

## Татьяна Викторовна ТРОИЦКАЯ

Кандидат юридических наук, доцент,  
доцент кафедры конституционного  
и международного права Саратовской  
государственной юридической  
академии  
E-mail: Troiskaya@yandex.ru



УДК 330

Т.В.Троицкая

## Предвыборная агитация в России: конституционно-правовой аспект

В данной статье анализируются вопросы правового регулирования предвыборной агитации на современном этапе. В настоящее время Россия находится в преддверии общенациональной избирательной кампании. В сентябре 2016 года состоялись выборы депутатов Государственной Думы Федерального Собрания России, параллельно прошли выборы на уровне субъектов Российской Федерации и местного самоуправления. В краткосрочной перспективе – выборы Президента Российской Федерации. В условиях развития в стране демократических институтов, политического многообразия, приобретает особую актуальность проблемы осуществления предвыборной агитации. Автор обращает внимание на несовершенство российского законодательства с точки зрения определения сроков осуществления предвыборной агитации, участие органов публичной власти в ее проведении, отсутствие критериев разграничения предвыборной агитации и информирования, отсутствия понятия политической рекламы.

Ключевые слова: предвыборная агитация, информационное обеспечение выборов, политическая реклама, агитационный период, выборы, новеллы избирательного законодательства, субъекты осуществления предвыборной агитации, разграничение предвыборной агитации и информирования.

T.V.Troitskaya

## Election Campaigning in Russia: Constitutional and Legal Aspect

This article analyzes the issues of legal regulation of pre-election campaigning at the present stage. At present, Russia is on the eve of the general federal election campaign. In September 2016 elections were held for the deputies of the State Duma of the Federal Assembly of Russia, in parallel elections were held at the level of the subjects of the Russian Federation and local self-government. In the short term, the election of the President of the Russian Federation. In the conditions of the development of democratic institutions and political diversity in the country, the problem of implementing election agitation acquires particular urgency. The author draws attention to the imperfection of Russian legislation from the point of view of determining the timing of election campaigning, the participation of public authorities in its conduct, the lack of criteria for distinguishing election campaigning and information, the lack of the concept of political advertising.

Keywords: election campaign, information support of elections, political advertising, campaign period, election, election legislation novels, subjects of the election campaign, the distinction between campaigning and awareness.

В чередке бесконечных изменений избирательного законодательства, институт предвыборной агитации является наиболее стабильным. Самые принципиальные изменения были внесены в 2005 году, когда был установлен исчерпывающий перечень форм ее реализации и скорректирован агитационный период ее осуществления [1]. Последующие изменения носили точечный характер, к примеру, был введен запрет на негативную предвыборную агитацию на телевидении.

Россия, в настоящее время, находится в преддверии общенациональной избирательной кампании. В сентябре 2016 года состоялись выборы депутатов Государственной Думы Федерального Собрания России, параллельно прошли выборы на уровне субъектов Российской Федерации и местного самоуправления. В краткосрочной перспективе – выборы Президента Российской Федерации. В условиях развития в стране демократических институтов, политического многообразия, приобретает особую актуальность проблема осуществления предвыборной агитации. «Выборы только тогда могут считаться свободными и справедливыми, когда избирателям реально гарантированы право на информацию и свобода выражения мнений» [2, 8].

Механизм проведения предвыборной агитации является отражением уровня демократического развития страны. Информационное обеспечение выборов в целом, являясь одной из составляющих избирательного процесса в государстве, играет роль своего рода индикатора, характеризующего степень развитости институтов гражданского общества, эффективности реализации политических прав граждан и осуществления публичной власти в целом. Как отмечает В.Т. Кабышев: Эффективность власти можно анализировать, как с позиции властвующих, так и граждан. Но как измерить эту эффективность? Для публичной власти важна, прежде всего, ее легитимность. Властные полномочия она получает в результате выборов. Именно им придается чрезвычайно большое значение [3, 242].

Проблемам определения правовых гарантий реализации избирательных прав граждан посвящены нормы международного и внутригосударственного права. К числу универсальных международных стандартов в данной сфере относятся: Всеобщая декларация прав человека от 10 декабря 1948 г., а также Международный пакт о гражданских и политических правах 1966 г. [4] и многие другие.

Избирательное законодательство России, в частности ФЗ «Об основных гарантиях избирательных прав и права на участия в

референдуме граждан Российской Федерации», далее ФЗ, определил формы осуществления предвыборной агитации, ее временные рамки, а также субъектный состав, исчерпывающий перечень действий составляющих рассматриваемый компонент избирательного процесса. Вместе с тем обращает на себя внимание отсутствие определенности относительно методик ее осуществления во взаимосвязи с установленными сроками, субъектным составом, что создает условия для проведения так называемой «скрытой агитации».

Под предвыборной агитацией подразумевается «деятельность, осуществляемая в период избирательной кампании и имеющая целью побудить или побуждающая избирателей к голосованию за кандидата, кандидатов, список кандидатов или против него (них) либо против всех кандидатов (против всех списков кандидатов)» [5]. Агитация осуществляется в сроки, определенные законом.

Предвыборная агитация может проводиться любыми не запрещенными законом средствами и методами всеми заинтересованными лицами, за исключением лиц, которым прямо запрещено осуществлять предвыборную агитацию. Следовательно, в рамках установленных форм осуществления предвыборной агитации, российское законодательство предусматривает принцип «свободы» выбора методов и средств ее проведения.

Российский опыт прошлых избирательных кампаний свидетельствует о следующих проблемах механизма осуществления предвыборной агитации: совершение действий по предвыборной агитации до установленного законом срока; участие органов публичной власти в ее проведении; отсутствие критериев разграничения предвыборной агитации и информирования; распространение агитационных материалов с нарушением избирательного законодательства, отсутствие юридического закрепления понятия политической рекламы.

Проблема определения сроков начала агитационного периода долгое время не перестает быть актуальной [6, 355]. Ранее, статья 49 рамочного закона закрепляла: «агитационный период начинается со дня выдвижения кандидата, списка кандидатов, чем создавала неопределенность в механизме реализации данной нормы». В соответствии с последними изменениями агитационный период для избирательного объединения начинается со дня принятия им решения о выдвижении кандидата, кандидатов, списка кандидатов. Агитационный период для кандидата, выдвинутого в составе списка кан-

дидатов, начинается со дня представления в соответствующую избирательную комиссию списка кандидатов. Агитационный период для кандидата, выдвинутого непосредственно, начинается со дня представления кандидатом в избирательную комиссию заявления о согласии баллотироваться. Данные новеллы конкретизируют действие, необходимое для начала агитационного периода, что является положительным фактом.

Использование наружной рекламы – один из самых распространенных способов доведения обращений кандидата до широкой публики. При этом под наружной рекламой понимается не только реклама, расположенная на улице, но и в общественных местах, например, стадионах, в метро. Для того, чтобы данная информация рассматривалась как агитационная, необходимо соблюдение некоторых условий, к примеру, если это баннеры с использованием фотографии кандидата, то необходимо указание на то, что это кандидат на выборную должность, а также фамилия, имя, отчество. Следовательно, баннеры, на которых данные сведения отсутствуют, не рассматриваются как элементы предвыборной агитации и на практике распространяются даже до момента назначения выборов, т.е. фактически нарушаются сроки проведения предвыборной агитации.

Федеральное законодательство определяет запреты и ограничения по субъектному составу проведения предвыборной агитации (ст. 48 ФЗ). Вместе с тем из этого перечня одни запреты и ограничения являются абсолютными и исключают возможность осуществления любых действий по предвыборной агитации, другие возможны при определенных обстоятельствах. К примеру, государственным и муниципальным служащим запрещено проводить предвыборную агитацию при исполнении своих обязанностей и (или) с использованием преимуществ должностного (служебного) положения, а представителям религиозных объединений – при совершении обрядов и церемоний, ч. 7 ст. 48 ФЗ.

Рамочный федеральный закон запрещает федеральным органам государственной власти, органам государственной власти субъектов Российской Федерации, иным государственным органам, органам местного самоуправления осуществлять предвыборную агитацию в любой форме (ст. 48 ФЗ). Тем не менее, лица, замещающие государственные или выборные муниципальные должности, могут вести предвыборную агитацию, как кандидаты на выборную должность. Следовательно, поскольку один и тот же человек может иметь, как статус избирателя, так и статус лица, замещающего

государственную должность, и статус члена политической партии, возникает проблема реализации его права на проведение предвыборной агитации.

Практика показывает, что нормы избирательного законодательства, запрещающие использовать преимущества должностного или служебного положения в процессе осуществления предвыборной агитации, не эффективны. Публичные выступления кандидатов, замещающие государственные или выборные муниципальные должности, квалифицируются не как агитационные, а как повседневная работа, не имеющая отношение к выборам. Вместе с тем, нельзя не отметить, что такая профессиональная деятельность способствует созданию положительного облика кандидата на выборную должность.

Европейский суд по правам человека в судебном решении по делу «Гитонас и другие против Греции» 1997 г. сделал вывод о том, что «практически очень трудно доказать, что нахождение на государственной службе было использовано в избирательных целях» [7]. Принципам равных и справедливых выборов в большей мере соответствовала бы практика тех стран, где любая информация о кандидатах и партиях в период избирательной кампании считается агитацией.

Граждане и общественные объединения вправе проводить предвыборную агитацию в допускаемых законом формах и методах (п. 1 ст. 48 ФЗ). Это означает, что выбор форм и методов агитации принадлежит гражданам и общественным объединениям, но закон может, как регламентировать их осуществление, так и не допускать те или иные действия как агитационные. Определением Верховного Суда РФ от 6 августа 2001 г. (дело №38-Г01-12) признан обоснованным вывод Тульского областного суда о соответствии ст. 37 Федерального закона от 19 сентября 1997 г. положения областного избирательного закона о том, что граждане, не являющиеся зарегистрированными кандидатами, вправе проводить предвыборную агитацию лично и только посредством массовых агитационных мероприятий. Верховный Суд РФ указал, что участие граждан в агитации через средства массовой информации предусмотрено лишь с согласия кандидатов, избирательных объединений и оплаты такого участия из избирательного фонда [8]. Впоследствии, эта позиция поддержана Конституционным Судом РФ [9]. Однако следует уточнить, что законодательство не запрещает гражданам агитацию и в иных формах (пикетирования, распространения печатной продукции, агитационные беседы с другими избирателями и многое другое).

В настоящее время законодательство нашей страны предусматривает категорию доверенных лиц, которые вправе проводить предвыборную агитацию от имени кандидата. Статья 43 ФЗ регламентирует запрет осуществлять функции доверенного лица лицами, замещающими государственные или выборные муниципальные должности.

Говоря о проблеме разграничения предвыборной агитации и информирования, необходимо отметить, что главным критерием в данном случае должна выступать цель. Конституционный Суд Российской Федерации отмечает: «Поскольку как агитация, так и информирование любого характера могут побудить избирателей сделать тот или иной выбор, при том, что достоверные и объективные сведения о кандидате в большей мере помогают избирателю сформировать свои предпочтения, чем просто призывы голосовать «за» или «против», то очевидно, что критерием, позволяющим различить предвыборную агитацию и информирование, может служить лишь наличие в агитационной деятельности специальной цели - склонить избирателей в определенную сторону, обеспечить поддержку или, напротив, противодействие конкретному кандидату, избирательному объединению. В противном случае граница между информированием и предвыборной агитацией стиралась бы, так что любые действия по информированию избирателей можно было бы подвести под понятие агитации, что в силу действующих для представителей организаций, осуществляющих выпуск средств массовой информации, запрета неправомерно ограничивало бы конституционные гарантии свободы слова и информации, а также нарушало бы принципы свободных и гласных выборов» [10].

Действующее законодательство позволяет под видом информирования в средствах массовой информации о профессиональной деятельности человека, дифференциации этой информации по времени и другим параметрам в отношении различных людей, являющихся кандидатами на выборные должности, оказывать очень сильное влияние на формирование волеизъявления избирателей.

Рассуждая о проблемах осуществления предвыборной агитации, нельзя не рассмотреть вопрос о политической рекламе. В России данный вопрос является актуальным на протяжении последних двух десятилетий, вместе с тем четкого законодательного регулирования этого вопроса не существует. Политическая реклама предполагает действия, способствующие политическому выбору граждан государства. Целью политической рекламы является продвижение основных направлений деятельности политических

партий, что в результате может способствовать наращиванию сторонников той или иной политической силы и влияет на результат волеизъявления граждан во время выборов. Политическая реклама по своей сути является некоммерческой.

Зарубежный опыт говорит о разных подходах к решению данного вопроса. Из числа стран с развитыми демократическими традициями, одни, к примеру, Франция, Великобритания, не предусматривают законодательную возможность ее осуществления, в других, например, США, она получает широкое распространение. Причиной тому разные подходы к финансированию радио- и телевидения, а также национальные особенности и традиции.

Политическая реклама способствует реализации свободы слова в государстве, вместе с тем существенным аргументом против ее осуществления является нарушение принципа равенства финансовых возможностей избирательных объединений и кандидатов.

Подводя итог, нельзя не отметить, что, несмотря на существующие ограничения и запреты, правовое регулирование механизма осуществления предвыборной агитации, демократический характер ее осуществления возможен только при условии высокого уровня правовой культуры, правосознания. Последние изменения в части осуществления методов проведения предвыборной агитации, относятся к необходимости личного участия зарегистрированных кандидатов в совместных агитационных мероприятиях. При отказе от участия в таковых, доля эфирного времени распределяется между другими участниками [11]. Данная норма является дополнительной гарантией равенства кандидатов на выборную должность.

С учетом отсутствия в нашей стране «богатой» истории существования демократических институтов, следует заметить, что российское избирательное право находится в самом начале пути своего становления. Сегодня оно не исключает спорные моменты правового регулирования общественных отношений. Достоинством правовых норм является гарантия его реализации. Механизм гарантированности избирательных прав в государстве является показателем уровня демократизации. Как отмечает Бузин А.Ю.: «Самую большую проблему (и можно утверждать – неразрешимую в рамках законодательства) представляет субъективизм при оценке материалов и действий в качестве агитационных и неагитационных» [12, 20]. Следовательно, для России остается актуальной задача формирования обновленной модели правового регулирования осуществления и идентификации предвыборной агитации.

## ЛИТЕРАТУРА

1. ФЗ от 12.06.2002 № 67-ФЗ «Об основных гарантиях избирательных прав и права на участие в референдуме граждан РФ», в ред. от 21.07.2005 // СЗ РФ 2002. № 24. Ст. 2253; 2005. № 30 (часть 1). Ст. 3104;
2. Кондрашев А.А., Сизых Ю.А. Проблема разграничения понятий «информирование избирателей» и «предвыборная агитация» в свете прошедших выборов // Конституционное и муниципальное право. 2008. №24;
3. Кабышев В.Т. С Конституцией по жизни. М., 2013;
4. Международные избирательные стандарты: Сб. документов. М., 2004;
5. ФЗ от 12.06.2002 № 92-ФЗ «Об основных гарантиях избирательных прав и права на участие в референдуме граждан РФ», в ред. от 05.04.2016 // СЗ РФ 2002. № 24. Ст. 2253; 2016. 11.04. № 15. Ст. 2054;
6. Избирательное право Российской Федерации: учебник для магистрантов / под ред. И.В. Захарова, А.Н. Кокотова. М., 2014;
7. Судебное решение от 01.07.1997 г. Гитонас (Gitonas) и другие против Греции // <http://www.echr.ru/documents/doc/2461467/2461467.htm> Дата обращения 05.04.2017;
8. Определением Верховного Суда РФ от 6 августа 2001 г. (дело №38-Г01-12) // СПС Гарант. Дата обращения 06.04.2017;
9. Постановление Конституционного Суда от 14.11.2005 №10-П о делу о проверке конституционности положений пункта 5 статьи 48 и статьи 58 Федерального закона «Об основных гарантиях избирательных прав и права на участие в референдуме граждан Российской Федерации», пункта 7 статьи 63 и статьи 66 Федерального закона «О выборах депутатов Государственной Думы Федерального Собрания Российской Федерации» // СПС Гарант. Дата обращения 06.04.2017;
10. Постановление Конституционного Суда РФ от 30.10.2003 № 15-П по делу о проверке конституционности отдельных положений ФЗ «Об основных гарантиях избирательных прав и права на участие в референдуме граждан РФ» // СПС Гарант. Дата обращения 06.04.2017;
11. ФЗ от 9 марта 2016 г. № 65-ФЗ «О внесении изменений в статью 51 Федерального закона «Об основных гарантиях избирательных прав и права на участие в референдуме граждан Российской Федерации» и статью 65 Федерального закона «О выборах депутатов Государственной Думы Федерального Собрания Российской Федерации» // Российская газета 11.03.2016 №51;
12. Бузин А.Ю. Проблемы правового регулирования предвыборной агитации // Конституционное и муниципальное право. 2008. №3.

**Информация об авторе:****Троицкая Татьяна Викторовна**

(Российская Федерация, г. Саратов)

Кандидат юридических наук, доцент, доцент кафедры конституционного и международного права ФГБОУ ВО «Саратовская государственная юридическая академия».

Эл. почта: Troiskaya@yandex.ru

**Information about the author:****Troitskaya Tatiana Victorovna**

(Russian Federation, Saratov)

PhD in Legal Sciences

Associate Professor, Professor of chair of constitutional and international law

Saratov State Law Academy

E-mail: Troiskaya@yandex.ru