

УДК 340

ДИНАМИКА ЗАКОНОДАТЕЛЬНОЙ РЕГЛАМЕНТАЦИИ ИНСТИТУТА ПРЕДВЫБОРНОЙ АГИТАЦИИ В РОССИИ

Н. А. Трусов

начальник кафедры конституционного и международного права,
кандидат юридических наук, доцент,
Нижегородская академия МВД России (Россия)
e-mail: nikevor@yandex.ru

***Аннотация.** В рамках статьи автор раскрывает содержание предвыборной агитации как стадии избирательного процесса и анализирует динамику законодательной регламентации соответствующего института в России.*

***Ключевые слова:** выборы, агитация, предвыборная агитация, агитационный период, агитационные материалы.*

***Annotation.** Within the limits of the article the author reveals the content of pre-election agitation as a stage of the electoral process and analyzes the dynamics of the legislative regulation of the relevant institution in Russia.*

***Keywords:** elections, agitation, pre-election agitation, agitation period, agitation materials.*

Подготовка и проведение выборов осуществляются в рамках избирательной кампании как основного временного фактора совершения определенной совокупности стадий избирательного процесса, обеспечивающих реализацию и защиту конституционного права граждан избирать и быть избранными в органы публичной власти, а также целостность и легитимность результатов выборов.

Наиболее политизированной стадией избирательного процесса является предвыборная агитация. Ни одна избирательная кампания в России не проходит без жалоб на нарушение порядка ее проведения. Многое, безусловно, зависит и от качества правового регулирования рассматриваемого института, что является необходимым условием проведения свободных справедливых и подлинных выборов. Достижению этого, в том числе, способствует здоровый консерватизм в законодательной регламентации института предвыборной агитации.

Основным (базовым) нормативным правовым актом, регламентирующим институт предвыборной агитации в России, является Федеральный закон от 12 июня 2002 года № 67-ФЗ «Об основных гарантиях избирательных прав и права на участие в референдуме граждан Российской Федерации» (далее — Федеральный закон № 67-ФЗ) [1]. В связи с этим динамика изменения именно этого закона и будет подвергнута анализу в настоящей статье.

Определение понятия предвыборной агитации сформулировано в п. 4 ст. 2 Федерального закона № 67-ФЗ. В соответствии с действующей в настоя-

щее время редакцией предвыборной агитацией признается «деятельность, осуществляемая в период избирательной кампании и имеющая целью побудить или побуждающая избирателей к голосованию за кандидата, кандидатов, список, списки кандидатов или против него (них)». Несмотря на лаконичность формулировки, за время, прошедшее с момента принятия рассматриваемого закона (188 месяцев на середину февраля 2018 года), определение было подвергнуто коррекции. До вступления в силу Федерального закона от 21.07.2005 г. № 93-ФЗ [2] объем понятия предвыборной агитации включал в себя, кроме прочего, и деятельность, имеющую целью побудить или побуждающую избирателей к голосованию против всех кандидатов (против всех списков кандидатов).

Отметим, что за время действия Федерального закона № 67-ФЗ в него было внесено 99 изменений. Следовательно, усредненная динамика его изменений составляет одно изменение в 1,9 месяцев, что можно характеризовать как высокую степень динамики законодательной регламентации. На этом фоне динамика законодательной регламентации института предвыборной агитации выглядит стабильно. За прошедшие 188 месяцев (на середину февраля 2018 года), т. е. за 15,5 лет с момента принятия Федерального закона № 67-ФЗ институт предвыборной агитации подвергся законодательной коррекции всего 12 раз. Таким образом, усредненная динамика его изменений составляет одно изменение в 15,7 месяцев, что можно характеризовать как высокий уровень стабильности законодательной регламентации рассматриваемого института.

Следует указать, что из 12 федеральных законов, которые в той или иной степени корректировали институт предвыборной агитации (их полный перечень представлен в списке использованных источников к настоящей статье), 6 были приняты в предвыборный период 2011–2012 гг. и связаны, скорее, с общей тенденцией совершенствования отечественного избирательного права; 3 федеральных закона приняты в преддверии федеральных парламентских выборов декабря 2016 года. Соответственно, между указанными избирательными кампаниями 4 года и 4 месяца институт предвыборной агитации не подвергался законодательной коррекции.

Говоря о содержательной стороне, интерес представляет, прежде всего, сравнение того, как поменялось представление законодателя о содержании деятельности, которая может быть признана предвыборной агитацией (п. 2 ст. 48 Федерального закона № 67-ФЗ).

Согласно действующей редакции Федерального закона № 67-ФЗ, предвыборной агитацией, осуществляемой в период избирательной кампании, признаются:

а) призывы голосовать за кандидата, кандидатов, список, списки кандидатов либо против него (них);

б) выражение предпочтения какому-либо кандидату, избирательному объединению, в частности указание на то, за какого кандидата, за какой список кандидатов, за какое избирательное объединение будет голосовать избиратель;

в) описание возможных последствий в случае, если тот или иной кандидат будет избран или не будет избран, тот или иной список кандидатов будет допущен или не будет допущен к распределению депутатских мандатов;

г) распространение информации, в которой явно преобладают сведения о каком-либо кандидате (каких-либо кандидатах), избирательном объединении в сочетании с позитивными либо негативными комментариями;

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

е) деятельность, способствующая созданию положительного или отрицательного отношения избирателей к кандидату, избирательному объединению, выдвинувшему кандидата, список кандидатов.

Первое, что обращает на себя внимание, это закрытый перечень соответствующей деятельности. Изначальная редакция включала в себя пп. «ж» — «иные действия, имеющие целью побудить или побуждающие избирателей голосовать за кандидатов, списки кандидатов или против них, против всех кандидатов, против всех списков кандидатов». В действующей редакции такого пункта нет.

Во-вторых, изначально редакция допускала призывы голосовать против кандидата (списка кандидатов). Действующая редакция такого не допускает.

В-третьих, изначально редакция допускала участие в предвыборной агитации избирательных блоков. Действующая редакция Федерального закона № 67-ФЗ не предусматривает избирательные блоки в целом как субъектов избирательного процесса, в том числе и предвыборной агитации.

Важным является вопрос средств и методов проведения предвыборной агитации (п. 3, ст. 48). В действующей редакции Федерального закона № 67-ФЗ предвыборная агитация может проводиться:

а) на каналах организаций телерадиовещания, в периодических печатных изданиях и сетевых изданиях;

б) посредством проведения агитационных публичных мероприятий;

в) посредством выпуска и распространения печатных, аудиовизуальных и других агитационных материалов;

г) иными не запрещенными законом методами.

Следует признать, что этот компонент института предвыборной агитации остался практически неизменным. За все время было всего две незначительные коррективы. Первая связана с уточнением цели публичных мероприятий и общей унификацией понятийно-категориального аппарата, что вызвало изменение редакции пп. «б» [2]. Изначальная редакция соответствующего пункта была следующей: «посредством проведения массовых мероприятий (собраний и встреч с гражданами, митингов, демонстраций, шествий, публичных дебатов и дискуссий)». Вторая — дополнила перечень пп. «а», а именно каналы организаций телерадиовещания и периодические печатные издания, «сетевыми изданиями» [3].

Другим важным вопросом рассматриваемого института является определение начала и прекращения агитационного периода (п. 1 ст. 49). Практически 14 лет действовала начальная редакция нормы, согласно которой агитационный период начинался со дня выдвижения кандидата, списка кандидатов и создания соответствующего избирательного фонда и прекращался в ноль часов по местному времени за одни сутки до дня голосования. Существенные изменения были внесены Федеральным законом от 09.03.2016 г. № 66-ФЗ [3]. В соответствии с ними сегодня для разных субъектов избирательного процесса агитационный период начинается по-разному: для избирательного объединения — со дня принятия им решения о выдвижении кандидата, кандидатов, списка кандидатов; для кандидата, выдвинутого в составе списка кандидатов, — со дня представления в соответствующую избирательную комиссию списка кандидатов; для кандидата, выдвинутого непосредственно, — со дня представления кандидатом в избирательную комиссию заявления о согласии баллотироваться; для кандидата, включенного в заверенный список кандидатов по одномандатным (многомандатным) избирательным округам, — со дня представления в избирательную комиссию предусмотренных законом документов. Время же прекращения агитационного периода осталось неизменным («в ноль часов по местному времени дня, предшествующего дню голосования») хотя и было скорректировано.

Также коррективы подверглось время начала предвыборной агитации на каналах организаций телерадиовещания и периодических печатных изданиях, а сегодня и в сетевых изданиях. Изначальная редакция предполагала такое «за 30 дней до дня голосования», действующая редакция — «за 28 дней до дня голосования».

В завершении отметим, что низкий уровень законодательной динамики института предвыборной агитации в России позволяет снизить «градус» политического напряжения, способствует обеспечению общего режим законности на выборах и выступает необходимым условием проведения свободных справедливых и подлинных выборов в нашей стране.

Список основных источников

1. Об основных гарантиях избирательных прав и права на участие в референдуме граждан Российской Федерации : Федер. закон, 12.06.02 г., № 67-ФЗ // Российская газета. – 2002. – 15 июня. [Вернуться к статье](#)

2. О внесении изменений в законодательные акты Российской Федерации о выборах и референдумах и иные законодательные акты Российской Федерации : Федер. закон, 21.07.2005 г., № 93-ФЗ // СЗ РФ. – 2005. – № 30 (ч. 1). – Ст. 3104. [Вернуться к статье](#)

3. О внесении изменений в отдельные законодательные акты Российской Федерации : Федер. Закон, 01.06.2017 г., № 104-ФЗ // СЗ РФ. – 2017. – № 23. – Ст. 3227. [Вернуться к статье](#)