раскрываются. Вероятно, это связано с тем, что данное учебное пособие тематически посвящено муниципальным выборам.

Однако член ЦИК РФ С.В. Большаков и советник Правового управления ЦИК РФ А.Г. Головин в работе, посвященной именно информационному обеспечению выборов, также не раскрывают перечень форм и методов предвыборной агитации, доступных гражданам Российской Федерации.

Авторы выделяют среди субъектов предвыборной агитационной деятельности **общих субъектов** (таких как избиратели, общественные объединения) и **специальных** (то есть со специальным статусом) **субъектов** (кандидаты, избирательные объединения). Авторы отмечают,

что общие и специальные субъекты агитационной деятельности имеют, в соответствии с Федеральным законом, различные по объему и содержанию права и обязанности в избирательном процессе. Установление большего объема правомочий кандидатов, избирательных объединений в сфере проведения предвыборной агитации по сравнению с гражданами Российской Федерации, не являющимися кандидатами, по мнению названных авторов, является естественным условием обеспечения прав кандидатов как претендентов на выборные должности. При этом оно не ущемляет право граждан на участие в предвыборной агитации, которое может свободно реализовываться в допускаемых законом формах и законными методами [7, с. 5].

Однако в разделе, посвященном формам и методам осуществления предвыборной агитации, С.В. Большаков, А.Г. Головин четко не прописывают ни формы, ни методы осуществления предвыборной агитации именно гражданами Российской Федерации. Авторы ограничиваются лишь упоминанием о том, что «общие субъекты агитационной деятельности вправе осуществлять ее такими методами и в таких формах, которые установлены для них законом, самостоятельно определяя только содержание своей агитации... поскольку предвыборная агитация может быть оплачена, в соответствии с Федеральным законом «Об основных гарантиях избирательных прав...», исключительно из средств избирательного фонда, участник избирательного процесса, имеющий статус избирателя, не вправе проводить предвыборную агитацию, финансируемую за счет собственных средств или иных средств помимо избирательных фондов» [8, с. 6].

С.В. Большаков и А.Г. Головин отмечают, что «анализ положений Федерального закона «Об основных гарантиях избирательных прав...» показывает, что гражданину Российской Федерации при определенных условиях доступны практически все методы проведения предвыборной агитации» [9, с. 6].

Однако в состоянии ли гражданин Российской Федерации, даже очень внимательно изучивший соответствующие положения законодательства, без обращения к специальной юридической литературе самостоятельно определить эти самые определенные условия?

Уважая и признавая значительный вклад приведенных авторов в развитие представлений об информационном обеспечении выборов в целом, нельзя все же не заметить, что вопрос о формах и методах осуществления гражданами предвыборной агитации остался открытым. Сложившаяся ситуация, по нашему мнению, обусловлена сложной правовой природой, а также особенностями нормативно-правового регулирования самого института предвыборной агитации. Правовая регламентация осуществления предвыборной агитации устанавливает правила поведения для различных субъектов ее осуществления, а также целую систему запретов и ограничений проведения предвыборной агитации.

Постановлением Конституционного суда Российской Федерации от 14 ноября 2005 г. № 10-П было установлено, что в условиях отсутствия в избирательном законодательстве формально определенного порядка реализации гражданами права на проведение личной предвыборной агитации против всех кандидатов за счет собственных (не являющихся средствами избирательных фондов) денежных средств норма, содержащаяся во взаимосвязанных положениях пункта 5 статьи 48 и статьи 58 Федерального закона «Об основных гарантиях избирательных прав...», пункта 7 статьи 63 и статьи 66 Федерального закона «О выборах депутатов Государственной Думы Федерального Собрания Российской Федерации», как предполагающая запрет на проведение предвыборной агитации, направленной против всех кандидатов, гражданами лично за счет собственных денежных средств, представляет собой чрезмерное, не обусловленное конституционно значимыми целями ограничение свободы слова и права на распространение информации в форме предвыборной агитации, не отвечает требованиям определенности и недвусмысленности и потому не соответствует Конституции Российской Федерации, ее статьям 19, 29 (части 1 и 4) и 55 (часть 3) [10, с. 8]. Нельзя не отметить, что вышеприведенный вывод Конституционного суда Российской Федерации был воспринят далеко не всеми представителями научного и судейского сообщества как бесспорный [11, с. 8].

Полагаем, что в действующем избирательном законодательстве отсутствует формально определенный порядок участия граждан, не являющихся кандидатами, в проведении предвыборной агитации. Закрепленная в действующем избирательном законодательстве система правовых норм не позволяет не только гражданам, но и практическим работникам однозначно определить допустимые законом формы, а также законные методы участия граждан в предвыборной агитации.

Выходом из сложившейся ситуации могло бы стать детальное нормативное закрепление в отдельной статье ФЗ «Об основных гарантиях избирательных прав...» права граждан на проведение предвыборной агитации.

Ссылки:

1. См.: Федеральный закон «Об основных гарантиях избирательных прав и права на участие в референдуме Граждан Российской Федерации» [Электронный ресурс]. С. 44. Доступ из справ.-правовой системы «КонсультантПлюс».

2. Федеральный закон «Об основных гарантиях избирательных прав и права на участие в референдуме граждан Российской Федерации» [Электронный ресурс]. П. 1, ст. 45. Доступ из справ.-правовой системы «КонсультантПлюс».
3. Научно-практический комментарий к Федеральному закону «Об основных гарантиях избирательных прав и права на участие в референдуме граждан Российской Федерации» (постатейный) / С.А. Авакьян, С.В. Большаков, Ю.А. Веденеев [и др.] ; под ред. А.А. Вешнякова, В.И. Лысенко. М., 2003. 896 с.
4. Научно-практический комментарий к Федеральному закону «Об основных гарантиях избирательных прав и права на участие в референдуме граждан Российской Федерации» (постатейный) / С.А. Авакьян, С.В. Большаков, Ю.А. Веденеев [и др.] ; под ред. А.А. Вешнякова, В.И. Лысенко. М., 2007. С. 473.
5. Федеральный закон «О выборах депутатов Государственной Думы Федерального Собрания Российской Федерации» [Электронный ресурс]. П. 3 ст. 58. Доступ из справ.-правовой системы «КонсультантПлюс».
6. Муниципальные выборы в Российской Федерации : учеб. пособие. М., 2006. С. 216.
7. Большаков С.В., Головин А.Г. Информационное обеспечение выборов и референдумов в Российской Федерации. М., 2007. С. 91.
8. Там же. С. 102–103.
9. Там же. С. 106.
10. Постановление Конституционного суда Российской Федерации от 14 ноября 2005 г. № 10-П [Электронный ресурс]. Доступ из справ.-правовой системы «КонсультантПлюс».
11. См.: Особое мнение судьи Конституционного суда Российской Федерации Н.С. Бондаря, Особое мнение судьи Конституционного суда Российской Федерации Г.А. Гаджиева, Особое мнение судьи Конституционного суда Российской Федерации Л.А. Красавчиковой [Электронный ресурс]. Доступ из справ.-правовой системы «КонсультантПлюс».