

УДК 34

**Попова Олеся Олеговна  
Popova Olesya Olegovna**

аспирант кафедры конституционного и муниципального права  
Московский государственный юридический университет им. О.Е. Кутафина (123995, Москва, ул. Садовая-Кудринская, 9)

post-graduate student of the department of constitutional and municipal law  
O.E. Kutafin Moscow state law university (9 Sadovaya-Kudrinskaya st., Moscow, 123995)

E-mail: olesya-popova2005@yandex.ru

### **Современные тенденции развития конституционно-правового института предвыборной агитации**

### **Modern tendencies of the development of the constitutional law election campaign institution**

Статья посвящена исследованию современных тенденций конституционно-правового института предвыборной агитации. Выявлены такие тенденции, как нестабильность законодательства — отсутствие устоявшейся модели правового регулирования предвыборной агитации (следствием этой тенденции является большее число спорных ситуаций в тех общественных отношениях, которые в наименьшей степени урегулированы нормами, составляющими институт); постепенное увеличение количества юридических норм конституционно-правового института предвыборной агитации (в качестве негативного результата выявлена опасность смены общедозволительного типа правового регулирования на разрешительный вследствие количественных и качественных преобразований института).

**Ключевые слова:** избирательный процесс, конституционно-правовой институт предвыборной агитации, предвыборная агитация, информирование избирателей, агитационная цель, агитационные материалы, избирательные комиссии, кандидат, голосование против всех кандидатов.

The article covers research modern tendencies of the constitutional law institution development in election campaign. Such tendencies are figured out as instability of legislation — absence of established model of legal control in election campaign (as a result of this tendency is disputes in such social relations, which least settled by canons, constituting institute); progressive increase number of laws of constitutional law institution in election campaign (as negative result is risk of change public permissible type of legal control to licensing type as a consequence quantitative and qualitative institute reformation).

**Keywords:** election process, constitutional law institution in election campaign, election campaign, informing people, agitation aim, agitation materials, election commissions, contender, vote against all contenders.

Одна из важнейших функций юридической науки — прогностическая. По-настоящему эффективное правовое регулирование возможно лишь при условии предварительного проведения качественного юридического прогнозирования — «научного предвидения тенденций развития правовой сферы общества» с выработкой на их основе возможных вариантов правового регулирования общественных отношений [1].

Правовой институт предвыборной агитации начал формироваться в российской правовой системе с начала XX века. С принятием в 1993 году Конституции Российской Федерации, которая утвердила народ единственным источником власти в Российской Федерации, а одной из высших непосредственных форм выражения народом своей власти — свободные выборы, были заложены ос-

новы для понимания правового института предвыборной агитации в качестве конституционно-правового [2].

Критериями институционализации правовых норм, регулирующих предвыборную агитацию (факторами, способствующими объединению норм в институт), являются предмет (общественные отношения, на которые осуществляется воздействие — предвыборные агитационные общественные отношения) и метод (сочетание способов правового влияния, дающее в качестве результата общедозволительный либо разрешительный тип регулирования) [3, с. 7]. Стоит отметить, что основа исследуемого института — общедозволительная направленность нормативных предписаний, базирующаяся на преобладании дозволений над запретами и обязываниями.

Нормы современного конституционно-правового института предвыборной агитации являются гарантией реализации таких положений Конституции Российской Федерации, как: во-первых, народовластие и свободные выборы (ст. 3); во-вторых, свобода мысли, слова, массовой информации (ст. 29); в-третьих, свобода мирных собраний, митингов, демонстраций, шествия, пикетирования (ст. 31); в-четвертых, право граждан избирать и быть избранными в органы государственной власти и местного самоуправления (ст. 32) [2].

Однако, несмотря на сказанное, наблюдаемая тенденция конституционно-правового института предвыборной агитации — нестабильность норм, его составляющих.

В полной мере данную тенденцию можно проследить на примере эволюции законодательного регулирования голосования на выборах «против всех кандидатов» и, соответственно, предвыборной агитации, побуждающей к такому голосованию.

До 2006 года в избирательном законодательстве содержались нормы, позволяющие избирателю выразить свою волю в ходе голосования путем заполнения в бюллетене графы «против всех кандидатов», а также нормы, предполагающие возможность одноименной предвыборной агитации. Однако в 2006 году данные предписания были исключены из законодательных актов, посвященных выборам, в связи с тем что Конституционный Суд Российской Федерации (постановление от 14 ноября 2005 года № 10-П [4]), несмотря на то, что признал их соответствующими Конституции Российской Федерации, счел необходимым условием реализации разработку норм, призванных урегулировать порядок осуществления гражданами права на проведение предвыборной агитации против всех кандидатов. Законодатель, видимо, ввиду невозможности разработки такого порядка, положения о голосовании и ведении предвыборной агитации против всех кандидатов отменил. Однако в 2014 году рассматриваемые правовые нормы опять были включены в законодательство, но механизм их реализации остался неразработанным до настоящего времени. Полагаем, что законодатель не учел в данном случае объективные закономерности развития конституционно-правового института предвыборной агитации и создал поле для возможных злоупотреблений (в т. ч. финансовых), которые не всегда будет представляться возможным расценить в качестве нарушений ввиду отмены запрета на агитацию против всех кандидатов.

И если ранее избирательные комиссии однозначно оценивали агитационные материалы, содержащие призывы к голосованию против всех кандидатов в качестве противоправных [5; 6], то теперь такой юридической возможности у них не будет.

На наш взгляд, предвыборная агитация против всех кандидатов является недопустимой, так как цель ее — добиться ситуации признания выборов несостоявшимися, что идет вразрез с реализацией

одной из конституционно закрепленных форм народовластия — свободными выборами.

Со времени начала формирования и до сегодняшних дней конституционно-правовой институт предвыборной агитации претерпел существенные изменения в количественном (рост числа юридических норм, составляющих данный правовой институт) и качественном (детализация юридических предписаний, появление новых методов агитации, субъектов, расширение сферы правового регулирования, совершенствование юридической техники) отношении. Предполагаем, что в будущем эта тенденция сохранится ввиду того, что, как показывает анализ практики рассмотрения судами и избирательными комиссиями избирательных споров, больше всего проблем возникает в тех предвыборных агитационных общественных отношениях, которые в наименьшей степени урегулированы законодательно. А показателем эффективности действия норм правового института является правоприменительная практика.

Так, в течение уже достаточно долгого времени продолжает оставаться актуальной проблема разграничения двух составляющих информационного обеспечения выборов — предвыборной агитации и информирования избирателей. В Федеральном законе «Об основных гарантиях избирательных прав и права на участие в референдуме граждан Российской Федерации» от 12 июня 2002 года № 67-ФЗ [7] отсутствует определение понятия «информирование избирателей», равно как и перечень объективных критериев для его отграничения от предвыборной агитации, что порождает на практике проблемы, отсутствие единообразия правоприменительных актов в сходных спорных ситуациях.

Что касается жалоб, речь в которых идет фактически об агитации в иных формах, помимо прямых призывов голосовать за или против, отмечаются различающиеся выводы избирательных комиссий относительно того, являются те или иные материалы агитационными или информационными. За исследованный период (10 лет) автором выявлены три основные позиции, выраженные в актах указанных органов.

Первая группа — акты, согласно которым избирательные комиссии находят признаки агитации в материалах (примерно половина из всех, проанализированных автором) [8; 9]. Достаточно часто избирательные комиссии приходят к выводу об агитационном характере материалов в связи с обладанием в них сведений о кандидатах, а также о политических партиях, выдвинувших списки кандидатов на выборах, в сочетании с негативными комментариями [10; 11].

Вторая группа — акты, из содержания которых усматривается, что избирательные комиссии не признают агитационный характер материалов (также составляют примерно половину от общего количества изученных автором статьи) [12; 13; 14]. Особое место в группе актов избирательных комиссий, согласно которым не выявляется на-

личие признаков агитации в материалах, составляют акты, разрешающие спорные ситуации в сфере распространения информации о профессиональной, служебной деятельности кандидата [15; 16].

Третья группа — случаи, когда избирательные комиссии вообще не могут дать ответа на вопрос о наличии либо отсутствии агитационного характера материала [17; 18]. Надо сказать, что акты такого содержания имеют место гораздо реже, чем акты двух ранее названных групп.

Очевидно существование проблемы, решение которой — разработка правовых норм конституционно-правового института предвыборной агитации, так как правоприменителю не удастся успешно восполнить отсутствие правового регулирования.

Говоря о необходимой, наш взгляд, направленности устранения данной трудности, позволим себе предположить, что критерий наличия агитационной цели, положенный Конституционным Судом Российской Федерации [19; 4; 20] в качестве единственного в основу разграничения информирования избирателей и предвыборной агитации, является достаточно субъективным. Предвыборная агитация — разновидность человеческой деятельности. В психологии под целью социальной деятельности традиционно понимают осознанный образ предвосхищенного результата, на достижение которого направлены действия человека, в качестве которого может выступать определенный предмет, явление или действие [21, с. 123; 22, с. 150]. В связи с этим довольно сложно на практике выявить, какой осознанный образ формировали в своем сознании субъекты агитационной деятельности, когда приступали к ее осуществлению. Ввиду этого избирательные комиссии далеко не всегда способны успешно выявить наличие либо отсутствие агитационной цели в тех или иных случаях. Как результат зачастую сходные спорные ситуации в сфере информационного обеспечения выборов разрешаются комиссиями неоднобразно.

В науке предпринимаются попытки разработки необходимого и достаточного набора критериев разграничения информирования избирателей и предвыборной агитации.

Так, С.Н. Егоров предлагает положить в основу такого разграничения три основные составляющие: цель деятельности, субъекты деятельности, содержание информационного сообщения [23].

Ю.С. Белоус, помимо уже названных содержания, цели и субъектов деятельности, критериями разграничения агитации и информирования называет: период осуществления деятельности, субъекты воздействия, источник оплаты, повторность распространения [24].

На наш взгляд, критериями разграничения предвыборной агитационной деятельности от информирования, позволяющими достигнуть максимального уровня реализации конституционных прав граждан, можно считать: виды субъектов, имеющих

право осуществлять деятельность; форму деятельности таких субъектов; источники оплаты; период осуществления; цель деятельности.

Сказанное диктует необходимость внесения изменений в статью 45 Федерального закона от 12 июня 2002 года № 67-ФЗ «Об основных гарантиях избирательных прав и права на участие в референдуме граждан Российской Федерации» в части дополнения ее пунктом, содержащим следующее определение понятия «информирование избирателей» — деятельность, осуществляемая в период с момента официального опубликования решения о назначении выборов и до момента официального опубликования результатов выборов органами государственной власти и местного самоуправления, избирательными комиссиями, СМИ, физическими и юридическими лицами, имеющая целью обеспечить осведомленность избирателей о выборах, о сроках и итогах осуществления отдельных избирательных действий, не побуждающая избирателей к голосованию за или против кандидата, список кандидатов, не нарушающая равенства кандидатов, избирательных объединений. Отдельным пунктом, на наш взгляд, следует предусмотреть невозможность оплаты деятельности по информированию избирателей из средств избирательных фондов кандидатов, избирательных объединений.

Считаем, что сформулированные нами изменения в законодательстве смогут устранить существующее несовершенство правового регулирования в исследуемой сфере.

При решении проблемы разграничения предвыборной агитации и информирования избирателей, как уже было сказано, предполагается увеличение числа правовых норм, регулирующих предвыборную агитацию. В этом находит отражение тенденция конституционно-правового института предвыборной агитации — увеличение числа юридических норм, его составляющих, и детализация правового регулирования [25, с. 3—4]. Названная тенденция является, безусловно, положительной, так как способствует устранению законодательных несовершенств, порождающих правовую неопределенность и избирательные споры на практике. Однако следует учитывать, что в качестве результата реализации данного направления развития института реальна возможность наступления негативных последствий в виде смены общедозволительного типа правового регулирования на разрешительный. Такой вывод объясняется возможным сужением сферы предвыборных агитационных общественных отношений, свободной от правовой регламентации. Расширение области правового воздействия неизбежно влечет за собой увеличение числа обязывающих и запрещающих норм. Не стоит забывать при этом о необходимости сохранения общедозволительной направленности исследуемого института ввиду того, что в его основе лежит конституционно закрепляемая и гарантируемая свобода выборов.

Примечания

1. Тихомиров Ю.А. Прогнозы и риски в правовой сфере // Журнал российского права. № 3. 2014.

2. Конституция Российской Федерации (принята всеобщим голосованием 12.12.1993) (с учетом поправок, внесенных законами РФ о поправках к Конституции РФ от 30.12.2008 № 6-ФКЗ, от 30.12.2008 № 7-ФКЗ, от 05.02.2014 № 2-ФКЗ, от 21.07.2014 № 11-ФКЗ): от 12 декабря 1993 № 1-ФКЗ // Собрание законодательства РФ. 2014. № 31, ст. 4398.

3. Кононов К.А. Конституционно-правовой институт: поиски сущности категории // Конституционное и муниципальное право. 2013. № 5.

4. По делу о проверке конституционности положений пункта 5 статьи 48 и статьи 58 Федерального закона «Об основных гарантиях избирательных прав и права на участие в референдуме граждан Российской Федерации», пункта 7 статьи 63 и статьи 66 Федерального закона «О выборах депутатов Государственной Думы Федерального Собрания Российской Федерации» в связи с жалобой Уполномоченного по правам человека в Российской Федерации: постановление Конституционного Суда РФ от 14 ноября 2005 г. № 10-П // Собрание законодательства РФ. 2005. № 47, ст. 4968.

5. Постановление Избирательной комиссии Белгородской области № 34/277 от 27 февраля 2012 г. // URL: <http://belgorod.izbirkom.ru/way/963036/sx/ro/963037/cp/31.html>

6. Решение Избирательной комиссии Красноярского края № 51/366-6 от 2 марта 2012 г. // URL: <http://iksr24.ru/newsinfo.php?UID=2692>

7. Об основных гарантиях избирательных прав и права на участие в референдуме граждан Российской Федерации: федеральный закон от 12 июня 2002 г. № 67-ФЗ // Собрание законодательства РФ. 2002. № 24, ст. 2253.

8. Постановление Избирательной комиссии республики Хакасия № 106/799-6 от 7 сентября 2013 г. URL: <http://khakas.izbirkom.ru/way/940288/sx/ro/940289/cp/21.html>

9. Постановление Центральной избирательной комиссии Удмуртской республики № 37.3-5 от 12 октября 2012 г. URL: <http://udmurt.izbirkom.ru/way/953408/sx/art/952518/cp/1/br/948338.html>

10. Постановление Центральной избирательной комиссии Республики Саха (Якутия) № 48/7-4 от 3 декабря 2011 г. URL: <http://yakut.izbirkom.ru/way/936693/sx/ro/936693/cp/41.html>

11. Постановление Избирательной комиссии Краснодарского края № 16/171-5 от 30 ноября 2011 г. URL: <http://ikkk.ru/Documents/Spor/?id=6133>

12. Решение Избирательной комиссии Красноярского края № 51/369-6 от 2 марта 2012 г. URL: <http://iksr24.ru/newsinfo.php?UID=2695>

13. Решение Избирательной комиссии Красноярского края № 51/367-6 от 2 марта 2012 г. // URL: <http://iksr24.ru/newsinfo.php?UID=2693>

14. Постановление Избирательной комиссии Воронежской области № 19/92-5 от 24 ноября 2011 г. // URL: <http://voronezh.izbirkom.ru/way/927824/sx/art/956570/cp/1/br/928325.html>

15. Решение Избирательной комиссии Калининградской области № 43/273-6 от 3 марта 2012 г. // URL: <http://izbirkom39.ru/resheniya-ikko-vi/43-273-6?offset=225>

16. Постановление Избирательной комиссии Кировской области № 20/160 от 25 ноября 2011 г. // URL: <http://kirov.izbirkom.ru/way/965936/sx/art/961826/cp/31/br/954276.html>

17. Постановление Центральной избирательной комиссии Удмуртской республики № 36.1-5 от 11 октября 2012 г. URL: <http://udmurt.izbirkom.ru/way/953408/sx/art/952518/cp/1/br/948338.html>

18. Постановление Избирательной комиссии Амурской области № 70/490-5 от 3 марта 2012 г. URL: <http://amur.izbirkom.ru/way/947433/sx/art/948254/cp/1/br/947434.html>

19. 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. Рожкова: постановление Конституционного Суда РФ от 30 октября 2003 г. № 15-П // Собрание законодательства РФ. 2003. № 44, ст. 4358.

20. По делу о проверке конституционности ряда положений статей 48, 51, 52, 54, 58 и 59 Федерального закона «Об основных гарантиях избирательных прав и права на участие в референдуме граждан Российской Федерации» в связи с запросом Государственной Думы Астраханской области: постановление Конституционного Суда РФ от 16 июня 2006 г. № 7-П // Собрание законодательства РФ. 2006. № 27, ст. 2970.

21. Маклаков А.Г. Общая психология. СПб., 2001.

22. Немов Р.С. Психология: в 3 кн. М., 2003. Кн. 1.

23. Егоров С.Н. Законодательные критерии разграничения информирования избирателей и предвыборной агитации в российском избирательном процессе // Ученые записки. 2009. № 4.

24. Белоус Ю.С. Критерии разграничения предвыборной агитации и информирования в избирательном процессе в Российской Федерации // Проблемы государственного и международного права: сборник статей. СПб., 2010.

25. Кабышев С.В. Тенденции развития избирательного законодательства на современном этапе // Формула права. 2006. № 1 (5).

Notes

1. Tikhomirov Yu.A. Forecasts and risks in the legal sphere // The Magazine of Russian law. 2014. № 3.

2. The Constitution of the Russian Federation (it is accepted by national vote 12.12.1993) (taking into account the amendments made by Acts of the Russian Federation about amendments to the Constitution of the Russian Federation of 30.12.2008 № 6-FKZ, of 30.12.2008 № 7-FKZ, of 05.02.2014 № 2-FKZ, of 21.07.2014 № 11-FKZ): of December 12, 1993 № 1-FKZ // Collection of legislative acts of the RF. 2014. № 31, art. 4398.

3. Kononov K.A. The constitutional and legal institute: searches of essence of category // Constitutional and municipal right. 2013. № 5.

4. On the case of check of constitutionality of provisions of point 5 of article 48 and article 58 of the Federal law «About the main guarantees of electoral rights and the rights for participation in a referendum of citizens of the Russian Federation», point 7 of article 63 and article 66 of the Federal law «About elections of deputies of the State Duma of Federal Assembly

- of Russia» in connection with the complaint of the Commissioner for Human Rights in the Russian Federation: resolution of the Constitutional Court of the Russian Federation of 14.11.2005 № 10-P // Collection of legislative acts of the RF. 2005. № 47, art. 4968.
5. The resolution of Election commission of the Belgorod region № 34/277 of 27.02.2012. URL: <http://belgorod.izbirkom.ru/way/963036/sx/po/963037/cp/31.html>
6. The decision of Election commission of the Krasnoyarsk Krai № 51/366-6 of 02.03.2012. URL: <http://iksr24.ru/newsinfo.php?UID=2692>
7. About the main guarantees of electoral rights and the right for participation in a referendum of citizens of the Russian Federation: Federal law of 12.06.2002 № 67-FZ // Collection of legislative acts of the RF. 2002. № 24, art. 2253.
8. The resolution of Election commission of the Republic of Khakassia № 106/799-6 of 07.09.2013. URL: <http://khakas.izbirkom.ru/way/940288/sx/po/940289/cp/21.html>
9. The resolution of Central Election Commission of the Udmurt Republic № 37.3-5 of 12.10.2012. URL: <http://udmurt.izbirkom.ru/way/953408/sx/art/952518/cp/1/br/948338.html>
10. The resolution of Central Election Commission of the Republic of Sakha (Yakutia) № 48/7-4 of 03.12.2011. URL: <http://yakut.izbirkom.ru/way/936693/sx/po/936893/cp/41.html>
11. The resolution of Election commission of the Krasnodar Krai № 16/171-5 of 30.11.2011. URL: <http://ikkk.ru/Documents/Spor/?id=6133>
12. The decision of Election commission of the Krasnoyarsk Krai № 51/369-6 of 02.03.2012. URL: <http://iksr24.ru/newsinfo.php?UID=2695>
13. The decision of Election commission of the Krasnoyarsk Krai № 51/367-6 of 02.03.2012. URL: <http://iksr24.ru/newsinfo.php?UID=2693>
14. The resolution of Election commission of the Voronezh region № 19/92-5 from 24.11.2011. URL: <http://voronezh.izbirkom.ru/way/927824/sx/art/956570/cp/1/br/928325.html>
15. The decision of Election commission of the Kaliningrad region № 43/273-6 of 03.03.2012. URL: <http://izbirkom39.ru/resheniya-ikko-vi/43-273-6?offset=225>
16. The resolution of Election commission of the Kirov region № 20/160 of 25.11.2011. URL: <http://kirov.izbirkom.ru/way/965936/sx/art/961826/cp/31/br/954276.html>
17. The resolution of Central Election Commission of the Udmurt Republic № 36.1-5 of 11.10.2012. URL: <http://udmurt.izbirkom.ru/way/953408/sx/art/952518/cp/1/br/948338.html>
18. The resolution of Election commission of the Amur region № 70/490-5 of 03.03.2012. URL: <http://amur.izbirkom.ru/way/947433/sx/art/948254/cp/1/br/947434.html>
19. The case on the constitutionality of certain provisions of the Federal law «On Basic Guarantees of Electoral Rights and the right to participate in a referendum of citizens of the Russian Federation» in connection with the inquiry group of deputies of the State Duma and the citizens' complaints S.A. Buntman, K.A. Katanyan and K.S. Rozhkov: decision of the Constitutional Court of the Russian Federation of 30.10.2003 № 15-P // Collection of legislative acts of the RF. 2003. № 44, art. 4358.
20. In the case on the constitutionality of certain provisions of articles 48, 51, 52, 54, 58 and 59 of the Federal law «On Basic Guarantees of Electoral Rights and the right to participate in the referendum citizens of the Russian Federation» on the request of the State Duma of the Astrakhan region: decision of the Constitutional Court from 16.06.2006 № 7-P // Collection of legislative acts of the RF. 2006. № 27, art. 2970.
21. *Maklakov A.G.* General psychology. St. Petersburg, 2001.
22. *Nemov R.S.* Psychology: in 3 books. Moscow, 2003. Book 1.
23. *Egorov S.N.* Legislative criteria of differentiation inform voters and election campaign in the Russian electoral process // Scientific notes. № 4. 2009.
24. *Belous Yu.S.* Criteria of differentiation election campaign and awareness in the electoral process in the Russian Federation // Problems of national and international law: a collection of articles. St. Petersburg, 2010.
25. *Kabyshev S.V.* Trends in the development of the electoral legislation at the present stage // Formula of law. 2006. № 1 (5).