

А.В. ИГНАТОВ

О НЕКОТОРЫХ ПРАВОВЫХ АСПЕКТАХ СТРАТЕГИИ «УМНОГО ГОЛОСОВАНИЯ» КАК НОВОЙ АГИТАЦИОННОЙ ТЕХНОЛОГИИ

***Аннотация.** В статье проанализированы некоторые правовые аспекты новой для российской избирательной практики агитационной технологии — «стратегии «умного голосования»». Технология рассмотрена с точки зрения ее согласованности с общепризнанными демократическими стандартами организации электоральных процедур, с конституционными принципами и конституционной целью свободных выборов, прежде всего — с установленными избирательным законодательством правилами предвыборной агитации и финансирования избирательной кампании. Автор приходит к выводу о несогласованности технологии, являющейся одним из новых вызовов времени, таким принципам, обращает внимание на то, что ее применение может поставить под сомнение выявление действительной воли избирателей. **Ключевые слова:** выборы, народовластие, предвыборная агитация, международные принципы демократических выборов, свободные выборы, подлинные выборы, осознанное волеизъявление, формирование органов власти, умное голосование.*

ABOUT SOME LEGAL ASPECTS OF THE «SMART VOTING» STRATEGY AS A NEW ELECTION CAMPAIGN TECHNOLOGY

***Abstract.** The article analyzes some legal aspects of a new campaign technology for Russian electoral practice — the «smart voting strategy». The technology is considered from the point of view of its consistency with the generally recognized democratic standards for organizing electoral procedures, with the constitutional principles and the constitutional goal of free elections, first of all, with the rules of election campaigning and campaign finance established by the electoral legislation. The author made the conclusion that the technology which is one of the new challenges of the time is inconsistent with such principles, and its application may call into question the identification of the actual will of voters.*

***Keywords:** elections, democracy, election campaigning, international principles of democratic elections, free elections, genuine elections, conscious expression of will, formation of authorities, smart voting.*

Выборы в органы государственной власти и органы местного самоуправления, состоявшиеся в единый день голосования 8 сентября 2019 года,

ИГНАТОВ Александр Вячеславович — кандидат юридических наук, исполнительный директор Российского общественного института избирательного права, г. Москва

стали первыми, в ходе которых была применена агитационная технология, названная ее инициаторами «стратегией «умного голосования». Данная агитационная технология с учетом ее содержания и декларированных инициаторами масштабов применения является новой для российской избирательной практики, что предопределяет интерес к анализу некоторых ее правовых аспектов.

Основная цель стратегии «умного голосования», как указано на информационном ресурсе проекта и заявлено ее инициатором, состоит в том, чтобы «победить «Единую Россию», т.е. противодействовать избранию кандидатов, выдвинутых указанной партией. «Задача «умного голосования» – консолидировать голоса тех, кто выступает против «Единой России». Единороссы часто побеждают с минимальным отрывом, просто за счет того, что оппозиционные партии не могут договориться и выставить единого кандидата. Зато договориться можем мы – избиратели» – указано на сайте проекта¹. Стратегия была предложена задолго до начала избирательной кампании – в ноябре 2018 года и ее первое применение на выборах 8 сентября 2019 года оценено инициаторами как достаточно успешное.

Таким образом, цель стратегии «умного голосования» очевидно является политической, однако принципиально отличается от целей участников выборов и состоит не в получении позитивного результата, поддержки избирателями предвыборной программы кандидата или избирательного объединения, а в противодействии достижению определенного результата другими участниками избирательного процесса, что, естественно, не исключает инициаторов технологии из числа участников борьбы за голоса избирателей, которая требует соблюдения не только общепризнанных демократических принципов организации электоральных процедур, но и конкретных норм избирательного законодательства.

Суть стратегии заключается в том, что ее инициаторы определяют для каждого избирательного округа одного кандидата, выдвинутого одной из оппозиционных партий или в порядке самовыдвижения, и рекомендуют всем избирателям соответствующего избирательного округа, не поддерживающим партию власти, голосовать за этого кандидата. Порядок и критерии отбора кандидатов, состав «отборочной комиссии» и иные подробности функционирования проекта, по крайней мере, в ходе первого его применения не обнародованы, продекларировано лишь, что им может стать «самый сильный противник» правящей партии или «кандидат, у которого больше всего шансов победить» в соответствующем округе. Инициатор применения технологии в материале «Как мы будем побеждать “Единую Россию” на выборах. “Умное голосование”» также весьма кратко указывает: «Используя результаты предыдущих выборов, социологию и т.д., мы определяем «кандидата номер два». То есть не единоросса, у которого максимальные шансы

¹ <https://votesmart.appspot.com>.

победить. Присылаем вам инструкцию, за кого голосовать, и объяснение, почему мы так решили»².

Для информационного обеспечения стратегии создан сайт, на котором предложено зарегистрироваться всем заинтересованным в участии избирателям, указав при этом адрес места жительства, согласно регистрации, возраст и адрес электронной почты, на который избирателю будет выслана информация о «рекомендованном кандидате» по соответствующему избирательному округу, после определения такого кандидата. В то же время информация о «рекомендованных кандидатах» распространяется и посредством других информационных ресурсов, в первую очередь, в Интернете.

Таким образом, с правовой точки зрения, предпринимаемые в рамках стратегии действия являются предвыборной агитацией в форме призыва голосовать за кандидата либо против него, который в соответствии с подпунктом «а» пункта 2 статьи 48 Федерального закона от 12.06.2002 г. № 67-ФЗ «Об основных гарантиях избирательных прав и права на участие в референдуме граждан Российской Федерации» (далее — Федеральный закон) признается предвыборной агитацией.

Федеральным законом предусмотрено право граждан Российской Федерации и общественных объединений проводить предвыборную агитацию в допускаемых законом формах и законными методами (п. 1 ст. 48), в то же время к избирательным правам граждан отнесено право участвовать в предвыборной агитации (п. 28 ст. 2). Раскрывая содержание принципа всеобщего избирательного права, Федеральный закон также предусматривает право граждан Российской Федерации, которые на день голосования достигнут возраста 18 лет, участвовать в предусмотренных законом и проводимых законными методами других избирательных действиях, к которым относится и предвыборная агитация (п. 1 ст. 4).

Как справедливо отмечают авторы комментария к Федеральному закону, «из совокупности этих двух положений в их взаимосвязи следует, что гражданин Российской Федерации обладает правом как самостоятельно в допускаемых законом формах и законными методами проводить предвыборную агитацию, так и участвовать в проведении агитации другими участниками избирательного процесса, например, избирательными объединениями. Действующее законодательство о выборах и референдумах предоставляет гражданам возможности для реализации названного права в обоих его аспектах» [1, с. 465].

Устанавливая требование о проведении предвыборной агитации всеми субъектами избирательного процесса в допускаемых законом формах и законными методами, Федеральный закон формулирует открытый, неисчерпывающий перечень ее методов и не исключает возможность ее проведения иными не запрещенными законом методами (п. 3 ст. 48). При этом вводятся

² <https://navalny.com/p/6017>.

обусловленные конституционно значимыми целями ограничения для проведения предвыборной агитации различными ее субъектами через определение условий ее проведения. Так, подчеркивая приоритетную роль кандидата, избирательного объединения в проведении предвыборной агитации, Федеральный закон предусматривает, что они самостоятельно определяют содержание, формы и методы своей агитации, самостоятельно проводят ее и привлекают в установленном законом порядке иных лиц (п. 5 ст. 48), не гарантируя аналогичного права гражданам, не являющимся кандидатами.

Предоставляя гражданам право осуществления предвыборной агитации, Федеральный закон предусматривает в качестве одного из основных требований к ее проведению положение о том, что расходы на проведение предвыборной агитации осуществляются исключительно за счет средств соответствующих избирательных фондов в установленном законом порядке (п. 5 ст. 48), конкретизирующее общий запрет расходования в целях достижения определенного результата на выборах денежных средств, не перечисленных в избирательные фонды (п. 5 ст. 59), а также запрещает без документально подтвержденного письменного согласия кандидата и оплаты из соответствующего избирательного фонда выполнение оплачиваемых работ, оказание платных услуг, прямо или косвенно связанных с выборами, допуская исключительно личное бесплатное выполнение гражданином работ, оказание им услуг по подготовке и проведению выборов, без привлечения третьих лиц (п. 5 ст. 59).

Это требование прозрачности финансирования избирательной кампании, закрепленное в целом ряде международных актов, обеспечивает не только равенство кандидатов, но и играет значимую роль в вопросах противодействия политической коррупции. Проведение требующей расходов предвыборной агитации без оплаты за счет средств избирательного фонда исключает возможность контроля законности источников ее финансирования, в том числе не позволяет не допустить использования средств, внесение которых в избирательный фонд запрещено законом (государственных, муниципальных, иностранных и иных средств), ставя кандидата, в пользу которого ведется такая агитация, в неравное положение с иными кандидатами, соблюдающими требования закона.

Из анализа взаимосвязанных положений Федерального закона следует, что гражданин вправе самостоятельно проводить предвыборную агитацию исключительно в таких формах и такими методами, которые не предполагают расходования денежных средств на ее проведение, при этом размер необходимых расходов правового значения не имеет. В случае же необходимости расходования средств на проведение предвыборной агитации, она может быть произведена либо самим кандидатом, либо гражданином, но с согласия кандидата и при условии ее оплаты за счет средств его избирательного фонда.

Различия правового статуса субъектов агитационной деятельности были предметом рассмотрения Конституционного Суда Российской Федерации,

который признал взаимосвязанные положения Федерального закона, не допускающие проведение предвыборной агитации за или против кандидата (кандидатов, список, списки кандидатов) гражданами, не являющимися кандидатами, их представителями, представителями избирательного объединения, методами, требующими финансовых затрат, осуществляемых помимо избирательных фондов, не противоречащими Конституции Российской Федерации (постановление от 16.06.2006 г. № 7-П), отметив, что введение федеральным законодателем различных условий реализации права на предвыборную агитацию для граждан как участников избирательного процесса, с одной стороны, и кандидатов (избирательных объединений) — с другой, как направленное на достижение конституционных целей, связанных с обеспечением прозрачности выборов, равенства кандидатов перед законом вне зависимости от материального положения и предотвращение злоупотреблений, само по себе не может рассматриваться как несовместимое с конституционными принципами и нормами (постановления от 14.11.2005 г. № 10-П, от 16.06.2006 г. № 7-П). При этом требование об осуществлении предвыборной агитации гражданами не иначе как за счет денежных средств избирательных фондов представляет собой ограничение форм и методов проводимой этими субъектами избирательного процесса предвыборной агитации (постановление от 16.06.2006 г. № 7-П).

Предоставляя право проведения предвыборной агитации гражданам Российской Федерации и дифференцируя его содержание в зависимости от их правового статуса в соответствующей избирательной кампании, Федеральный закон содержит принципиальное положение, запрещающее осуществление деятельности, способствующей либо препятствующей избранию кандидатов, достижению определенного результата на выборах, а также участие в избирательной кампании в иных формах иностранным гражданам, лицам без гражданства, иностранным организациям, международным организациям и международным общественным движениям, некоммерческим организациям, выполняющим функции иностранного агента, (п. 6 ст. 3) и конкретизирующие его положения о запрете проведения предвыборной агитации и распространения любых агитационных материалов (подп. «е», «е1» п. 7 ст. 48) и участия в финансировании избирательной кампании (подп. «а», «б», «в», «е» п. 6 ст. 58) указанных субъектов. Такой запрет основан на ст. 32 Конституции Российской Федерации, устанавливающий ценз гражданства, являющийся общепризнанным в современном мире ограничением как активного, так и пассивного избирательного права, а, следовательно, и производного от них права участвовать в избирательных действиях.

Анализ указанных положений избирательного законодательства, регулирующих порядок проведения предвыборной агитации, свидетельствует, что оно исходит из принципа определенности субъекта агитационной деятельности, предполагающего, что предвыборная агитация является законной при условии, что субъект ее проведения идентифицирован и соответствует

установленным законом требованиям к субъектам, имеющим право на ее проведение. Напротив, отсутствие информации о субъекте агитационной деятельности (например, при распространении агитационных материалов без указания сведений о заказчике), равно как и проведение субъектом, не имеющим такого права, является достаточным основанием для признания такой агитации незаконной и принятия избирательными комиссиями и правоохранительными органами мер по ее пресечению (п. 8, 9 ст. 56).

Определенность субъекта агитационной деятельности служит не только цели проверки наличия у конкретного субъекта права проведения предвыборной агитации в принципе или проведения предвыборной агитации в соответствующей форме и соответствующим методом, но и, в случае наличия у него такого права, — цели предоставления избирателям возможности получить информацию о субъекте, проводящим агитацию за кандидата, которая сама по себе способствует формированию у избирателя как положительного либо отрицательного мнения о соответствующем кандидате, так и осознанного волеизъявления. Указанный принцип согласуется и с положениями закона, направленными на недопущение использования имени и репутации гражданина при проведении предвыборной агитации без его согласия, к которым можно отнести, в частности, требование о предоставлении заявления гражданина о согласии быть доверенным лицом (п. 1 ст. 43), о возможности использования высказывания физического лица о кандидате только с письменного согласия такого лица (п. 9 ст. 48). Значительное внимание, уделяемое на практике кандидатами формированию списка своих доверенных лиц, т.е. определению личностей, официально и публично поддерживающих кандидата, объясняется именно возможностью оказания существенного влияния такой поддержки на агитационный процесс. Принцип определенности субъекта предвыборной агитации также реализуется в положениях Федерального закона, направленных на идентификацию субъекта предвыборной агитации, в частности, об обязательном указании на всех печатных и аудиовизуальных агитационных материалах сведений о заказчике таких материалов (п. 2 ст. 54), представлении в избирательную комиссию экземпляров агитационных материалов до начала их распространения (п. 3 ст. 54), указании во всех агитационных материалах, размещаемых в периодических печатных изданиях, сведений о разместившем их кандидате (п. 6 ст. 52) и др. Указанные положения Федерального закона гарантируют, в том числе право избирателей на получение информации о субъекте агитационной деятельности, являющейся важной для формирования осознанного волеизъявления.

Вместе с тем, из анализа обнародованной информации о технологии «умного голосования» не представляется возможным однозначно определить субъект агитационной деятельности в отношении каждого конкретного кандидата, поддержанного в рамках технологии. Представляя технологию, ее инициатор не декларирует исключительно свое личное участие в аги-

тационной деятельности, максимально обобщая субъектов агитационной деятельности и употребляя для их обозначения местоимение «мы», подразумеваемая неопределенный, по крайней мере, с публичной точки зрения, круг лиц, принимающих активное участие в агитации с использованием данной стратегии. Отсутствие возможности определить состав или порядок формирования данного круга лиц (условного «штаба» технологии) затрудняет правовую квалификацию законности соответствующей предвыборной агитации, поскольку ее субъектом вполне может выступить лицо, проведение предвыборной агитации которым не допускается законом (например, нельзя исключать активное участие в реализации технологии «Фонда борьбы с коррупцией», учредителем которого является инициатор «умного голосования», внесенного после единого дня голосования — 09.10.2019 года в реестр некоммерческих организаций, выполняющих функции иностранного агента³, а, следовательно, в силу пункта 6 статьи 3 Федерального закона лишенного права осуществлять агитационную деятельность), а также не обеспечивает необходимое, в том числе для формирования осознанного волеизъявления избирателей, предоставление им информации о субъекте агитационной деятельности, нарушая тем самым права избирателей на получение такой информации.

В то же время создание и поддержка сайта без расходования на эти цели денежных средств вряд ли возможна, поскольку, даже в случае безвозмездного личного выполнения гражданином работ по его созданию, расходы на оплату хостинга и доменного имени, в случае, если он функционирует не на бесплатной платформе, подлежат оплате за счет средств избирательного фонда кандидата (кандидатов), использующего (использующих) его для предвыборной агитации. Таким образом, предвыборная агитация, ведение которой очевидно требует расходов, не оплаченных за счет средств избирательного фонда кандидата, представляет собой нарушение правил ведения предвыборной агитации и финансирования избирательной кампании кандидата, в том числе при незначительном размере необходимых расходов, представляющее собой состав административного правонарушения для лиц, проводящих такую агитацию. Кроме того, условием осуществления требующей оплаты предвыборной агитации является письменное согласие кандидата (кандидатов), в интересах которого (которых) проводится такая агитация, получение которого (равно как и согласование агитации с кандидатами), как следует из презентации технологии, ее разработчиками не предполагается.

Не менее важным правовым аспектом является в меньшей степени формализованная Федеральным законом содержательная сторона предвыборной агитации. В этом контексте стратегия «умного голосования» предполагает, согласно утверждению инициаторов и практике ее использования, агитацию

³ <http://unro.minjust.ru/NKOForeignAgent.aspx>.

за любого кандидата, имеющего, по мнению условного «штаба», наибольшие шансы на победу вне зависимости от политических взглядов, предвыборной программы, субъекта выдвижения, фактов биографии и прочих характеризующих кандидата фактов. Такой подход создает проблему недостаточной согласованности агитационной технологии с конституционным предназначением института выборов и основополагающими международными актами в сфере демократических выборов.

Конституция Российской Федерации провозглашает, что носителем суверенитета и единственным источником власти в Российской Федерации является ее многонациональный народ, который осуществляет свою власть, в том числе через органы государственной власти и органы местного самоуправления, при этом высшим непосредственным выражением власти народа являются референдум и свободные выборы (ч. 1–3 ст. 3), при этом в Российской Федерации признаются политическое многообразие и многопартийность (ч. 3 ст. 13), а граждане Российской Федерации имеют право участвовать в управлении делами государства, как непосредственно, так и через своих представителей, избирать и быть избранными в органы государственной власти и органы местного самоуправления, а также участвовать в референдуме (ч. 1, 2 ст. 32).

Из анализа указанных положений Конституции в их взаимосвязи следует, что свободные выборы, являющиеся одной из форм высшего непосредственного выражения власти народа, проводятся с конституционно обозначенной целью — формирование органов государственной власти и органов местного самоуправления, которые получают от народа по результатам таких выборов полномочия на осуществление от его имени власти в рамках своей компетенции, установленной Конституцией Российской Федерации и законами. Такое конституционное предназначение выборов закреплено в определении этого понятия в пункте 9 статьи 2 Федерального закона, согласно которому выборы — форма прямого волеизъявления граждан в целях формирования органа государственной власти, органа местного самоуправления или надделения полномочиями должностного лица. При этом с учетом признаваемого политического многообразия и многопартийности выборы представляют собой участие гражданина посредством выражения своей воли как составной части воли народа в управлении делами государства, т.е. в принятии политических решений на основе выбора наиболее близкого к его убеждениям политического решения из предлагаемых участвующими в выборах кандидатами или избирательными объединениями. Реализация гражданином активного избирательного права, посредством которой он выражает свое политическое решение и участвует совместно с другими гражданами в управлении делами государства, в условиях политического многообразия и многопартийности предполагает выбор гражданином не столько конкретного лица, делегируемого в качестве представителя в соответствующий орган

власти, сколько определенной политической программы, предложенной кандидатом или политической партией (избирательным объединением).

Конституционный Суд Российской Федерации определил выборы как способ выявления воли народа и формирования соответствующих легитимных органов государственной власти и местного самоуправления, от его имени осуществляющих публичную власть, основанной на приоритете воли большинства избирателей, принявших участие в голосовании (постановление от 10.06.1998 г. № 17-П); отметил, что коллективное участие в осуществлении власти граждан, составляющих в своей совокупности многонациональный народ Российской Федерации, предполагает формирование политической воли народа, определяющей деятельность публичной власти (постановление от 16.07.2007 г. № 11-П). Согласно правовым позициям Конституционного Суда Российской Федерации, право избирать и быть избранными является необходимой и существенной составной частью конституционного права граждан участвовать в управлении делами государства и местного самоуправления и характеризуется общей направленностью на легитимацию выборных органов и должностных лиц публичной власти путем непосредственного волеизъявления народа Российской Федерации либо населения публично-правового образования (постановление от 22.04.2013 г. № 8-П); публичный интерес реализуется в объективных итогах выборов и формировании на этой основе органов публичной власти (постановление от 22.04.2013 г. № 8-П); конституционное предназначение выборов — обеспечение подлинного народного представительства, немислимого без свободного, справедливого и открытого проведения избирательных кампаний на основе законных электоральных процедур (постановление от 15.11.2018 г. № 42-П); вступая в избирательные правоотношения в качестве избирателей, граждане Российской Федерации реализуют не только свою политическую свободу и связанные с ней субъективные интересы, касающиеся тех или иных политических предпочтений, но и относящийся к основам конституционного строя Российской Федерации принцип народовластия; они участвуют в формировании самостоятельных и независимых органов публичной власти, которые призваны в своей деятельности обеспечивать представительство и интересы народа, гарантировать права и свободы человека и гражданина в Российской Федерации, осуществляя эффективное и ответственное управление делами государства и общества (постановление от 15.04.2014 г. № 11-П); нормативное содержание активного избирательного права с точки зрения его функционально-целевых характеристик определяется необходимостью обеспечения адекватного выражения суверенной воли многонационального народа Российской Федерации, которая материализуется в объективных результатах выборов, а голос гражданина как избирателя выступает слагаемым общей воли народа (постановление от 22.04.2013 г. № 8-П).

Оценивая роль политических партий в демократическом государстве, Конституционный Суд Российской Федерации отметил, что идеологическое

и политическое многообразие, многопартийность являются содержательной характеристикой демократии, а сами политические партии — институтом, необходимым для ее функционирования (постановление от 16.07.2007 г. № 11-П); политические партии, на которые возложена соответствующая публичная функция, содействуют процессу волеобразования народа (постановление от 16.07.2007 г. № 11-П), служат необходимым институтом представительной демократии, во многом обеспечивающим участие граждан в политической жизни страны, политическое взаимодействие гражданского общества и государства, целостность и устойчивость политической системы (постановление от 15.11.2018 г. № 42-П); при этом политическая партия сохраняет связь с избирателями и после завершения избирательного процесса и формирования выборного органа государственной власти, является ответственной перед избирателями за выполнение своей предвыборной программы (постановление от 16.12.2014 г. № 33-П).

Международные обязательства Российской Федерации подчеркивают значение воли народа, выражаемой на свободных выборах, как основы власти правительства (ч. 3 ст. 21 Всеобщей декларации прав человека, п. 6 Документа Копенгагенского совещания Конференции по человеческому измерению СБСЕ), и обозначают в качестве цели свободных выборов обеспечение того, чтобы воля народа служила основой власти правительства (п. 7.1 Копенгагенского документа); обязывают государство обеспечить право и возможность каждого гражданина принимать участие в ведении государственных дел как непосредственно, так и через посредство свободно выбранных представителей, право голосовать и быть избранным на подлинных периодических выборах, обеспечивающих свободное волеизъявление избирателей (ст. 25 Международного пакта о гражданских и политических правах); называют неотъемлемой характеристикой подлинных выборов выявление свободно выраженной воли народа и непосредственное ее осуществление (ч. 1 ст. 9 Конвенции о стандартах демократических выборов, избирательных прав и свобод в государствах-участниках СНГ).

Рассуждая о конституционном предназначении выборов, Б.С. Эбзев отмечает, что «существенно возрастает значение выборов как способа гражданской самоорганизации общества и его политического структурирования, что предопределяется в том числе конкурентным характером самой демократии и многопартийностью, обусловленными конституционным строем России», а «свободные выборы являются важнейшим элементом механизма взаимодействия общей воли народа и множества частных воль граждан как субъектов избирательных прав и волеобразования большинства в процессе избрания главы государства и органов народного представительства» [2, с. 309–310].

Н.С. Бондарь и А.А. Джагарян, исследуя проблемы конституционной ценности избирательных прав граждан, подчеркивают, что «участвуя в формировании выборных органов публичной власти, граждане фактически

осуществляют сознательную деятельность, направленную на постановку цели государства» [3, с. 15], т.е. непосредственно участвуют в принятии ключевых политических решений. Аналогичную позицию более развернуто высказывает и Д.А. Реут: «Выборы — это избрание определенного пути развития общества, пути выхода из кризисной ситуации, пути преодоления насущных политических, экономических и социальных проблем. Это принятие или непринятие обществом идей, разделение людьми мировоззрения, исповедуемого конкретным кандидатом или политической партией. Если суть выборов заключается в выделении народом из своей среды представителей для передачи им властных полномочий, то эти представители естественным образом обязаны разделять интересы этой самой среды, то есть интересы народа; разделять народную волю, выраженную в результате выборов» [4, с. 15]. О.А. Кравченко также отмечает важность голосования за определенное политическое решение, подчеркивая, что «волеизъявление народа тогда имеет значение, когда оно может быть названо волеизъявлением большинства народа, а таковым оно может стать, когда при голосовании на выборах выявлено большинство голосов избирателей, поданных за определенное политическое решение» [5, с. 23]. Рассматривая принцип свободных выборов, Л.А. Нудненко отмечает, что этот принцип предполагает конкуренцию предвыборных программ кандидатов и избирательных объединений, изложенных в них идей [6, с. 27].

Свободные выборы, являются высшим непосредственным выражением власти народа и единственным легитимным способом формирования избираемых органов публичной власти на основе общей воли народа, представляющей собой совокупность волей граждан, участвующих в выборах в качестве избирателей, сформированных в условиях политического многообразия, многопартийности и конкурентного характера выборов. При этом, исходя из конституционного предназначения свободных выборов, формирование воли каждого конкретного избирателя, выступающей в качестве слагаемой общей воли народа, которая подлежит выявлению на таких выборах, осуществляется исходя из его политических предпочтений, на основе поиска наиболее близкой к ним политической программы из предложенных кандидатами, политическими партиями, участвующими в выборах. Именно для этих целей государством с учетом принятых им на себя международных обязательств в главе VII Федерального закона установлены гарантии прав граждан на получение и распространение информации о выборах и правила информационного обеспечения выборов.

Безусловно, в электоральной практике, — как российской, так и зарубежной, политические предпочтения не являются единственным фактором, фактически определяющим волеизъявление избирателей на выборах. Вместе с тем, не определяя выявление и анализ всего многообразия таких факторов в качестве задачи настоящего исследования, отметим, что именно рассмотренный выше фактор в полной мере согласуется с конституционным

предназначением выборов и конституционным содержанием активного избирательного права.

Представляя стратегию «умного голосования», ее инициатор, ссылаясь на сложности межпартийного диалога, по сути, называет причиной победы кандидатов от одной из политических партий то, что «оппозиционные партии не могут договориться и выставить единого кандидата», и предлагает договориться избирателям: «зато договориться можем мы — избиратели». При этом он не только не делает оговорки, создавая у читателя мнение об абсолютном отсутствии практики межпартийных договоренностей в России, что не соответствует действительности, поскольку таких примеров на выборах разного уровня достаточно, но и не анализирует причины отсутствия межпартийных договоренностей на тех выборах и в тех случаях, когда они действительно не достигнуты, вместе с тем именно такие причины являются ключевым вопросом при оценке правомерности агитационной технологии с содержательной точки зрения.

В условиях отсутствия в действующем избирательном законодательстве Российской Федерации возможности формирования избирательных блоков или коалиций, т.е. юридически оформленного объединения политических партий для участия в конкретной избирательной кампании путем выдвижения единого кандидата (нескольких кандидатов в многомандатном избирательном округе) от избирательного блока, состоящего из нескольких политических партий, фактическое блокирование политических партий возможно в рамках политических, неформализованных договоренностей между ними, сводящихся к согласованному решению о выдвижении единого кандидата и отказе от выдвижения либо снятии (отзыве) других кандидатов. Такая практика не противоречит действующему законодательству при условии, что выдвигающийся кандидат является членом выдвигающей его партии или беспартийным. Несмотря на то, что такие договоренности не регулируются действующим избирательным законодательством, находясь, с этой точки зрения, вне правового регулирования, они могут быть оформлены в виде письменных или устных межпартийных соглашений, заключение которых возможно лишь в случае, если оно, по мнению каждой из участвующих партий, позволит ей наиболее эффективно достигать своих целей, а именно наиболее эффективно выражать политическую волю граждан, поддерживающих программу партии, и представлять их в органах публичной власти, т.е. целей, предусмотренных частью 1 статьи 3 Федерального закона «О политических партиях». При этом, исходя из конституционно значимых целей политических партий, обязательным условием подобных межпартийных соглашений является если не согласование общей политической программы, то, по крайней мере, отсутствие существенных противоречий в программах или предвыборных программах (платформах) партий-участниц соглашения. При этом относящийся к избирательным блокам и коалициям вывод, что «анализ приведенных научных подходов к определению сути

избирательных блоков, равно как и анализ самой организационно-правовой природы этого явления показывает, что отправной точкой служит категория объединения — добровольного, временного и имеющего четкие политические цели» [7, с. 13] в полной мере применим и к рассматриваемым неформальным межпартийным соглашениям.

Предложение инициаторов технологии, являющихся, по отношению к политическим партиям третьими лицами, объединиться избирателям, заменив тем самым соответствующие решения политических партий или самих кандидатов, не предполагающее необходимость их согласия с таким предложением, может быть охарактеризована как попытка создания подобия избирательного блока без согласия его потенциальных участников. Такое «квазиблокирование» в случае успешной реализации, безусловно, не отвечает указанным выше принципам объединения.

Важное значение в контексте рассматриваемой проблемы имеет принцип осознанного волеизъявления избирателей, вытекающий из конституционных основ свободных выборов и сформулированный в Федеральном законе, согласно которому информационное обеспечение выборов, включающее в себя информирование избирателей и предвыборную агитацию, способствует осознанному волеизъявлению граждан (ст. 44).

Анализируя принцип свободных выборов, Т.Д. Зражевская называет «создание условий для осознанного и обоснованного выбора между альтернативными кандидатами» его составляющими [8, с. 26]. Авторы комментария к Федеральному закону отмечают, что «наиболее полная информация... имеет большое значение для формирования у граждан электоральных приоритетов, на которых основывается их осознанный выбор» [1, с. 440]. Д.А. Реут полагает, что «осознанность выбора заключается в том, что проинформированный избиратель отдает себе отчет, за кого, за какой путь развития, за какую жизненную позицию он голосует», называя соблюдение этого принципа условием достоверности результатов выборов и легитимности избранных на них органов [4, с. 26].

Значение предвыборной программы для проведения свободных выборов подчеркивается, в частности, в Конвенции о стандартах демократических выборов, избирательных прав и свобод в государствах-участниках СНГ, требующей обеспечения участникам выборов равного доступа к средствам массовой информации для проведения предвыборной агитации, в том числе для изложения положений своей предвыборной программы (платформы) (ч. 5 ст. 13), а также в подготовленных Бюро по демократическим институтам и правам человека ОБСЕ документах: в Обзоре избирательного законодательства и практики государств-участников ОБСЕ, где отмечено, что «избирательные кампании позволяют кандидатам донести свою программу до общественности и таким образом дают избирателям возможность сде-

лать осознанный выбор»⁴, и Руководстве для внутренних наблюдателей за выборами, где отмечается важность понимания политической позиции кандидатов избирателями: «будет полезно узнать, например, в какой мере избиратели разбираются и насколько они проинформированы в вопросах, связанных с выборами, и видят ли они разницу между позициями различных партий и кандидатов»⁵.

Осознанное волеизъявление избирателей как неотъемлемая составляющая свободных демократических выборов в условиях политического многообразия представляет собой конституционно значимую ценность, достижение которой определено федеральным законодателем в качестве основной цели информационного обеспечения выборов, включающего в себя как информирование избирателей, так и предвыборную агитацию. При этом принцип осознанного волеизъявления избирателей предполагает их поддержку политической позиции кандидата, политической партии, за которого голосует избиратель, в сочетании с ожиданием реализации предвыборной программы кандидата, партии в случае их избрания, поддержанной избирателями на выборах.

Стратегия «умного голосования» направлена на консолидированное голосование избирателей, не поддерживающих одну из политических партий, за одного «рекомендованного кандидата», определение которого не обусловлено политической программой или иными характеристиками, за исключением одной — выдвижением не от правящей партии. При этом стратегия прямо предполагает возможность выбора в качестве «рекомендованных кандидатов» лиц, не только выдвинутых разными политическими партиями, но и предлагающих в своих предвыборных программах несовместимые, противоречащие друг другу политические цели и задачи, методы их реализации и т.п., чем исключается возможность сотрудничества таких кандидатов в случае их избрания в представительном органе на основе общих позитивных политических целей. При таких обстоятельствах исключается реализация принципа осознанного волеизъявления граждан, поскольку отсутствие определенной позитивной программы исключает возможность политической поддержки такой программы и осознания последствий голосования за определенного кандидата.

Формирование избираемого органа при реализации стратегии «умного голосования» направлено, вопреки изложенным выше принципам, не на формирование и выявление на выборах воли большинства избирателей, поддержавших определенную политическую программу и определивших ее реализацию в качестве политической цели деятельности избранного органа, а его формирование на основе отказа от поддержки одной из предложенных

⁴ Обзор избирательного законодательства и практики государств-участников ОБСЕ. БДИПЧ ОБСЕ. Варшава, 15 октября 2013 г. С. 22 // <https://www.osce.org/ru/odihr/elections/107074?download=true>

⁵ Руководство для внутренних наблюдателей за выборами. ОБСЕ/БДИПЧ. Варшава, 2004. С. 85.

предвыборных программ, одного из участников выборов, который становится единственной общей политической целью, негативной по своему содержанию. Таким образом, вместо позитивной программы, призванной объединить избирателей, придерживающихся схожих взглядов, инициаторы стратегии предлагают в качестве объединительной идеи отрицание одной из программ.

Такой подход не позволяет обеспечить эффективную реализацию избранным органом своих полномочий на основе представительства избирателей, поскольку его формирование осуществлено не на основе воли большинства, поддержавшего определенную политическую программу, и не на основе сформированного по соглашению политических партий с целью эффективного достижения взаимосогласованных политических целей избирательного блока или коалиции, что не согласуется с конституционными принципами представительства электората в избранном органе.

Кроме того, в основе стратегии «умного голосования» фактически лежит попытка подмены агитации против кандидата, предусмотренной Федеральным законом в качестве допустимой формы и даже одной из возможных целей предвыборной агитации, агитацией за одного из кандидатов, выступающего оппонентом кандидата, против которого ведется агитация.

Определяя предвыборную агитацию как деятельность, имеющую целью побудить или побуждающую избирателей к голосованию за кандидата, кандидатов, список, списки кандидатов или против него (них) (п. 4 ст. 2), и определяя виды деятельности, которые признаются предвыборной агитацией, в частности, призывы голосовать за кандидата, кандидатов, списки кандидатов либо против них (п. 2 ст. 48), Федеральный закон разделяет две формы предвыборной агитации: позитивную, направленную на побуждение избирателя голосовать за кандидата, и негативную, направленную на побуждение избирателя голосовать против кандидата. Такое разделение обусловлено принципом осознанного волеизъявления, которому должна способствовать предвыборная агитация, предполагающим выражение позитивного либо негативного отношения субъекта агитационной деятельности к конкретному кандидату и предложенной им программе. При этом, если в рамках одного избирательного округа агитация против одного из кандидатов, основанная на непринятии его предвыборной программы, в принципе может быть объединена с агитацией за другого кандидата, предлагающего иную предвыборную программу, поддерживаемую субъектами такой агитационной деятельности (что достаточно часто происходит при наличии двух кандидатов в одномандатном округе), то использование такого принципа при агитационной деятельности в разных избирательных округах на основе агитации против представителей одной политической силы и одновременно за представителей разных политических сил, не только фактически призывая голосовать без поддержки предлагаемых ими программ, но и декларируя безразличие к политическим программам, не может быть признано согласующимся с изложенными выше принципами. Такой подход

создает условия для введения избирателей в заблуждение относительно фактически поддерживаемых политических целей инициаторов технологии на соответствующих выборах, поскольку в разных избирательных округах такие цели будут разными.

Таким образом, анализ некоторых правовых аспектов стратегии «умное голосование» как агитационной технологии свидетельствует о том, что она не согласуется с конституционным принципом свободных выборов, прежде всего, конституционной целью выборов, заключающейся в формировании органов публичной власти на основе выявленной на выборах воли народа, принципом осознанного волеизъявления избирателей, иными положениями избирательного законодательства о порядке проведения предвыборной агитации, и может поставить под сомнение выявление в результате выборов действительной воли избирателей.

Стратегия «умное голосование» является одним из новых вызовов времени, обусловленным интенсивным развитием информационно-коммуникационных технологий, позволяющих достаточно эффективно и адресно доводить информацию практически до каждого избирателя. Эта современная технология требует всестороннего научного анализа и принятия мер, направленных на обеспечение демократических принципов организации свободных выборов и соблюдение конституционных прав граждан на участие в управлении делами государством и местном самоуправлении.

Список литературы

1. Научно-практический комментарий к Федеральному закону от 12 июня 2002 г. № 67-ФЗ «Об основных гарантиях избирательных прав и права на участие в референдуме граждан Российской Федерации» (постатейный) / Под ред. д.ю.н., проф. В.В. Комаровой. М., 2009. 760 с.
2. Эбзеев Б.С. Введение в Конституцию России: монография. М.: Норма, ИНФРА-М, 2013. 560 с.
3. Бондарь Н.С., Джагарян А.А. Конституционная ценность избирательных прав граждан России. М.: «Формула права», 2005. 336 с.
4. Реут Д.А. Информирование избирателей как гарантия реализации активного избирательного права граждан в Российской Федерации: монография. М.: Проспект, 2018. 160 с.
5. Кравченко О.А. Конституционное обеспечение достоверности волеизъявления народа при голосовании: монография. М.: Проспект, 2017. 207 с.
6. Нудненко Л.А. Принцип свободных выборов в реализации пассивного избирательного права в России // Государственная власть и местное самоуправление. 2013. № 11. С. 27–31.
7. Выборы в мире: избирательные блоки и коалиции / И.Б. Борисов, А.Г. Головин, А.В. Игнатов; Под общ. ред. И.Б. Борисова. М.: РОИИП, 2015. 316 с.
8. Зражевская Т.Д. Проблема конституционного закрепления принципов избирательной системы Российской Федерации // Право и власть. 2001. № 1. С. 24–35.