

ВОПРОСЫ ПРЕДВЫБОРНОЙ АГИТАЦИИ В РЕШЕНИЯХ КОНСТИТУЦИОННОГО СУДА РФ: РЕФОРМА ИЛИ ПРЕОБРАЗОВАНИЕ?

Поднимается проблема роли решений Конституционного Суда РФ в процессе развития института предвыборной агитации. Конституционный Суд РФ, по мнению автора, интерпретируя правила проведения предвыборной агитации, фактически определил тенденцию на сокращение субъективного избирательного права российских граждан.

Ключевые слова: предвыборная агитация; Конституционный Суд РФ; информирование избирателей; постановление Конституционного Суда РФ; избирательное право.

Акты Конституционного Суда РФ образуют фундаментальную часть судебно-правовых гарантий реализации и применения избирательного права. «Квазизаконодательная» [1. С. 57–58] деятельность Конституционного Суда определяет дальнейшие пути законодательства в Российской Федерации. В литературе отмечается, что правовые позиции Конституционного Суда Российской Федерации в области избирательного права охватывают все ключевые аспекты развития избирательной системы России [2. С. 64]. Особое внимание вызывают решения, связанные с предвыборной агитацией, которая, по мнению С.Д. Князева, является «кульминацией» избирательной кампании [3. С. 345].

С целью уяснения сущности современного института предвыборной агитации, характера и особенностей её правового регулирования, особое внимание необходимо обратить на решения Конституционного Суда, которые содержат правовые позиции относительно принятого в 2002 г. Федерального закона «Об основных гарантиях избирательных прав и права на участие в референдуме граждан Российской Федерации». Аprobация положений данного закона на федеральном уровне проходила в ходе избирательной кампании по выборам депутатов Государственной Думы в сентябре – декабре 2003 г.

30 октября 2003 г. по запросу группы депутатов Государственной Думы Федерального Собрания РФ, Конституционный Суд признал не соответствующим Конституции РФ подпункт «ж» ст. 48 Закона «Об основных гарантиях избирательных прав и права на участие в референдуме граждан Российской Федерации». Принятое в ходе избирательной кампании решение, повлекшее изменение избирательного законодательства, существенно повлияло на практику квалификации незаконной агитации в средствах массовой информации. В литературе отмечается, что после принятия этого решения доказать претензии к средствам массовой информации по поводу нарушения избирательного законодательства чрезвычайно сложно [4. С. 89]. Подтверждением данного вывода является то, что в ноябре 2003 г. мировым судьей первого судебного участка Ленинского района г. Новосибирска было принято семь решений о прекращении производства по делам об административных правонарушениях в отношении местной телекомпании, нарушившей, по мнению окружной избирательной комиссии, правила проведения информирования в средствах массовой информации. На все решения были поданы протесты прокурора Ленинского района, которые районным судом общей юрисдикции были оставлены без удовлетворения. При этом в судебных решениях, выносимых на протесты прокурора,

отмечалось, что «мировой судья абсолютно правильно применил нормы материального права – ст. 5.10 КоАП РФ и Федеральные законы «О выборах депутатов Государственной Думы РФ» и «Об основных гарантиях избирательных прав и права на участие в референдуме граждан Российской Федерации», с учетом положений Постановления Конституционного Суда РФ от 30 октября 2003 г.». После принятия Постановления от 30 октября 2003 г. в течение всей избирательной кампании по выборам депутатов Государственной Думы ни один суд города Новосибирска не принял положительного решения по заявлениям на нарушения средствами массовой информации правил проведения предвыборной агитации. При том что, по нашему мнению, в деятельности ряда средств массовой информации явно просматривалась агитационная цель. Например, в заявлениях отмечался факт освещения в еженедельных новостных воскресных программах одной из местных телевизионных компаний деятельности только трех кандидатов в депутаты Государственной Думы (с негативными комментариями). Более того, телекомпанией был выпущен дополнительный выпуск данной программы, посвященный дню рождения одного из этих кандидатов.

Рассматриваемое Постановление Конституционного Суда РФ в связи с тем, что было принято в период избирательной кампании по выборам депутатов Государственной Думы РФ, имело особое политическое значение. Можно провести параллели с обращением в Конституционный Суд в период избирательной кампании по выборам нижней палаты Российского парламента 1995 г. Отказав в принятии заявления, Конституционный Суд отметил, что «каким бы ни было суждение Конституционного Суда РФ относительно конституционности оспариваемых положений избирательного закона, проведение судебного разбирательства в ходе избирательной кампании непосредственно перед голосованием может неоправданно осложнить избирательный процесс, отрицательно сказаться на волеизъявлении избирателей и, в конечном счете, повлиять на результаты выборов. Конституционный Суд РФ фактически превратился бы в участника избирательной кампании, что противоречит его предназначению и принципам деятельности». В 2003 г., приняв дело к рассмотрению, по нашему мнению, Конституционный Суд РФ отошел от роли политически независимого органа и фактически стал активным участником избирательного процесса.

Важное значение в процессе формирования современного избирательного права имело Постановление Конституционного Суда РФ от 14 ноября 2005 г. № 10-П, принятое в связи с жалобой Уполномоченного по правам че-

ловека в РФ. Принимая решение, Конституционный Суд исходил из того, что право граждан на проведение предвыборной агитации против всех кандидатов определяется нормативным содержанием конституционного права на свободное распространение информации. Конституционный Суд отметил, что именно поэтому оспариваемое регулирование не соответствует требованиям Конституции РФ и несоразмерно ограничивает конституционное право на распространение информации. В связи с этим 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. По мнению Конституционного Суда РФ, предвыборная агитация против всех кандидатов является равноценной по своим юридическим характеристикам предвыборной агитации за или против конкретных кандидатов, поскольку в условиях равного избирательного права все голоса избирателей – за, против конкретных кандидатов, против всех кандидатов – имеют одинаковый вес.

Желая обеспечить равные возможности агитации за и против конкретных кандидатов (избирательных объединений) и агитации против всех кандидатов (против всех списков кандидатов), Конституционный Суд фактически нарушил принцип равенства субъектов, имеющих право на агитацию. Его правовая позиция позволяла гражданам, ведущим агитацию за голосование против всех кандидатов (против всех списков кандидатов), за счет собственных средств иметь преимущество по сравнению с кандидатами (избирательными объединениями), проводящими избирательную кампанию за счет средств собственного избирательного фонда. При этом Конституционный Суд установил законодателю рамки дальнейшего законотворчества: «Федеральному законодателю надлежит незамедлительно принять меры по урегулированию порядка осуществления гражданами права на проведение предвыборной агитации против всех кандидатов».

Законодательно определить порядок проведения агитации против всех кандидатов, по нашему мнению, не представляется возможным. Регламентация данных отношений отсутствует и в зарубежном законодательстве. Российский законодатель, выполняя требование Конституционного Суда, пошел по более легкому пути законотворчества, приняв в 2006 г. закон, отменивший возможность голосования против всех кандидатов (против всех списков кандидатов), что сократило объем субъективного избирательного права российских граждан в части голосования против всех кандидатов (списков кандидатов).

Интерпретируя правила проведения агитации к голосованию против всех кандидатов (списков кандидатов), Конституционный Суд в Постановлении от 14 ноября 2005 г. № 10-П, признавая за гражданами возможность проведения такой агитации, фактически предоставил российскому гражданину с его собственными средствами статус самостоятельного субъекта права на агитацию. Ведь возникает вопрос: если избиратель может агитировать к голосованию против всех

кандидатов (списков кандидатов), то почему он не может проводить агитацию к голосованию за или против отдельных кандидатов (списков кандидатов) наравне с другими кандидатами (избирательными объединениями)? Такой вопрос вытекает из содержания понятия предвыборной агитацией, закреплённого в законодательстве на тот момент. В соответствии со ст. 2 Закона «Об основных гарантиях избирательных прав и права на участие в референдуме граждан Российской Федерации» под предвыборной агитацией понималась деятельность, осуществляемая в период избирательной кампании и имеющая целью побудить или побуждающая избирателей к голосованию за кандидата, кандидатов, список кандидатов или против него (них) либо против всех кандидатов (против всех списков кандидатов).

Если бы Конституционный Суд РФ и в дальнейшем в своих решениях развивал свою позицию, выраженную в этом постановлении, то можно было бы считать, что он встал на путь предоставления избирателю статуса субъекта предвыборной агитации, равного статусу кандидата (избирательного объединения). Может быть, это не в полной мере соответствовало бы принципам российского избирательного права, но в любом случае эта позиция не противоречила бы принципиальным положениям Конституции РФ. Более того, в настоящее время это позволило бы увеличить плюралистическую направленность избирательных кампаний. Но в Постановлении от 16 июня 2006 г. № 7-П Конституционный Суд РФ не стал последовательно проводить эту позицию, а сделал совсем иной вывод.

В Постановлении Конституционного Суда РФ от 16 июня 2006 г. № 7-П отмечалось, что граждане, не являющиеся кандидатами и не выступающие от имени кандидатов, избирательных объединений в установленном законом порядке, вправе проводить предвыборную агитацию в таких формах и такими методами, которые не требуют финансовых затрат. В соответствии с законодательством граждане могут организовывать агитационные публичные мероприятия и участвовать в них, осуществлять устную агитацию, агитировать иными способами. При наличии согласия кандидата, избирательного объединения граждане имеют возможность проводить предвыборную агитацию в рамках предоставляемых кандидату, избирательному объединению эфирного времени и печатной площади, а также создавать и распространять печатные, аудиовизуальные и иные агитационные материалы, при том что соответствующие финансовые затраты производятся исключительно за счет средств избирательного фонда. С одной стороны, это решение Конституционного Суда направлено на обеспечение равного статуса кандидата (избирательного объединения), с другой стороны, нарушает право рядовых граждан на распространение информации. Гражданин, обладающий правом на агитацию в соответствии с волей Конституционного Суда, может реализовать его только с разрешения кандидата. У граждан остаётся возможность вести агитационную деятельность в формах, не требующих финансовых затрат: встречи с избирателями, участие в собраниях, митингах и иных публичных мероприятиях, которые являются малоэффективными и не могут достигнуть желаемого результата. В контексте Постановления от 16 июня 2006 г. Конституционный Суд РФ рассматри-

вает избирателя не как субъект распространения информации, а только как объект, на который направлено воздействие кандидатов (избирательных объединений). Избирательная кампания становится процессом деятельности кандидатов (избирательных объединений), а не граждан.

Решения Конституционного Суда по вопросам предвыборной агитации за 2002–2006 гг. имеют значение не только для данного правового института, но и для всего избирательного права в целом. Активное развитие избирательного законодательства, его относительная нестабильность привели к тому, что Конституционный Суд стал выполнять функции нормотворчества. Это подтверждается тем, что суды общей юрисдикции при разрешении дел ссылались на правовые позиции Конституционного Суда, рассматривая их как самостоятельные нормы. По сравнению с девяностыми годами, увеличилась политическая составляющая решений федерального органа конституционного контроля.

Интерпретируя правила проведения предвыборной агитации к голосованию против всех кандидатов (списков кандидатов), Конституционный Суд РФ фактически определил тенденцию на сокращение субъективного избирательного права российских граждан. Предоставив российскому гражданину право проведения агитации к голосованию против всех кандидатов (списков кандидатов), т.е. расширив субъективное право на агитацию, но при этом обязав законодателя определить порядок проведения данного вида агитации, Конституционный Суд фактически принудил законодателя отменить возможность голосования против всех кандидатов (против всех списков кандидатов). Не подтвердив в Постановлении Конституционного Суда РФ от 16 июня 2006 г. возможность гражданина вести агитацию за свои собственные средства, Конституционный Суд фактически завершил процесс превращения последнего в объект агитационной деятельности.

ЛИТЕРАТУРА

1. Саликов М.С. Источники конституционного права: проблемы структуризации и внутрисистемные противоречия // Проблемы науки конституционного права. Екатеринбург: УрГЮА, 1998. С. 57–58.
2. Сергеев Д.Б. Избирательное право субъектов Российской Федерации. Теоретико-правовое исследование. Петропавловск-Камчатский: Изд-во Дальневосточного ун-та, 2000. С. 64.
3. Князев С.Д. Очерки теории российского избирательного права. Владивосток: Изд-во Дальневосточного ун-та, 1999. С. 345.
4. Колюшин Е.И. Судебная защита избирательных прав граждан. М.: Городец, 2005. С. 89.

Статья представлена научной редакцией «Право» 1 апреля 2009 г.