

А. А. Малиновский

кандидат юридических наук,
доцент МГИМО (У) МИД России

ЗЛОУПОТРЕБЛЕНИЯ ИЗБИРАТЕЛЬНЫМИ ПРАВАМИ: ВОПРОСЫ КВАЛИФИКАЦИИ

В настоящей статье на основе решений Верховного Суда РФ анализируются научно-практические аспекты проблемы злоупотреблений избирательными правами в Российской Федерации. Основное внимание уделяется раскрытию сущности соответствующих злоупотреблений, а также правилам их квалификации.

Автор предлагает различать противоправные и правомерные злоупотребления избирательными правами. Противоправные злоупотребления избирательным правом наказуемы в соответствии с действующим законодательством о выборах. К субъекту, совер-

шившему такие деяния как: злоупотребление свободой массовой информации при проведении агитации, подкуп избирателей, осуществление в ходе избирательной кампании благотворительной деятельности, реклама коммерческой деятельности кандидата и др., могут быть применены меры правового воздействия (вплоть до мер юридической ответственности). Правомерные злоупотребления избирательными правами (к примеру, «популяризация» артистом своей личности путем участия в избирательной кампании, без намерения становиться депутатом) не является правонарушением.

A. Malinovski

ON THE ISSUE OF ABUSING ELECTORAL RIGHTS IN RUSSIA

This article tackles on the basis of the RF Supreme Court decisions theoretical and applied aspects of the problem of abusing electoral rights in the RF. The attention is focused on the nature of the existing abusive practices and the rules of their qualification.

The author proposes to differ illegal and lawful abuses of electoral rights. Illegal abuses of the electoral rights are punishable under the current election laws. To the person

who committed such actions as: abusing freedom of mass media during the campaign, bribery, charitable activities during the election campaign, advertisement of the candidate's business activities etc., measures of legal influence may be applied (including legal liability). Lawful abuses of electoral rights (e.g. promoting his own identity by a performer participating in an election campaign without intention to run for deputy) is not a wrongdoing.

Законодательная ветвь власти в России, как на федеральном, так и на региональном уровне формируется посредством осуществления гражданами своих избирательных прав. Президент России также избирается путем всенародных выборов. Поэтому значение процесса реализации избирательных прав трудно переоценить. Именно от данной демократической процедуры зависит, в конечном счете, эффективность государственного управления в стране. Однако, к сожалению, в сфере осуществления избирательных прав достаточно часто встречаются различного рода злоупотребления, которые необходимо пресекать и предотвращать. В этой связи представляется необходимым подробнее остановиться на вопросах квалификации

злоупотреблений избирательными правами.

Правильная квалификация любого юридически значимого деяния имеет не только исключительно важное познавательное, научное, но и практическое значение. Однако проблема квалификации представляется чрезвычайно сложной¹. Преимущественно трудности возникают из-за того, что признаки, позволяющие квалифицировать совершенное деяние как злоупотребление избирательным правом, в большинстве случаев являются оценочными. Это означает отсутствие возможности у правоприменителя отыскать в законе четко прописанные и однозначно толкуемые признаки злоупотребления правом².

В тоже время не решать серьезные вопросы практи-

¹ О научно-практических проблемах юридической квалификации см. подробнее: Кудрявцев В.Н. Общая теория квалификации преступлений. М., 1999.

² См. подробнее: Малиновский А.А. Злоупотребление субъективным правом (теоретико-правовое исследование). М., 2007. С. 55-90.

ческого характера нельзя. Особенно это касается тех сфер, где действующее законодательство напрямую связывает совершенное злоупотребление с необходимостью наступления неблагоприятных для субъекта правовых последствий (например, отмена регистрации кандидата в случае злоупотребления им правом на предвыборную агитацию).

Для того чтобы выяснить, является ли конкретное деяние злоупотреблением избирательным правом необходимо осуществить анализ правовой ситуации, обратив внимание на следующие вопросы:

Обладает ли субъект (активным или пассивным) избирательным правом?

Какие конкретно действия совершил субъект по осуществлению своего права?

Осуществлено ли избирательное право в противоречии с его назначением?

Был ли причинен вред участникам общественных отношений в результате осуществления избирательного права?

При положительном ответе на все вышеперечисленные вопросы есть основание полагать, что субъект злоупотребил своим правом.

Кратко раскрывая вышеуказанные признаки, отметим следующее. Отвечая на вопрос о наличии у субъекта конкретного избирательного права, необходимо определить, является ли он в данном случае управомоченным лицом в силу предписания закона или нет. Субъект, не обладающий конкретными избирательными правами, соответственно не может и злоупотребить ими.

Анализируя ситуацию, связанную со злоупотреблением правом, важно выяснить, каким из полномочий, входящих в содержание соответствующего избирательного права, злоупотребил субъект (к примеру, в чем именно выразилось злоупотребление свободой массовой информации в процессе предвыборной агитации).

При ответе на вопрос о том, какие конкретно действия совершил субъект по осуществлению своего права, следует проанализировать правовое поведение управомоченного лица, а также действия других участников возникшего правоотношения. Это даст возможность определить, исполнил ли управомоченный субъект возложенные на него юридические обязанности, не нарушил ли общих и специальных правовых запретов, не вышел ли за пределы осуществления соответствующего избирательного права.

При решении вопроса о том, осуществлено ли избирательное право в противоречии с его назначением, необходимо попытаться выявить назначение конкретного права. Это можно сделать, руководствуясь принципами избирательного права, а также предписаниями конкретной управомочивающей нормы. В случае, когда субъектом выбрано ненадлежащее право или ненадлежащий способ его осуществления, то такое право осуществляется в противоречии с его назначением. К примеру, если малоизвестный певец или предприниматель использует свое право быть избранным только для «популяризации» своего твор-

чества или бизнеса посредством предвыборной агитации (а в случае своего избрания не собирается работать в качестве депутата), то он осуществляет пассивное избирательное право в противоречии с его назначением.

Характеризуя причиненный посредством осуществления избирательного права вред, следует проанализировать его правовую природу, а также соответствие вредоносного деяния действующему законодательству. Если вред причинен ненадлежащим осуществлением права и наступившие общественно-вредные последствия перечислены в законодательстве, то данное деяние является правонарушением. При наступлении общественно-вредных последствий, не указанных в законодательстве, а также при соблюдении управомоченным лицом правовых запретов, злоупотребление правом не может быть квалифицировано как правонарушение.

В этой связи необходимо различать противоправные и правомерные злоупотребления избирательным правом. Противоправные злоупотребления избирательным правом наказуемы в соответствии с действующим законодательством о выборах. К субъекту, совершившему такие деяния как: злоупотребление свободой массовой информации при проведении агитации, подкуп избирателей, осуществление в ходе избирательной кампании благотворительной деятельности, реклама коммерческой деятельности кандидата и др., могут быть применены меры правового воздействия (вплоть до мер юридической ответственности).

К лицу, совершившему правомерное злоупотребление, никаких юридических санкций применить нельзя. Проиллюстрируем этот тезис примерами. Так, в ФЗ «Об основных гарантиях избирательных прав и права на участие в референдуме граждан Российской Федерации» (от 19 сентября 1997 г.) содержалась норма, предоставляющая право кандидатам-однофамильцам зарегистрировать в соответствующей избирательной комиссии любой псевдоним, который они вправе использовать во время предвыборной агитации. Данный псевдоним включался во все официальные документы, выпускаемые избирательными комиссиями (п. 2 ст. 28 ФЗ).

Как указывает И. Советников, детально изучивший практику применения избирательного закона, кандидаты-«двойники» зачастую регистрировали псевдонимы «настоящий», «губернатор», «мэр» и т.д., что нарушало право избирателей на получение полной и достоверной информации о кандидатах. Фактически кандидаты-«двойники» злоупотребляли правом на псевдоним, используя его не по назначению.

Вполне очевидно, что это были правомерные злоупотребления правом, поскольку никаких санкций за ненадлежащее использование псевдонима закон не предусматривал.

Сложившаяся ситуация привела к тому, что законодатель исключил из действующего федерального законодательства о выборах соответствующую норму и, следовательно, кандидаты в настоящее время не имеют возможности использовать псевдоним в офи-

циальных информационных материалах, указывать его в избирательном бюллетене³.

Таким образом, законодатель предотвратил возможность причинения вреда субъектами пассивного избирательного права, «исправив» положения действующего законодательства. При этом пришлось, образно выражаясь, «лишить» всех будущих кандидатов субъективного права на использование псевдонима в избирательном процессе.

Определенные злоупотребления избирательным правом, как считает И. Советников, влекут наложение конституционно-правовых санкций. Для иллюстрации своего тезиса он приводит следующий пример. Некоторые граждане, обладающие «политическим весом», популярностью и влиянием в обществе участвуют в избирательной кампании в составе списка кандидатов, выдвигаемого избирательным объединением, не в целях получения депутатского мандата, а исключительно для того, чтобы за счет своего авторитета привлечь голоса избирателей к соответствующему избирательному объединению. После голосования такие кандидаты отказываются от своего депутатского мандата.

При использовании указанной технологии избиратели голосуют за список, состоящий из одних кандидатов, а фактически их места в законодательном органе занимают другие кандидаты.

За совершение такого рода злоупотреблений в избирательном законодательстве предусмотрена конституционно-правовая санкция. Суть ее состоит в следующем. В случае досрочного выбытия депутата, занимавшего на момент заверения федерального списка кандидатов одно из первых трех мест общефедеральной части федерального списка кандидатов, без вынуждающих к тому обстоятельств в период менее одного года со дня избрания Государственной Думы, депутатский мандат выбывшего кандидата передается ЦИК не другому зарегистрированному кандидату из того же федерального списка кандидатов, а другому федеральному списку кандидатов, допущенных к распределению депутатских мандатов. При этом обстоятельствами, вынуждающим к выбытию депутата, являются: замещение государственной должности, предусмотренной Конституцией РФ, признание судом кандидата недееспособным, ограниченно дееспособным, а также тяжелая болезнь, стойкое расстройство здоровья кандидата или его близких родственников (ФЗ «О выборах депутатов государственной Думы Федерального Собрания Российской Федерации» от 20 декабря 2002 г.).

Как правильно отмечает И. Советников, такая санкция распространяется только на политическую партию или избирательный блок, поскольку они лишаются выигранных мандатов. Лицо, непосредственно злоупотребившее пассивным избирательным правом (выигравшее в составе списка выборы, но затем отказавшееся работать депутатом, т.е. представлять доверивших ему свои голоса избирателей) никакой ответственности не несет⁴.

Обратимся к вопросам квалификации отдельных

злоупотреблений избирательными правами, проанализировав конкретные случаи из судебной практики Верховного Суда РФ.

Как следует из материалов дела, 1 ноября 2003 г. в г. Подольске и г. Наро-Фоминске состоялись бесплатные для избирателей концерты вокального ансамбля «Русская песня» с участием Н.Г. Бабкиной, а также выступления других артистов в поддержку кандидата в депутаты Васильева М.И. Организация этих концертов была оплачена Васильевым М.И.

Судом бесспорно установлено, что при проведении бесплатных для избирателей концертов осуществлялась предвыборная агитация в поддержку кандидата Васильева М.И. Учитывая, что концертная деятельность не отнесена избирательным законодательством к массовым мероприятиям предвыборной агитации, и при обычных условиях осуществляется на платной основе, суд сделал вывод о злоупотреблении кандидатом Васильевым М.И. правом на проведение предвыборной агитации, осуществившим подкуп избирателей путем оказания им безвозмездно услуг

Согласно п. 1 ст. 57 Федерального закона «О выборах депутатов Государственной Думы Федерального Собрания Российской Федерации» в период проведения избирательной кампании предвыборной агитацией признаются:

призывы голосовать за кандидата или против кандидата;

выражение предпочтения кому-либо из кандидатов, какой-либо политической партии, какому-либо общероссийскому общественному объединению;

описание возможных последствий избрания или неизбрания кандидата;

распространение информации с явным преобладанием сведений о каких-либо кандидатах, политических партиях, иных общественных объединениях в сочетании с позитивными или негативными комментариями;

распространение информации о деятельности кандидата, не связанной с его профессиональной деятельностью или исполнением им своих служебных обязанностей;

деятельность, способствующая формированию положительного или отрицательного отношения избирателей к кандидату, политической партии, общероссийскому объединению;

иные действия, имеющие целью побудить или побуждающие избирателей голосовать за кандидата либо против него.

Учитывая, что осуществление артистами своей профессиональной деятельности не может быть признано ни одним из приведенных выше видов агитационной деятельности, суд пришел к выводу, концерты, проведенные в поддержку кандидата Васильева М.И. к иным не запрещенным законом методам проведения предвыборной агитации отнести нельзя⁵.

По другому делу судом было установлено, что в период предвыборной кампании зарегистрированным кандидатом Зуевым С.В. было организовано и

³ См.: Советников И. Злоупотребление пассивным избирательным правом // Сравнительное конституционное обозрение. 2005. № 2. С. 140.

⁴ Советников И. Указ. соч. С. 140-141

⁵ См. подробнее: Определение Верховного Суда РФ от 4 декабря 2003 г. Дело № 4-Г03-39. (Консультант-Плюс. Раздел Судебная практика).

проведено три бесплатных концерта в его поддержку с участием известных эстрадных исполнителей: А. Глызина, А. Маршала, В. Рыбина, групп «Лесоповал», «Крузиз», «Веселые ребята» и др..

Суд сделал правильный вывод о том, что бесплатные концерты, организованные Зуевым для избирателей, являются злоупотреблением правом на проведение агитации и должны квалифицироваться как подкуп избирателей. При этом было учтено, что Зуев С.В. оказал безвозмездные услуги избирателям по организации и проведению бесплатных концертов на территории избирательного округа с участием известных эстрадных исполнителей, билеты на концерты которых в обычных условиях являются дорогостоящими⁶.

В то же время встречаются в судебной практике и прямо противоположные решения. Так, по одному из дел Верховный Суд РФ пришел к выводу, что проведение агитационных мероприятий в формах, не запрещенных избирательным законодательством, в том числе путем исполнения музыкальных номеров в виде песен, частушек, танцев, не может быть признано подкупом избирателей, а, следовательно, не является злоупотреблением правом на проведение предвыборной агитации⁷.

Комментируя вышеуказанные судебные решения, отметим следующее. Как можно заметить важность правильной квалификации при решении вопроса о злоупотреблении правом на предвыборную агитацию, обусловлена достаточно суровыми юридическими последствиями, наступающими для субъекта злоупотребления. Речь идет, главным образом, об отмене регистрации конкретного кандидата в депутаты либо вообще о признании выборов недействительными.

В этой связи представляется важным разобраться в том, каким образом при квалификации столь сходных случаев выносятся такие разные судебные решения. Сложность квалификации обусловлена целым рядом обстоятельств. Во-первых, избирательное законодательство не содержит прямых указаний на то, каким образом может проводиться предвыборная агитация. Более того, в законодательстве содержится не только открытый перечень возможных способов проведения агитации, но и указание на то, что она может проводиться любыми, не запрещенными законом методами. Таким образом, способ осуществления права на предвыборную агитацию в законе детально не прописан и определяется по усмотрению самого субъекта права, что и является предпосылкой возможных злоупотреблений.

Во-вторых, законодательство четко не устанавливает назначение конкретных избирательных прав граждан (в том числе и права на предвыборную агитацию), что затрудняет анализ такого признака злоупотребления правом как осуществление права в противоречии с его назначением.

В-третьих, избирательные технологии предопределяются политической и правовой культурой изби-

рателей, которая еще достаточно далека от идеала, поэтому и нравственно-правовая оценка предвыборного поведения кандидатов в депутаты не всегда может быть однозначной.

Главный вопрос, на который необходимо ответить для правильной квалификации злоупотребления это вопрос о назначении конкретного избирательного права. Применительно к праву на предвыборную агитацию укажем, что оно предопределено демократическим механизмом формирования государственной власти. Задача избирательного процесса установить такие законодательные правила проведения предвыборной борьбы, которые позволят избирателям правильно осуществить свой выбор. Иначе говоря выбрать наиболее достойного по своим деловым, профессиональным и личностным качествам кандидата. Поэтому назначение права на предвыборную агитацию и заключается в том, чтобы дать возможность кандидату продемонстрировать эти качества в рамках предвыборной кампании (доходчиво изложить свою политическую платформу, обосновать предлагаемые реформы, аргументировать свою позицию в диспутах, убедить избирателей в том, что только он является выразителем их интересов). Агитируя голосовать за свою кандидатуру, политик должен стремиться доказать, что он полностью соответствует образу идеального депутата (поскольку он является квалифицированным специалистом, безупречным с нравственной и правовой точки зрения гражданином, примерным семьянином и т.д.).

Осуществляя данное право в противоречии с его назначением, кандидат формирует у избирателей свой образ, используя психологические законы, основанные на положительных ассоциациях. Организовав концерты на своих предвыборных митингах, кандидат в депутаты начинает впоследствии ассоциироваться в коллективном и индивидуальном политическом сознании граждан с любимым эстрадным исполнителем, что значительно повышает его популярность. Профессиональные и иные качества кандидата при этом отходят на второй план. В результате избиратель «проголосовал сердцем» (которое, если провести психологический анализ, на самом деле отдано популярному певцу, а не политику) просто выбирает человека, организовавшего вместо скучного политического диспута эстрадный концерт. По этой причине организацию бесплатного концерта на предвыборном митинге следует рассматривать как ненадлежащий способ осуществления права на предвыборную агитацию. Задача предвыборных мероприятий состоит в проведении политических акций, а не в оказании бесплатных развлекательных услуг населению.

Вред от такого осуществления права вполне очевиден: в представительный орган может быть избран не самый достойный из кандидатов.

В этой связи представляются правильными решения тех судов, которые квалифицируют организацию

⁶ См. подробнее: Определение Верховного Суда РФ от 27 марта 2003 г. Дело № 4-Г03-6 (Консультант-Плюс. Раздел Судебная практика).

⁷ См. подробнее: Определение Верховного Суда РФ от 6 декабря 2003 г. Дело № 45-Г03-30. (Консультант-Плюс. Раздел Судебная практика).

бесплатных концертов на предвыборных митингах в качестве злоупотребления правом на предвыборную агитацию, которое выражается в форме подкупа избирателей.

В целом ряде случаев злоупотребление правом представляет собой форму либо способ совершения противоправного деяния. При квалификации таких злоупотреблений необходимо выяснить, каким конкретно образом управомоченное лицо, осуществляя свое право, совершило правонарушение. Разберем конкретный пример. Московское отделение политической партии «Либерально-демократическая Россия» обратилось в суд с требованием об отмене регистрации городского списка кандидатов в депутаты Московской городской Думы, выдвинутого региональным отделением политической партии «РОДИНА» в г. Москве. Заявитель ссылался на то, что изготовленный данным избирательным объединением видеоматериал «Очистим Москву от мусора», трансляция которого на канале «ТВ-Центр» была оплачена из средств избирательного фонда регионального отделения партии «РОДИНА», представляет собой злоупотребление правом на проведение предвыборной агитации, свободой массовой информации, что выразилось в агитации, возбуждающей социальную и национальную ненависть и вражду.

Проверяя обоснованность указанного заявителем требования, суд правильно обратил внимание на то, что в соответствии с ч. 1 ст. 56 Федерального закона «Об основных гарантиях избирательных прав и права на участие в референдуме граждан Российской Федерации» при проведении предвыборной агитации не допускается злоупотребление свободой массовой информации. Запрещается агитация, возбуждающая социальную, расовую, национальную, религиозную ненависть и вражду, а также злоупотребление свободой массовой информации в иной форме, определенной законодательством России.

Трансляция оспариваемого видеосюжета происходит в постоянном аудиосопровождении с ярко выраженными восточными национальными мотивами. При этом данные мелодии звучат до появления изображения на экране. На фоне звучащей восточной мелодии по осенней улице города идет молодая женщина славянской внешности с детской коляской. Крупным планом на экране показано, как колеса коляски переезжают брошенные на землю арбузные корки. Затем появляется изображение сидящих трех черново-

лых мужчин, которые, видя мимо проходящую женщину с коляской, с акцентом людей южного происхождения, произносят: «Понаехали тут» и бросают на землю арбузную корку, которая падает к ногам Д.О. Рогозина председателя политической партии «РОДИНА». Рогозин Д.О. произносит фразу: «Убери за собой», а рядом стоящий с ним человек наклоняется к одному из мужчин, опускает руку на его плечо и спрашивает: «Ты русский язык понимаешь?» Затем на экране появляется слоган «Очистим Москву от мусора», а голос за кадром произносит: «Очистим Москву!..»

Оценивая указанный видеоматериал на предмет его соответствия избирательному законодательству, суд пришел к правильному выводу о том, что в данном случае региональным отделением политической партии «РОДИНА» допущено злоупотребление правом на проведение предвыборной агитации, которая выразилась в агитации, возбуждающей социальную и национальную ненависть и вражду. Фраза «Очистим Москву от мусора» не может восприниматься иначе как призыв к действию по устранению лиц, показанных в ролике, т.е. лиц нерусской национальности из города Москвы⁸.

Комментируя вышеуказанный пример, отметим, что, показывая агитационный ролик, избирательное объединение, безусловно, осуществляет предвыборную агитацию, однако при этом происходит нарушение действующего законодательства. В данном случае право на предвыборную агитацию осуществлено посредством совершения противоправного деяния. Такое осуществление права причиняет вред общественным отношениям, а поэтому судом оно правильно квалифицировано как злоупотребление правом на предвыборную агитацию.

Если бы указанный ролик демонстрировался вне рамок предвыборной кампании, то его показ следовало бы квалифицировать как злоупотребление свободой массовой информации в форме разжигания национальной розни (ст. 4 Закона РФ «О средствах массовой информации»).

В заключение отметим, что проблема предотвращения различного рода злоупотреблений избирательными правами настоятельно требует своего дальнейшего изучения. Без ее своевременного решения ни один механизм демократического формирования органов государственной власти не может работать четко и эффективно.

⁸ См.: Определение Верховного Суда РФ № 5-Г05-134 от 02. 12. 2005. Консультант-Плюс. Раздел Судебная практика.