

ЗЛОУПОТРЕБЛЕНИЕ ПРАВОМ В ЭЛЕКТОРАЛЬНО-ИНФОРМАЦИОННЫХ ОТНОШЕНИЯХ: АНАЛИЗ ИЗБИРАТЕЛЬНОЙ КАМПАНИИ 2014 Г.

В статье анализируются проблемы противодействия злоупотреблению правом в сфере информационного обеспечения выборов, обосновывается необходимость законодательных новаций, исключающих совмещение статусов кандидата на выборах и должностного лица. Предлагаются изменения в содержании голосования, направленные на ограничение вреда, причиняемого выдвижением кандидатов, которые не имеют намерения быть избранными.

Ключевые слова: избирательное право, злоупотребление правом, информационное обеспечение выборов, предвыборная агитация, должностное лицо.

Длительное доминирование единственной политической силы в публично-властной системе России требует формирования соответствующих подходов к оценке электоральных явлений. В условиях политической однополярности организация избирательных процедур закономерно становится все более отрегулированной, количество электоральных правонарушений сокращается, выборы становятся все более «честными». При законодательной монополии иное было бы нелогичным: нарушение закона, принятого самим собой, лишено всякого смысла. Девиации представителей системной оппозиции еще менее вероятны: правоприменительный аппарат правоохранительных органов и избирательных комиссий оставляет мало возможностей для реализации положений правовых актов в интересах оппозиции вопреки целям доминирующей политической силы.

В то же время объективные условия для девиантного электорального поведения, в той или иной мере свойственные любой демократической системе, не исчезли. Высокая ценность публичных полномочий в условиях государственно-монополистического капитализма закономерно приводит к высококонкурентной политической борьбе. Причем сейчас эта борьба часто происходит не в плоскости правонарушений и юридической ответственности а в сфере злоупотреблений правом, которые формально не являются правонарушениями.

В этом контексте показательна электоральная ситуация, сложившаяся на выборах глав субъектов Российской Федерации 14 сентября 2014 г. Особенностью информационного обеспечения этих выборов в ряде субъектов Российской Федерации стало неожиданное объявление о проведении выборов непосредственно перед началом избирательной кампании. Это не обеспечило возможности подготовки к предвыборной агитации никому, кроме самого инициатора назначения выборов. В результате в таких регионах сложилась ситуация, когда массовая предвыборная агитация проводилась, как правило, в пользу единственного кандидата. В условиях неготовности оппо-

* © Волков В.Э., 2014

Волков Владислав Эдуардович (volkov@ikafedra.com), кафедра государственного и административного права, Самарский государственный университет, 443011, Российская Федерация, ул. Акад. Павлова, 1.

зиционных кандидатов к участию в конкурентных выборах, агитационные кампании не отличались новациями и применением нетрадиционных форм и методов предвыборной агитации.

Сравнительно низкая агитационная активность на выборах глав субъектов Российской Федерации компенсировалась высоким уровнем медийного присутствия глав регионов. По сообщениям средств массовой информации, портреты временно исполняющего обязанности Губернатора Красноярской области Виктора Толоконского были размещены на материалах социальной рекламы к 80-летию региона с фразой «Красноярский край — это сердце Сибири, регион добрых традиций, уверенного будущего и открытых перспектив». В Нижегородской и Кировской областях Валерий Шанцев и Никита Белых не вели прямой агитации, но усилили программы рабочих визитов по районам, которые освещаются в региональных СМИ. Не осталась незамеченной аналогичная активность главы Республики Алтай Александра Бердникова [1]. В Самарской области существенно выросло число упоминаний временно исполняющего обязанности губернатора Николая Меркушкина в сообщениях областных средств массовой информации, бесплатно распространяется часть тиража областной газеты «Волжская Коммуна», существенно увеличилось число протокольных мероприятий с участием этого должностного лица.

Полагаем, что указанные факты свидетельствуют о создании условий для существенного преобладания в медийном поле информации о лицах, замещающих публичные должности в сравнении с другими участниками избирательных кампаний. Причем это происходит в строгом соответствии с отраслевым избирательным законодательством.

Согласно сложившейся модели информационного обеспечения выборов и электоральной практикой, кандидат, замещающий государственную или выборную муниципальную должность, не обязан приостанавливать свою деятельность на время проведения избирательной кампании и вправе участвовать в выборах наравне с другими кандидатами, не используя преимущества должностного положения [2]. В то же время повышенная информационная активность должностных лиц в период избирательной кампании не укладывается в конструкцию противодействия использованию преимуществ должностного положения, предусмотренную частью 5 статьи 40 Федерального закона «Об основных гарантиях...». Правоприменительная практика исходит из того, что средства массовой информации вправе освещать деятельность должностного лица, продолжающего выполнять возложенные на него обязанности [3], несмотря на то что он одновременно является кандидатом на выборную должность и, исходя из конституционного принципа равноправия независимо от должностного положения [4], должен иметь равные информационные возможности с другими кандидатами.

То есть отраслевое избирательное законодательство основано на презумпции, что сама по себе информация о поездках должностного лица, участии в различных мероприятиях, выступлениях, принятых решениях, интервью и пр., которая зачастую составляет большую часть информационных выпусков, никак не влияет на сознание избирателя и его политический выбор. Согласно Определению Верховного суда РФ от 24.05.2006 г. № 71-Г06-17, сюжет может не признаваться агитационным, даже если в нем создан положительный образ должностного лица, совмещающего свой статус со статусом кандидата.

Такая презумпция заслуживает критики. Многочисленные сообщения в средствах массовой информации, направленные на формирование позитивного образа должностного лица, одновременно являющегося кандидатом на выборную должность, не могут не оказывать воздействие на сознание избирателей и неизбежно отражаются на его выборе в процессе голосования. Присутствие сведений об исполняющих обязан-

ности глав субъектов Российской Федерации в средствах массовой информации, к определенному времени не имеющим права предоставлять эфирное время (площади) другим кандидатам, оказывается возможным только в силу занимаемых ими должностей. Это создает предпосылки злоупотребления правом на равное участие в информационном обеспечении выборов и означает предоставление должностным лицам необоснованных преимуществ по сравнению с другими кандидатами при формальном соблюдении требований избирательного законодательства.

Описанная проблема не является неразрешимой, ее легко может снять законодательная новация, предполагающая приостановление исполнения должностных полномочий лиц, ставших кандидатами на выборах.

На выборах, проходящих по пропорциональной системе, отмечается традиционное для Российской Федерации применение недобросовестной избирательной технологии формирования списков кандидатов. Для привлечения внимания избирателей первые места списков отдаются кандидатам, которые часто не имеют намерения быть избранными в состав представительных органов. По мнению комментаторов, такая технология применялась на выборах в Московскую городскую думу, Законодательное собрание Севастополя и другие законодательные (представительные) органы государственной власти субъектов. Например, ЛДПР выдвинула Владимира Жириновского во главе списков кандидатов во всех субъектах, где партия участвует в выборах, тогда как, по словам однопартийцев, действительного намерения быть избранным в какой-либо законодательный орган у Владимира Жириновского нет [5].

В данной ситуации нет формального нарушения правовых норм, но решающий правовой интерес субъекта противопоставляется конституционным целям и негативен либо безразличен по отношению к правовым (конституционным) ценностям. С объективной точки зрения такое поведение направлено на умаление (деформацию) конституционных ценностей посредством фактического утверждения их неконституционного баланса [6]. Кроме того, оно наносит ощутимый вред добросовестным участникам избирательных отношений, так как победа одной партии на выборах неизбежно имеет следствием поражение другой [7]. Но поскольку такая деятельность, хотя и причиняет вред, но формально не признается правонарушением, она не встречает должного противодействия со стороны права.

Негативно характеризуя подобные избирательные технологии как злоупотребление пассивным избирательным правом, следует тем не менее отметить формирование объективных условий для их применения. Попытка реализации принципов пропорционального представительства в условиях неразвитой партийной системы не позволяет избирателям делать выбор на основе сопоставления политических идеологий, выраженных в партийных программах. В условиях сходства партийных программ и имитационного многообразия партийных структур, избиратели вынуждены ориентироваться не на институты партийной системы и их идеологию, а на личности, за которые им предложено проголосовать. Таким образом, попытка имитации институтов, характерных для пропорциональной избирательной системы, на деле оборачивается характерным для мажоритарной системы голосованием за личности кандидатов.

В качестве одной из мер, направленных на противодействие негативным технологиям, присущим пропорциональной системе, может быть предложено введение форм некатегорического голосования, допускающих возможность выбора определенных кандидатов из списка вместо голосования за список в целом (преференциальное голосование).

Библиографический список

1. URL: <http://goo.gl/nMMj9U>.
2. Федеральный закон от 12 июня 2002 г. №67-ФЗ «Об основных гарантиях избирательных прав и права на участие в референдуме граждан Российской Федерации», п. «б» ч. 7 ст. 48.
3. Определение Верховного суда РФ от 21 марта 2007 г. № 2-Г07-6.
4. Конституция РФ 1993 г., п. 2 ст. 19.
5. URL: <http://goo.gl/bvJMpD>.
6. Крусс В.И. Злоупотребление правом: учебное пособие. М.: Норма, 2010. С. 41.
7. Постановление Конституционного Суда РФ от 17 ноября 1998 № 26-П «По делу о проверке конституционности отдельных положений Федерального закона от 21 июня 1995 года «О выборах депутатов Государственной думы Федерального Собрания Российской Федерации» // Собрание законодательства РФ. 1998. 30 ноября. № 48. Ст. 5969

References

1. URL: <http://goo.gl/nMMj9U>.
2. Paragraph 3 of article 23 of Federal Law №167-FZ from June 12, 2002 «On basic guarantees of electoral rights and the right to participate in the referendum of citizens of the Russian Federation». [in Russian]
3. Ruling of Supreme Court of the Russian Federation №2-Г07-6 from March 21, 2007. [in Russian]
4. Paragraph 2 of article 19 of Constitution of the Russian Federation 1993. [in Russian]
5. URL: <http://goo.gl/bvJMpD>.
6. Kruss V. Abuse of rights: tutorial. M., Norma, 2010, p. 41. [in Russian]
7. Decision of the Constitutional Court of the Russian Federation from November 17, 1998 № 26-П «In the case on the constitutionality of certain provisions of the Federal Law from 21 June 1995 “On the Election of Deputies of the State Duma of the Federal Assembly of the Russian Federation”». *Collected Legislation of the Russian Federation*, 1998, no 48. [in Russian]

*V.E. Volkov**

ABUSE OF RIGHTS IN THE ELECTORAL AND INFORMATIONAL RELATIONS: ANALYSIS OF THE ELECTION CAMPAIGN IN 2014

In the article the problems of combatting abuse of rights in the field of information support of election campaigning are analyzed; the necessity of legislative innovations, prohibiting the combination of statuses of a candidate in the elections and an official is substantiated. Changes in the content of voting, aimed at limiting harm caused by the nomination of candidates, who have no intention to be elected are suggested.

Key words: suffrage, abuse of rights, election campaign, information support of elections, election campaigning, official.

* *Volkov Vladislav Eduardovich* (volkov@ikafedra.com), the Dept. of State and Administrative Law, Samara State University, Samara, 443011, Russian Federation.