Попова Олеся Олеговна. Конституционно-правовой институт предвыборной агитации в Российской Федерации: проблемы теории и практики: диссертация ... кандидата юридических наук: 12.00.02 / Попова Олеся Олеговна;[Место защиты: Федеральное государственное бюджетное образовательное учреждение высшего профессионального образования "Московский государственный юридический университет имени О.Е. Кутафина (МГЮА)" http://msal.ru/general/academy/councils/collab].- Москва, 2015.- 226 с.

**Содержание к диссертации**

Введение

**Глава 1. Институт предвыборной агитации в структуре отрасли российского конституционного права .18**

1. Институционализация норм о предвыборной агитации в структуре отрасли российского конституционного права: понятие и критерии .18

2. Предмет, метод и юридический режим конституционно-правового института предвыборной агитации 32

3. Свойства института предвыборной агитации .49

**Глава 2. Система источников конституционно-правового института предвыборной агитации 68**

1. Становление и развитие института предвыборной агитации 68

2. Источники конституционно-правового института предвыборной агитации: понятие и виды .79

3. Правовые позиции Конституционного Суда Российской Федерации в системе источников института предвыборной агитации .98

**Глава 3. Совершенствование правового регулирования предвыборной агитации на современном этапе конституционного развития России 116**

1. Социально-юридическое содержание агитационной деятельности участников избирательного процесса 116

2. Проблемы реализации норм конституционно-правового института предвыборной агитации и пути их разрешения . 139

3. Рекомендации по совершенствованию деятельности избирательных комиссий в сфере предвыборной агитации 161

Заключение 175

Список использованной литературы

## Предмет, метод и юридический режим конституционно-правового института предвыборной агитации

Понятие «деятельность» многогранно и, в зависимости от того, в рамках какой области наук используется, наполняется конкретным, специфическим смыслом. В философии под деятельностью понимается способ взаимодействия человека с окружающим миром, включающий в себя различные формы человеческой активности в различных сферах общественной жизни1. Неоспорим тот факт, что агитация – разновидность социальной деятельности, то есть представляет собой взаимодействие людей – индивидов, в результате которого одни из них оказывают влияние на других для достижения поставленных целей.

Предвыборная агитационная деятельность, таким образом, - некое активное, целенаправленное, облеченное в установленные законом формы воздействие распространителей информации на ее получателей, осуществляемое с использованием специфического, установленного законом, набора методов, а также с целью побуждения к активной поведенческой линии при участии в избирательном процессе.

В научной литературе высказываются мнения о том, что в ходе агитации распространителем осуществляется воздействие не на другого субъекта деятельности – получателя, а на объект – сознание получателя2. Учитывая, что исследование характеристик сознания и подсознания лежит далеко за рамками диссертационного исследования, юридически более верно, на наш взгляд, рассматривать исследуемый вид деятельности как взаимодействие субъектов, а не как воздействие субъекта на объект.

Некоторые ученые полагают, что терминологически более верно предвыборную агитацию именовать «избирательной агитацией», так как осуществляется она непосредственно в период выборов (в рамках информационной стадии избирательного процесса), а не накануне их1. Кроме того, как отмечает Фальков В.Н., именно термин «избирательная агитация» наиболее предпочтителен для использования в законодательстве применительно к исследуемому нами понятию; он в наилучшей степени вписывается в употребляемый современным законодателем терминологический ряд (избирательная система, избирательные комиссии и т.п.)2. Считаем, что данные позиции обоснованы и имеют право на существование. Интересно, что в отечественной научной литературе изначально использовался термин «избирательная агитация», который впоследствии (в 70-х гг. XX века) уже был заменен на термин «предвыборная агитация». Так, В.В.Водовозов в работе «Избирательное право в России и в Европе», вышедшей в свет в 1906 году, говоря об «агитации при выборах» использует понятие «избирательная агитация»3.

Характеризуя предвыборную агитационную деятельность, законодатель определяет, в каких формах и какими методами она может осуществляться.

Форма предвыборной агитации – одна из важнейших ее характеристик, так как показывает, как предвыборная агитация выражается вовне. Форма предвыборной агитационной деятельности – обусловленная внутренним содержанием, законодательно закреплнная конструкция внешнего выражения указанной деятельности («форма - [латин. forma] - вид, . устройство, тип; структура, конструкция чего-н., характер которой обусловлен содержанием»1).

Вместе с тем, легальной дефиниции указанного понятия Федеральный закон от 12 июня 2002 года «Об основных гарантиях избирательных прав и права на участие в референдуме граждан Российской Федерации» не содержит. И, как справедливо отмечает Башаев З.Ш., однозначно разграничить понятия «форма предвыборной агитации» и «метод предвыборной агитации» современное российское электоральное законодательство не позволяет2. Перечень форм и методов содержится в пунктах 2 и 3 статьи 48 Федерального закона «Об основных гарантиях избирательных прав и права на участие в референдуме граждан Российской Федерации» от 12 июня 2002 года.

Из буквального толкования пункта 2 статьи 48 названного Федерального закона усматривается, что предвыборной агитацией являются: призывы голосовать; выражение предпочтения; описание последствий; распространение информации; создание положительного или отрицательного отношения.

Полагаем, что в пункте 2 статьи 48 Федерального закона «Об основных гарантиях избирательных прав и права на участие в референдуме граждан Российской Федерации» от 12 июня 2002 года содержится перечень форм предвыборной агитации, отражающих возможные варианты внешнего проявления предвыборной агитации.

Что касается методов предвыборной агитации, то, - это приемы, способы е осуществления («метод - [греч. methodos] - путь, способ, прием теоретического исследования или практического осуществления чего нибудь»1). Если формы агитационной деятельности выражают сущностный е аспект, то методы представляют собой такие характеристики, которые присущи не только предвыборной агитации. Исходя из сказанного, полагаем, что в пункте 3 статьи 48 Федерального закона «Об основных гарантиях избирательных прав и права на участие в референдуме граждан Российской Федерации» от 12 июня 2002 года содержится перечень методов предвыборной агитации, а именно: на каналах организаций телерадиовещания и в периодических печатных изданиях; посредством проведения агитационных публичных мероприятий; посредством выпуска и распространения печатных, аудиовизуальных и других агитационных материалов; иными, не запрещенными законом методами.

По справедливому утверждению С.Д.Князева предвыборная агитация – «кульминация избирательного процесса», его «центральная стадия»2. Сказанным диктуется важность эффективной защиты прав граждан избирать и быть избранными в органы государственной власти и местного самоуправления в ходе предвыборной агитации.

## Источники конституционно-правового института предвыборной агитации: понятие и виды

Согласно точке зрения А.Е.Постникова объективными свойствами институтов конституционного права, благодаря которым они отличаются друг от друга являются: -степень конкретности нормативных предписаний; -субъектный состав общественных отношений, являющихся предметом института; -особенности видовой принадлежности норм, образующих институт; -особенности механизма действия норм института; -специфика правового воздействия норм института на общественные отношения 1. Соглашаясь с большинством отмеченных свойств, полагаем, что особенности механизма и специфика правового воздействия норм института являются выражением такого критерия институционализации, как юридический режим правового регулирования, о чем речь шла выше.

Кроме того, полагаем, отличительной особенностью исследуемого нами конституционно-правового института является его цель. Б.С.Эбзеев указывает на то, что цели присущи как отдельным конституционным нормам, так и группам норм, в том числе конституционным институтам2. Под «целью» в философии понимается реальный либо идеальный предмет стремления субъекта, желаемый финальный результат преднамеренного процесса такого стремления3. М.М.Агарков считал, что цели объединяют правовые отношения в отдельные правовые институты4.

Законодательная дефиниция предвыборной агитации содержит указание на цель, как отличительный признак агитационной деятельности (побуждение к голосованию за или против кандидата (списка (списков) кандидатов).

Для конституционно-правового института предвыборной агитации цель – идеальная модель общественных отношений, создать которую призваны нормы, составляющие институт, - в условиях реализации конституционных прав граждан избирать и быть избранными в органы государственной власти и местного самоуправления, претворения в жизнь конституционных ценностей – свободных выборов, взаимного доверия личности и публичной власти.

Вера, доверие для права – важные исходные составляющие, обеспечивающие эффективность надлежащей работы правового инструментария. Во взаимоотношениях государства и гражданина очень важно обеспечить оптимальный уровень взаимного доверия – уверенности в предсказуемости, результативности1.

Доверие избирателей к выборам, избирательным процедурам, а также к кандидатам является необходимой предпосылкой легитимности выборных органов публичной власти, должностных лиц. Результатом подлинно свободных выборов является формирование легитимной публичной власти.

Цель конституционно-правового института предвыборной агитации – способствование наиболее эффективной реализации прав граждан избирать и быть избранными в органы государственной власти и местного самоуправления через обеспечение осуществления агитационной деятельности на началах конституционности, соответствия духу и букве Конституции Российской Федерации. Только в таком случае избиратели будут доверять свои избранникам, будут заинтересованы в личной вовлеченности в избирательный процесс, что, в конечно итоге, будет способствовать поступательному движению государства по пути прогресса и благополучия.

Цель рассматриваемого нами конституционно-правового института позволяет отграничить его от других, близких ему, институтов. Так, нормы, образующие конституционно-правовые институты иных стадий избирательного процесса, наряду с общей целью, - обеспечение прав граждан избирать и быть избранными в органы государственной власти и местного самоуправления, имеют цели специфические, отражающие особенности реализации названных конституционных прав на различных стадиях избирательного процесса.

Отправными положениями, предопределяющие гарантирующую роль норм конституционно-правового института предвыборной агитации, а также обуславливающие их особенности и специфику правового воздействия, являются конституционно-закрепленные основополагающие начала, руководящие положения: 1. демократия (статья 1 Конституции Российской Федерации) 2. народовластие (статья 3, статья 32 Конституции Российской Федерации) 3. свободные выборы (статья 3 Конституции Российской Федерации) 4. идеологическое многообразие (статья 13 Конституции Российской Федерации) 5. свобода мысли, слова, поиска, получения, передачи, производства и распространения информации (статья 29 Конституции Российской Федерации) 6. свобода мирных собраний, митингов, демонстраций, шествий, пикетирования (статья 31 Конституции Российской Федерации) 7. непосредственное участие граждан в управлении делами государства, в том числе возможность избирать и быть избранными в органы государственной власти и местного самоуправления (статья 32 Конституции Российской Федерации).

## Правовые позиции Конституционного Суда Российской Федерации в системе источников института предвыборной агитации

Анализ законодательства Российского государства с тринадцатого по начало двадцатого веков, показывает, что, законодательное закрепление возможности и условий осуществления предвыборной агитации отсутствовало. Хотя, наверняка, такая деятельность осуществлялась.

Впервые в нашем государстве на законодательном уровне возможность осуществления предвыборной агитации была закреплена в Положении о выборах в Государственную Думу от 6 августа 1905 года. Пункт 1 Приложения к статье 38 документа предоставлял избирателям за месяц до даты выборов право «образовывать для совещания о лицах, достойных быть избранными, особые подготовительные собрания», при этом о времени и месте проведения таких собраний обязательно уведомлялся начальник местной полиции.2 Аналогичная норма содержалась и в Положении о выборах в Государственную Думу от 3 июня 1907 года3. По требованию представителя полиции (если таковое имело место быть) надлежало немедленно закрыть собрание. В случае отказа, к неповинующимся могли применяться меры, вплоть до наказания согласно Уголовному Уложению (статья 120 - «участники публичного скопища, от коего заведомо было

По мнению Е.А.Скрипилева подготовительные собрания по Положению от 6 августа 1905 года достаточно условно можно считать выборной агитацией; это были, скорее, своего рода «совещания о выборах»2.

Однако, невзирая на существование существенных ограничений, да и вообще противоречивое отношение учных к «совещаниям о выборах» 1905-1907 г.г., именно в это время недавно появившиеся в России политические партии впервые получили возможность осуществлять информационную деятельность и оказывать информационное воздействие на избирателей3.

Несмотря на то, что В.И.Ленина нередко называют идеологом отечественной агитации и пропаганды4, законодательные нормы, регулировавшие данную сферу достаточно долгое время не реализовывались с должной степенью эффективности в советском государстве. Конституции РСФСР 1918 и 1925 гг. предоставляли гражданам права свободно выражать свое мнение, а также «свободно устраивать собрания, митинги, шествия и т.п.»5. Однако данное законодательное закрепление носило, скорее, декларативный характер и относилось к сфере более общей, нежели предвыборная агитация. Кроме того, одновременно с названными положениями Конституций в РСФСР действовал Декрет «О печати», согласно которому в стране вводились «экстренные меры» «административного воздействия на печать»6. И хотя в этом документе прямо было сказано о временном характере ограничений свободы печати,

Нормы, посвящнные предвыборной (на тот момент она именовалась «выборной») агитации в законодательстве советского периода возникли лишь в 1937 году с принятием Положения о выборах в Верховный Совет СССР. Предусматривалось, что «каждой организации, выставившей кандидата, зарегистрированного в Окружной избирательной комиссии, равно как каждому гражданину СССР, обеспечивается право беспрепятственной агитации за этого кандидата на собраниях, в печати и иными способами»2. Статья 82 Положения предусматривала единственное ограничение «выборной агитации» - е не допускалось проводить «в избирательном помещении во время подачи голосов».

В дальнейшем в Положении о выборах в Верховный Совет СССР, утвержденном 1 октября 1945 года3, в Положении о выборах в Верховный Совет СССР, утвержденном 9 января 1950 года4 принципиально новых положений, касающихся регулирования предвыборной агитации, не содержалось.

На основе Конституций были приняты союзные и республиканские Законы о выборах, в которых вопросы предвыборной агитации регулировались в рамках идентичных по содержанию статей с наименованием – «Предвыборная агитация»: «Общественным организациям, трудовым коллективам, выдвинувшим кандидатов в депутаты или выступившим в их поддержку, предоставляется право беспрепятственной агитации за своих кандидатов. Общественным организациям и трудовым коллективам бесплатно предоставляются помещения для собраний и митингов, а также средства массовой информации для ведения предвыборной агитации. Каждому гражданину гарантируется право участвовать в предвыборной агитации. Проведение агитации в день выборов в помещении для голосования не допускается».3

Согласно нормам, содержащихся в указанных статьях, субъектами предвыборной агитации могли быть: граждане; общественные организации, выдвинувшие кандидатов в депутаты или выступившие в их поддержку; трудовые коллективы, выдвинувшие кандидатов в депутаты или выступившие в их поддержку.

## Проблемы реализации норм конституционно-правового института предвыборной агитации и пути их разрешения

Нормы конституционно-правового института предвыборной агитации оказывают регулятивное воздействие на предвыборные агитационные общественные отношения, тем самым создаются благоприятные условия для удовлетворения правомерных интересов субъектов данных общественных отношений и неблагоприятные - для противоправных.

Специфика юридического режима конституционно-правового института предвыборной агитации находит отражение в правовом статусе субъектов предвыборных агитационных общественных отношений.

Перед участниками данных отношений стоят различные цели, что является основанием разделения их на несколько групп.

Прежде всего, в зависимости от возможности самостоятельно осуществлять предвыборную агитацию мы выделяем лиц, обладающих такой возможностью и лиц, у которых она отсутствует. Последние (так называемые – содействующие субъекты) наделены особым правовым комплексом полномочий, благодаря чему предотвращают возможные нарушения нормативных предписаний конституционно-правового института предвыборной агитации, в необходимых случаях привлекают виновных лиц к ответственности и, в целом, создают условия для проведения справедливых и свободных выборов, тем самым обеспечивая реализацию прав других субъектов предвыборных агитационных общественных отношений. В силу особых функций, выполняемых данными участниками предвыборных агитационных общественных отношений, действие норм правового института предвыборной агитации в качестве результата создает для них правовой режим ограничений, в основе которого такие способы регулирования, как запреты и обязывания, и императивный прием правового регулирования.

Что касается лиц, обладающих возможностью самостоятельно проводить агитационную деятельность, то согласно статье 48 Федерального закона «Об основных гарантиях избирательных прав и права на участие в референдуме граждан Российской Федерации» от 12 июня 2002 года такую деятельность могут проводить граждане Российской Федерации и общественные объединения. Нами определено, что для данных субъектов действие нормативных предписаний конституционно-правового института предвыборной агитации создает правовой режим преимуществ (основанный на императивно-диспозитивном приеме и дозволительном способе правового регулирования).

Различие целей, позволяет произвести классификацию субъектов, относящихся к категории имеющих возможность осуществлять агитационную деятельность.

В частности, можно выделить лиц, на которых распространяется общий порядок предвыборной агитации (общие субъекты) и лиц, попадающих под действие специального порядка предвыборной агитации (специальные субъекты).

Общие субъекты - индивидуальные (полностью дееспособные граждане Российской Федерации, (в некоторых случаях – иностранные граждане), не находящиеся по приговору суда в местах лишения свободы) и коллективные (любые объединения индивидуальных (за исключением тех, которые не могут осуществлять агитацию), в том числе политические партии, не обладающие статусом избирательных объединений).

Важно понимать, что избиратель является не только объектом, но и субъектом избирательного процесса, он может принимать активное участие в данном процессе и, в конечном итоге, оказывать влияние на его результат. Однако в науке долгое время существовали споры о степени такого участия и влияния. Могут ли субъекты с общим агитационно-правовым статусом осуществлять предвыборную агитацию от своего имени в любых законных формах и любыми законными методами? Могут ли они оплачивать такую деятельность из собственных денежных средств? Могут ли пользоваться по своему усмотрению привилегиями, прямо им не запрещенными, но по смыслу закона принадлежащими только субъектам со специальным агитационно-правовым статусом?

Ответить на эти и другие, связанные с ними, вопросы предпринял попытку Конституционный Суд Российской Федерации в Постановлении №7-П от 16 июня 2006 года1. По мнению заявителей, отсутствие законодательно закрепленной возможности гражданам, не являющимся кандидатами, не выступающих от имени кандидатов и избирательных объединений, проводить агитационные мероприятия за счет собственных денежных средств, а не средств соответствующих избирательных фондов, ограничивает свободу слова, мысли, право на свободный поиск, получение, передачу распространение информации.

Конституционный Суд Российской Федерации признал, в целом, за лицами с общим агитационно-правовым статусом право на осуществление от своего имени предвыборной агитации. Тем не менее, предусмотрел возможность ограничения их прав в исследуемой сфере в целях обеспечения проведения свободных и демократических выборов, достижения их объективных итогов и необходимости нахождения баланса между конституционным правом граждан на свободу информации и правом участвовать в выборах.

Согласно позиции Конституционного суда избиратели могут осуществлять агитационную деятельность либо в таких формах и такими методами, чтобы это не требовало финансовых затрат, либо осуществлять указанную деятельность за счет избирательных фондов кандидатов (и от имени последних). Также они могут оказать содействие финансированию предвыборной агитации путем внесения добровольных пожертвований в избирательные фонды кандидатов и избирательных объединений. Существуют мнения о недопустимости подобных ограничений1. В научной литературе высказываются суждения, согласно которым, предвыборную агитацию за счет собственных средств избирателей необходимо на законодательном уровне разрешить, однако установить, по аналогии с предельными размерами избирательных фондов кандидатов и избирательных объединений, предельные объемы личных средств, которые каждый избиратель может потратить при реализации своего права на предвыборную агитацию.

Теоретически возможно законодательно предусмотреть уведомительный порядок проведения избирателями агитационных мероприятий, требующих финансовых затрат. В таком случае, по аналогии с избирательными фондами кандидатов и избирательных объединений, логично было бы создание избирательных фондов избирателей, открытие ими специальных счетов в банках, уведомление об этом избирательных комиссий.

Однако на практике сложно будет отследить несоблюдение данных правил осуществления предвыборной агитации избирателей. Вся финансовая деятельность кандидатов и избирательных объединений является открытой, целевое расходование средств, а также соблюдение предельных размеров избирательных фондов контролируется создаваемыми при избирательных комиссиях контрольно-ревизионными службами (в соответствии со статьей 60 Федерального закона «Об основных гарантиях избирательных прав и права на участие в референдуме граждан Российской Федерации»). Что касается субъектов, которые осуществляют предвыборную агитацию в общем порядке, то в случае появления законодательной нормы, разрешающей проведение им агитации за счет собственных средств, а также нормы, ограничивающей предельный объем таких средств, необходимо будет вырабатывать механизм, позволяющий избирательным комиссиям отслеживать производимые расходы, равно, как и механизм отслеживания, пресечения правонарушений и наказания виновных. Это довольно сложно будет реализовать, так как, полагаем, желающих может быть достаточно много, что парализует работу избирательных комиссий, правоохранительных органов и судов