

РАЗДЕЛ II. КОНСТИТУЦИОННОЕ ПРАВО; КОНСТИТУЦИОННЫЙ СУДЕБНЫЙ ПРОЦЕСС; МУНИЦИПАЛЬНОЕ ПРАВО

УДК 342

DOI: 10.18384/2310-6794-2018-1-33-41

ПРЕДВЫБОРНАЯ АГИТАЦИЯ: СВОБОДА СЛОВА ИЛИ РАВЕНСТВО ИЗБИРАТЕЛЬНОГО ПРАВА? (К ВОПРОСУ КОНКУРЕНЦИИ ПРИНЦИПОВ)

Васильев С.В.

Псковский государственный университет

180000, г. Псков, пл. Ленина, д. 2, Российская Федерация

Аннотация. В статье анализируется институт избирательного права как эффективный инструмент гражданского общества, ценность которого в этом качестве определяется влиянием административного ресурса и возможностями данного института такому влиянию противостоять. Критикуется точка зрения, что граждане-избиратели на стадии предвыборной агитации являются лишь объектом воздействия со стороны её “управомоченных” субъектов. Предполагается возможность информационного диктата как скрытой формы предвыборной агитации под видом освещения в интересах всего общества текущего управления властными органами страной и регионами. Автор приходит к выводу, что повседневную деятельность по формированию “светлого образа” властных органов в реальных условиях России практически невозможно отделить от предвыборной агитации, что нивелирует значимость заявлений о соблюдении принципа равного избирательного права в качестве приоритетного по отношению ко всем участникам агитационного процесса.

Ключевые слова: административный ресурс, предвыборная агитация, “информационный диктат”, свобода слова, равное избирательное право.

ELECTION CAMPAIGN: FREEDOM OF SPEECH OR ELECTORAL LAW EQUITY (TO THE ISSUE OF THE COMPETITION OF PRINCIPLES)

S. Vasiljev

Pskov State University

2, Lenin sq., Pskov, 180000, Russian Federation

© CC BY Васильев С.В., 2018.

Abstract. The article analyzes the institution of electoral law as an effective tool of civil society, the value of which is in its capacity to resist the influence of the administrative resource. The author criticizes the view according to which citizens-voters during the election campaign are considered only as objects of the “authorized” subjects’ propaganda. The possibility of “information dictate” as a form of election campaign under the guise of a wide-national coverage of the current activities performed by the authorities is admitted. The author comes to the conclusion that such daily propaganda aimed at forming the “bright image” of the Russian authorities is practically inseparable from pre-election promotion, which annihilates all assurances in the observance of equality principle with regard to all participants of the election campaign.

Key words: administrative resource, pre-election propaganda, “information dictate”, freedom of speech, equal suffrage.

С исходным посылом, пожалуй, согласятся многие: выборы и их организация должны быть институтом (инструментом) гражданского общества, но не инструментом, с помощью которого правящая элита обеспечивает несменяемость своего пребывания во власти. Понятно и то, что есть некоторый соблазн для действующей власти *приспособить* институт избирательного права для реализации “частной” *заинтересованности* в собственном воспроизводстве и сохранении тех преимуществ, выгод, которые даёт обладание властными полномочиями. Например, по мнению М.С. Саликова, «избирательный процесс в России с момента принятия Конституции РФ 1993 г. не отличался стабильностью. Во многом это объяснялось пресловутым административно-политическим фактором: желанием правящей партии установить удобный для себя порядок проведения выборов, который обеспечивал бы ей очередную победу на них» [9, с. 50]. По нашему мнению, ценность института избирательного права как *эффективного инструмента гражданского общества* определяется возможностями административного ресурса влиять на этот институт и возможностями данного института этому влиянию противостоять.

Особенно внимательно следует отнестись к предвыборной агитации, поскольку это та стадия избирательного процесса, где “воля народа” формируется, прежде чем народ сделает окончательный выбор. Учитывая роль и значение предвыборной агитации, переоценить которые сложно, отметим, что именно здесь немало проблемных вопросов, без решения которых организация агитации не может быть, по меньшей мере, *справедливой*, а потому и *правомерной*. Не вполне справедливо, если собственно “народ” (= граждане-избиратели) на этой стадии будет выступать только в качестве объекта воздействия со стороны “управомоченных” *субъектов предвыборной агитации* – кандидатов на выборные должности, избирательных объединений [10].

Роль и значение предвыборной агитации понимают многие, стараясь расширить рамки этого периода. Некоторые политические партии, как считает М.М. Какителашвили, стремятся «начать агитационную кампанию, а следовательно, и её финансирование задолго до начала нормативно закреплённого периода предвыборной агитации, предусмотренного избирательным законодательством», и проводят «праймериз как способ получения не-

законного преимущества на выборах» [4, с. 66].

Общество (социум) нуждается в предвыборной агитации, осуществляемой *свободно всеми желающими* в формах и способами, не нарушающими права и законные интересы других. Задача предвыборной агитации – донести до потенциальных избирателей *наиболее полную информацию (свобода слова)* о тех, кто претендует на выборные должности, *попытаться сформировать мнение*. И здесь важен ресурс *самых граждан-избирателей*, который при нынешнем положении вещей фактически исключается из предвыборной агитации, поскольку таковые могут участвовать в ней весьма ограниченно, “по доверённости”, с разрешения зарегистрированных кандидатов, избирательных объединений. В определённой мере предвыборная агитация теряет свой смысл, превращаясь в некоторую ограниченную деятельность “избранных”, куда не допускаются широкие слои граждан (“народ”). С другой стороны, подобная ограниченность позволяет эффективнее контролировать эту деятельность и даже *управлять ею*, используя потенциал административного ресурса.

Первейшая характеристика предвыборной агитации следующая: она должна быть *масштабным проявлением свободы слова*, поскольку от этого напрямую зависит возможность донести до всех (избирателей, избираемых и проч.) *разнообразную информацию*, необходимую для *обоснованного (мотивированного) выбора*. Те, кому эта информация адресована, должны, во-первых, иметь возможность *свободно оценивать* качество этой информации, её правдивость или лживость.

Во-вторых, иметь возможность *непосредственно принимать участие* в формировании этого качества или быть *полноценными субъектами предвыборной агитации*.

В идеальном варианте предвыборная агитация должна вестись по нормам, *исключающим* господствующее положение в данном процессе представителей действующей власти с их административным ресурсом. Это сложно в российских условиях, поскольку административный ресурс *без каких-либо ограничений* использует информационные потоки, средства массовой информации (и это “свобода слова”) фактически непрерывно, вне всяких разрешенных периодов, проводя “агитацию” *в своих интересах*. Контролирующие органы не фиксируют при этом правонарушения, “не замечают” этого, поскольку возможны следующие причины. Во-первых, можно предположить, что само состояние нашего законодательства о выборах объективно не позволяет в полном объёме идентифицировать “правонарушающую” деятельность частных к властной корпорации из-за отсутствия современного правового инструментария такой идентификации. Поэтому многое из того, что в соответствии *со здравым смыслом и нормами справедливости* вполне может быть расценено как вмешательство административного ресурса в предвыборную агитацию в своих интересах, не может быть квалифицировано как правонарушение из-за несовершенства законодательных норм и правовых инструментов [1; 2; 6].

Во-вторых, возможно сокрытие “информационного диктата” под вывеской текущего освещения событий,

связанных с повседневной деятельностью властных органов по управлению страной и регионами *в интересах всего общества*, не имеющей отношения к предвыборной агитации. Здесь огромную роль играют средства массовой информации (СМИ). По мнению Р.Ю. Горлачева, «...отмечается устойчивость тенденции использования СМИ в целях манипулирования общественным мнением в частных интересах отдельных политических групп. Грамотное целенаправленное манипулирование общественным сознанием в заданном формате с целью достижения нужного результата исполняют СМИ, продвигающее конкретные политические интересы» [3, с. 43]. Повседневную деятельность по формированию “светлого образа” властных органов в реальных условиях России практически *невозможно отделить* от предвыборной агитации, а потому заявления о соблюдении принципа равного избирательного права по отношению *ко всем* соучастникам агитации *в качестве приоритетного* не вполне оправданы. Чтобы обеспечить справедливость и правомерность предвыборного процесса в качестве приоритетного, надо использовать другой принцип, который *может быть реально обеспечен* в условиях России. Например, принцип свободы слова.

Просматривается заинтересованность в препятствиях масштабному (= неконтролируемому) информированию избирателей там, где речь идёт об обеспечении условий несменяемости власти и *конкретном выборе в пользу неё*. Создание этих препятствий (= затруднений) может использовать благоприятный предлог – упорядочить предвыборную агитацию, “горячий накал”

которой нередко ассоциируется с хаосом, провоцированием беспорядков. Такой подход способен ослабить агитацию как проявление свободы слова, ограничить её формальными рамками жёстко контролируемой процедуры, нуждающейся потому *в масштабном применении административного ресурса*, превращающего её в некотором смысле в инструмент властной элиты.

Заинтересованность правящей элиты серьёзно определяется желанием обеспечить несменяемость власти под лозунгом её “стабильности”, что вполне естественно. В этих целях надо иметь возможность *управления информационными потоками*, воздействия на них в нужном действующей власти направлении в процессе предвыборной агитации, которая наиболее успешно и вполне легально (законно) может быть реализована под предлогом усиления контроля за “чистотой” выборов, обеспечения “равного избирательного права”, воспрепятствования хаосу, беспорядкам и т. п. Поэтому, чтобы повысить роль избирательного процесса как института гражданского общества, надо уменьшать *возможности административного контроля* процесса предвыборной агитации, выводя «лично заинтересованных контролёров» (государственные и муниципальные органы, аффилированные с правящей властной корпорацией) из круга участников этого процесса или минимизируя их присутствие в нём.

Государство *стремится* ограничить именно “свободу слова” в пользу принципа “равенства” участников предвыборного процесса и его “чистоты”, обеспечиваемой, например, “прозрачным” финансированием предвыборной агитации только из из-

бирательных фондов. Можно предположить, что основным препятствием на пути становления граждан-избирателей полноценными субъектами права на предвыборную агитацию (= расширения избирательной правоспособности рядовых избирателей) является законодательное требование о создании избирательных фондов, исключительно через которые должны расходоваться средства на предвыборную агитацию в безналичной форме. Как отмечает А.А. Макарцев, судебными органами США и Канады подобные законодательные ограничения в отношении выборов и референдума были признаны неконституционными [5, с. 6].

Удивительна забота об избирателях там, где есть стремление обеспечить подачу только проверенной информации, определённым образом отобранной и дозированной. С одной стороны, это кажется обоснованным, но следует учитывать то, *как это делается*. Одним из эффективных направлений надёжного решения этой задачи может стать решительное сокращение числа субъектов, «подающих» и «формирующих» информацию. Сам же избиратель непосредственно «выключен» из числа субъектов предвыборной агитации и из процесса проверки, отбора, дозировки и проч. Гражданин-избиратель фактически выводится из предвыборной агитации как её активный субъект и превращается в объект агитационного воздействия.

Конституционный Суд РФ пытается сбалансировать ситуацию и как-то «сгладить» явную несправедливость, обусловленную отстранением граждан-избирателей от полноценного непосредственного участия в пред-

выборной агитации. Например, по мнению А.А. Макарецва, «на расширение избирательной правоспособности рядовых избирателей было направлено и Постановление Конституционного Суда РФ от 14 ноября 2005 г. № 10-П в связи с жалобой Уполномоченного по правам человека в Российской Федерации» [5, с. 5; 7], в которой оспаривалось законодательное положение, предусматривающее оплату расходов по проведению предвыборной агитации исключительно за счёт средств соответствующих избирательных фондов в установленном законом порядке.

На основании признания интереса граждан в проведении предвыборной агитации против всех кандидатов суд установил равноценность предвыборной агитации против всех кандидатов предвыборной агитации за или против конкретных кандидатов и право агитировать против всех, участвующих в выборах кандидатов, отнёс к признанным законодателем избирательным правам граждан. *Конституционный Суд РФ, признавая за гражданами возможность проведения такой агитации, фактически предоставил российскому гражданину с его собственными средствами статус самостоятельного субъекта права на агитацию* (выделено мной – С.В.)» [5, с. 5, 6].

Есть предположения, что в условиях России принцип равного избирательного права нельзя класть в основу балансирования интересов в рамках предвыборной агитации, определяя *его приоритетность* по отношению к свободе слова, поскольку этот принцип на данной стадии действует весьма ограниченно, не охватывая граждан-избирателей, законодательно исключаемых из процесса предвыборной агитации, и

не обеспечивая равных агитационных условий для представителей властной корпорации.

Административный ресурс наносит ощутимый удар по предвыборной агитации, существенно ограничивая её правилами не в пользу *открытости* и *массовости* этой кампании. Забота о «чистоте» предвыборной агитации может быть лишь предлогом для проникновения административного ресурса, пытающегося реализовать *специфическую заинтересованность* самой власти в собственном самосохранении, несменяемости, поддерживающего провластные силы. Как ни странно это звучит, но наиболее справедливой, полной и успешной предвыборной агитацией будет та, которую *не в состоянии контролировать* правящая элита. Для этого предвыборная агитация должна быть свободной, масштабной (доступной всем), а государство должно участвовать в ней в качестве *одной из равных сторон* процесса, *максимально лишенной административного ресурса воздействия* и возможности манипулирования условиями, ответственностью участников.

Следует исходить из того, что государство в силу своего положения неизбежно (объективно) становится *заинтересованной стороной* избирательного процесса, стремясь сохранить своё пребывание во власти на условиях «комфортного» правления, обеспечить несменяемость власти, максимально используя административный ресурс под предлогом «наведения порядка», придания процессу характера «стабильности». У правящей элиты появляются широкие возможности установления *выгодного ей «порядка»*, нарушения которого могут

использоваться в интересах власти, позволяя ей наказывать выборочно, замечая одни нарушения и не замечая других, меняя расстановку сил в избирательном процессе. Это можно расценить как *удивительное состояние*, при котором рычаги административного воздействия на избирательный процесс, способные изменить расстановку в нём, передаются тем, кто непосредственно заинтересован *в выгодном для себя* исходе выборов.

В последующих своих решениях Конституционный Суд РФ подтвердил *ограниченную избирательную правоспособность* избирателей. Например, в постановлении от 16 июня 2006 г. № 7-П «По делу о проверке конституционности ряда положений ст. 48, 51, 52, 54, 58 и 59 Федерального закона «Об основных гарантиях избирательных прав и права на участие в референдуме граждан Российской Федерации» [8], «...Граждане, не являющиеся кандидатами и не выступающие от имени кандидатов (избирательных объединений), вправе проводить предвыборную агитацию только в таких формах и такими методами, которые не требуют финансовых затрат» [8].

Здесь наблюдаем, как конкурируют права и свободы. Например, *право на свободу слова избирателей* в рамках политической борьбы в период выборов и *право на получение информации об источниках финансирования избирательных кампаний кандидатов (избирательных объединений)*. Конституционный Суд высказывается в пользу права на получение информации об источниках финансирования избирательных кампаний кандидатов (избирательных объединений), ограничивая тем самым право на свободу слова

избирателей в рамках политической борьбы в период выборов.

Чем объясняется этот приоритет? Потребностью в “чистоте” выборов, в обеспечении равного избирательного права. Но есть опасность, что такой контроль “чистоты” *может использоваться вполне выборочно* для сведения счётов с неудобными (нежелательными) кандидатами и избирательными объединениями. Иными словами, *всегда можно найти* (при высоком уровне зарегулированности процесса) нарушения, которые будут поставлены в вину “нерадивым” кандидатам (= “неправильным” избирательным объединениям). В расчёт идут не собственно характеристики предвыборной агитации как таковой (как деятельности по формированию общественного мнения), сколько “игры вокруг неё”, допускаемые её неопределённо-произвольным статусом, затрудняющие проведение этой агитации, ухудшающие её параметры, ограничивающие её. Правящей элите не очень-то нужна достойная конкурентная предвыборная агитация как таковая. Тре-

буется *эффективно контролируемая* в собственных интересах система отношений, позволяющая с помощью административного ресурса достигать желаемого результата.

Поэтому не удивительно, что Конституционный Суд РФ как орган государственной власти делает выбор в пользу “контроля”, но не “свободы слова”, объясняя это заботой о чистоте выборов, о соблюдении принципа равного избирательного права. Основное здесь – *усиление возможностей контроля* предвыборной агитации. Выбор же в пользу “свободы слова” не позволит это делать, т. к. предполагает существенное расширение числа участников предвыборной агитации, уменьшение количества формальных ограничений и соответствующее снижение эффективности властного контроля, утрату его действенности, “выключение” властной элиты как *явно заинтересованной стороны* из избирательного процесса, что не вполне устраивает тех, чьим главным достоянием является административный ресурс.

ЛИТЕРАТУРА

1. Боброва Н.А. Причины легализации избирательных правонарушений в судебных решениях // Конституционное и муниципальное право. 2015. № 5. С. 62–66.
2. Долгих Ф.И. Правовое регулирование финансирования текущей деятельности политических партий России: монография. М.: Юрист, 2017. 336 с.
3. Горлачев Р.Ю. Особенности правового положения средств массовой информации на выборах в органы государственной власти // Государственная власть и местное самоуправление. 2016. № 11. С. 39–43.
4. Какителашвили М.М. Праймериз как инструмент незаконной финансовой поддержки на выборах // Законы России: опыт, анализ, практика. 2017. № 2. С. 65–70.
5. Макарецев А.А. Социальное и индивидуальное в российском избирательном праве: правовые позиции Конституционного Суда Российской Федерации // Вестник Омской юридической академии. 2016. № 1 (30). С. 4–10.
6. Певцова Е.А. Современная теория правосознания молодежи: теоретико-правовые аспекты // Гражданин и право. 2007. № 3. С. 9–21.

7. Постановление Конституционного Суда РФ от 14.11.2005 № 10-П «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» // Собрание законодательства РФ. 2005. № 47. Ст. 4968.
8. Постановление Конституционного Суда РФ от 16.06.2006 № 7-П «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» // Собрание законодательства РФ. 2006. № 27. Ст. 2970.
9. Саликов М.С. Об установлении и устранении барьеров в российском избирательном процессе // Электронное приложение к «Российскому юридическому журналу». 2017. № 5. С. 49–56.
10. Толкушкин М.И. Институт предвыборной агитации: некоторые размышления // Конституционное и муниципальное право. 2016. № 4. С. 49–50.

REFERENCES

1. Bobrova N.A. [Reasons for Legalization of Electoral Offences in Court Decisions]. In: *Konstitutsionnoe i munitsipal'noe pravo* [Constitutional and Municipal Law], 2015, no. 5, pp. 62–66.
2. Dolgikh F.I. *Pravovoe regulirovanie finansirovaniya tekushchei deyatelnosti politicheskikh partii Rossii* [Legal Regulation of Funding the Current Activities of the Political Parties of Russia]. Moscow, *Yurist Publ.*, 2017. 336 p.
3. Gorlachev R.Yu. [The Peculiarities of the Legal Status of Mass Media in Public Authorities Elections]. In: *Gosudarstvennaya vlast' i mestnoe samoupravlenie* [State Power and Local Self-Government], 2016, no. 11, pp. 39–43.
4. Kakitelashvili M.M. [Primaries as a Tool for Illegal Financial Support in Election]. In: *Zakony Rossii: opyt, analiz, praktika* [The Laws of Russia: Experience, Analysis, Practice], 2017, no. 2, pp. 65–70.
5. Makartsev A.A. [Social and Individual In the Russian Electoral Law: Legal Position of the Constitutional Court of the Russian Federation]. In: *Vestnik Omskoi yuridicheskoi akademii* [Bulletin of the Omsk Law Academy], 2016, no. 1 (30), pp. 4–10.
6. Pevtsova Ye.A. [Modern Theory of Youth Legal Consciousness: Theoretical and Legal Aspects]. In: *Grazhdanin i pravo* [Citizen and Law], 2007, no. 3, pp. 9–21.
7. [The Statement of the Constitutional Court of the Russian Federation dated 14.11.2005 no. 10-P “On the Case of Checking the Constitutionality of the Provisions of Paragraph 5 of Article 48 and Article 58 of the Federal law “On Basic Guarantees of Electoral Rights and the Right to Participate in the Referendum of the Citizens of The Russian Federation” Paragraph 7 of Article 63 and Article 66 of the Federal Law “On the Elections of the Deputies of the State Duma of the Federal Assembly of the Russian Federation” in Connection with the Complaint of the Commissioner for Human Rights in the Russian Federation”]. In: *Sobranie zakonodatel'stva RF* [The Collection of Legal Acts of the Russian Federation], 2005, no. 47, art. 4968.
8. [The Statement of the Constitutional Court of the Russian Federation dated 16.06.2006 no. 7-P “On the Case of Checking the Constitutionality of Several 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 of the Citizens of The Russian Federation” in Connection with the Request of the State Duma of the Astrakhan Region”]. In: *Sobranie zakonodatel'stva RF* [Collection of Legal Acts of the Russian Federation], 2006, no. 27, art. 2970.
9. Salikov M.S. [On Establishing and Removing Barriers in the Russian Electoral Process]. In: *Elektronnoe prilozhenie k "Rossiiskomu yuridicheskomu zhurnalu"* [Electronic Supplement to the “Russian Law Journal”], 2017, no. 5, pp. 49–56.
10. Tolrushkin M.I. [Institute of Campaigning: Some Thoughts]. In: *Konstitutsionnoe i munitsipal'noe pravo* [Constitutional and Municipal Law], 2016, no. 4, pp. 49–50.
-

ИНФОРМАЦИЯ ОБ АВТОРЕ

Васильев Сергей Владимирович – доктор юридических наук, профессор, заведующий кафедрой конституционного и административного права юридического факультета Псковского государственного университета;
e-mail: profi.60@mail.ru

INFORMATION ABOUT THE AUTHOR

Sergey V. Vasiljev – Doctor of Law, professor, head of the Department of Constitutional and Administrative Law of the Faculty of Law, Pskov State University;
e-mail: profi.60@mail.ru

ПРАВИЛЬНАЯ ССЫЛКА НА СТАТЬЮ

Васильев С.В. Предвыборная агитация: свобода слова или равенство избирательного права? (К вопросу конкуренции принципов) // Вестник Московского государственного областного университета. Серия: Юриспруденция. 2018. № 1. С. 33–41.

DOI: 10.18384/2310-6794-2018-1-33-41

FOR CITATION

Vasiljev S.V. Election Campaign: Freedom of Speech or Electoral Law Equity (to the Issue of the Competition of Principles). In: *Bulletin of Moscow Region State University. Series: Jurisprudence*, 2018, no. 1, pp. 33–41.

DOI: 10.18384/2310-6794-2018-1-33-41