

23. Федеральный закон от 24 ноября 1995 г. № 181-ФЗ «О социальной защите инвалидов в Российской Федерации» // Собрание законодательства РФ. – 1995. – № 48. – Ст. 4563.
24. Позитивная дискриминация: опыт зарубежных стран и перспективы России: [Эл. ресурс]. URL: <http://thewallmagazine.ru/affirmative-actions/> (дата обращения: 22.08.2016).
25. Трудовой кодекс Российской Федерации от 30 декабря 2001 г. № 197-ФЗ // Собрание законодательства РФ. – 2002. – № 1. – Ч. 1. – Ст. 3.
26. Постановление Правительства РФ от 25 февраля 2000 г. № 162 «Об утверждении Перечня тяжелых работ и работ с вредными и опасными условиями труда, при выполнении которых запрещается применение труда женщин» // Собрание законодательства РФ. – 2000. – № 10. – Ст. 1130.
27. International Labour Conference, 100th Session, 2011. Report of the Committee of Experts on the Application of Conventions and Recommendations (CEACR): [Эл. ресурс]. URL: http://www.ilo.org/ilc/ILCSessions/103/reports/reports-to-the-conference/WCMS_235054/lang-en/index.htm (дата обращения: 22.08.2016).
28. Report of the Committee of Experts on the Application of Conventions and Recommendations (2012): [Эл. ресурс]. URL: http://www.ilo.org/dyn/normlex/en/f?p=1000:13100:0::NO:13100:P13100_COMMENT_ID:3084477 (дата обращения: 24.08.2016).
29. General Survey on fundamental Conventions, 2012, paragraph 840: [Эл. ресурс]. URL: http://www.ilo.org/global/standards/WCMS_125798/lang-en/index.htm (дата обращения: 12.08.2016).
30. United Nations. Committee on Economic, Social and Cultural Rights. Report on the forty-sixth and forty-seventh sessions (2–20 May 2011, 14 November – 2 December 2011): [Эл. ресурс]. URL: <http://www.un.org/en/ecosoc/julyhls/g2012.shtml> (дата обращения: 24.08.2016).
31. Решение Верховного Суда РФ от 2 марта 2009 г. № ГКПИ09-36 «Об отказе в удовлетворении заявления о признании недействующим в части пункта 374 раздела XXX Перечня тяжелых работ и работ с вредными или опасными условиями труда, при выполнении которых запрещается применение труда женщин, утв. постановлением Правительства РФ от 25.02.2000 № 162»: [Эл. ресурс]. URL: [http:// СПС «Консультант-плюс»](http://СПС «Консультант-плюс») (дата обращения: 22.08.2016).

Окулич Анастасия Ивановна, аспирант, кафедра конституционного и административного права, Южно-Уральский государственный университет, nancyok08@gmail.com

Anastasia I. Okulich, graduate student, department of constitutional and administrative law, South Ural state university, nancyok08@gmail.com

Статья поступила в редакцию 25 сентября 2016 г.

УДК 342.843

Федоров В. В.

Особенности предвыборной агитации в российском законодательстве

Fedorov V. V.

Features of election agitation in the Russian legislation

В статье обсуждаются особенности предвыборной агитации в Российской Федерации в свете ее влияния на избирательный процесс. Дается краткий очерк международного законодательства, регулирующего данную тему. Проводится анализ отечественного законодательства о предвыборной агитации. Обсуждаются имеющиеся проблемы правового регулирования предвыборной агитации. Предлагается регламентировать понятие предвыборной агитации. Дается анализ последствий введения данной меры.

Ключевые слова: народное представительство; выборы; политическая конкуренция; свобода массовой информации; избирательное законодательство; предвыборная агитация; правовая регламентация.

The article discusses the features of the pre-election campaign in the Russian Federation in the light of its impact on the electoral process. A brief outline of international law governing the topic. The analysis of national legislation on the election campaign. We discuss the existing problems of legal regulation of election campaigning. It is proposed to regulate the concept election agitation. The analysis of the effects of the introduction of this measure.

Keywords: popular representation; elections; political competition; freedom of the media; electoral law; election agitation; legal regulation.

Институт народного представительства в настоящее время заслуженно признается одним из базовых элементов науки конституционного права Российской Федерации. Нормы данного института во многом определяют развитие правовой и политической системы государства.

Текст ч. 2 ст. 3 Конституции РФ говорит о том, что народ осуществляет свою власть непосредственно, а также через органы государственной власти и органы местного самоуправления [1]. Из этого следует, что все формы волеизъявления народа делятся на две группы: формы непосредственной и представительной демократии.

По утверждению профессора Д. Ю. Дмитриева, «непосредственная демократия означает прямое волеизъявление народа, принятие им решения, выбор должностного лица без каких-либо посредников и последующего или предварительного утверждения или согласования этого решения. Представительная демократия означает делегирование части принадлежащих народу властных полномочий формируемым им органам публичной власти» [2, с. 24].

Несмотря на то, что Конституция РФ признает народ в качестве единственного источника власти, принято считать, что такой субъект права, как «народ», не может самостоятельно осуществлять в достаточной степени согласованное и прямое управление государственными процессами своей страны. Именно благодаря этому обстоятельству представительная демократия имеет более широкое практическое применение, чем непосредственная.

В ходе эволюции моделей государственного управления народное представительство принимало различные формы, но в целом вектор развития института народного представительства в демократических странах всегда был направлен на создание механизма управления, максимально отражающего существующий баланс общественно-политических сил в стране.

На современном этапе развития общества ключевую роль в осуществлении народовластия играет представительный орган, избираемый народом на определенный срок, – парламент. Парламент призван выражать волю и интересы народа, принимая соответствующие этим интересам законы.

Однако для принятия законов, направленных непосредственно на отстаивание интересов народа, эти самые «интересы» необходимо сформулировать и каким-то образом зафиксировать. Посредством процедуры выборов избиратели выражают свою политическую волю и делегируют власть тем кандидатам, предвыборная и политическая программы которых им больше всего импонируют и обещаниям которых они верят.

Вопрос доверия в данном случае предполагает наличие развитой правовой культуры и соблюдение участниками избирательного процесса этических норм, которые не имеют четкого отражения в отечественном законодательстве и, как правило, не носят характер императивных предписаний. Подобное положение дел порождает возможность различного рода злоупотреблений со стороны отдельных кандидатов и потенциально подрывает возможность здоровой политической конкуренции. А это, в свою очередь, является основной причиной нарушения баланса интересов избирателей и, как следствие, дискредитации института народно-

го представительства в нашей стране. Поэтому вопрос регламентации норм избирательного законодательства и отдельных его процедур является одним из наиболее актуальных, так как помогает исключить возможность злоупотреблений со стороны кандидатов либо иных заинтересованных третьих лиц. Тут в первую очередь хотелось бы остановиться на вопросе регулирования информационного обеспечения выборов и предвыборной агитации в частности.

Большинство демократических стран не регулирует размещение агитационных материалов в печатных СМИ, рассматривая это как покушение на свободу прессы. Не регулируются также все частные, преимущественно частные и партийные СМИ, даже если они являются эфирными. Тем самым обеспечивается право избирающей части общества на высказывание мнения, подачу информации и обсуждение [3]. Международный опыт показывает, что в период предвыборной кампании свобода слова и свобода массовой информации определенным образом встраиваются в общую структуру института выборов, создавая необходимое для осознанного волеизъявления политическое информационное пространство. Отсюда следует, что наиболее тесно свобода массовой информации соприкасается с правом на предвыборную агитацию. Ведь свобода слова создает основу для общественной дискуссии по любым значимым для населения вопросам жизнедеятельности общества и государства, а право на предвыборную агитацию описывает определенный круг правомочий соответствующих субъектов по участию в дискуссии, посвященной более конкретным и более важным вопросам, связанным с оценкой деятельности парламентских партий и отдельных депутатов, обсуждением предвыборных программ кандидатов, а также развития страны в период после выборов [4].

Для повышения уровня единообразного понимания основ избирательного права в значительной части демократических государств была ратифицирована Декларация «О критериях свободных и справедливых выборов» (принята на 154-й сессии Совета Межпарламентского Союза в Париже 26 марта 1994 года), в которой, в частности, регламентируется вопрос соотношения интересов избирателей и кандидатов.

Так, параграф 3 данного документа декларирует: «Каждый индивидуально или совместно с другими лицами имеет право свободно выражать политические взгляды, искать, получать и сообщать информацию», «каждый кандидат или каждая политическая партия должны иметь равные возможности доступа к СМИ с целью изложения своих политических взглядов», «вышеуказанные права могут быть ограничены в исключительных случаях, которые предусмотрены законом и обоснованно применяются в демократическом обществе в интересах национальной безопасности, поддержания общественного порядка, защиты общественного благосостояния и морали, а также защиты прав и свобод граждан» [5, с. 813–816]. Несмотря на голосование за ее принятие делегатами от России, данная Декларация в Российской Федерации так и не была ратифицирована.

В отличие от модели, установленной Декларацией «О критериях свободных и справедливых выборов», в РФ избран свой путь решения вопроса о регулировании предвыборной агитации и реализации прав граждан.

Так, например, положения п. 2 ст. 48 Федерального закона об основных гарантиях избирательных прав содержат проблему оценочного характера понятия «предвыборная агитация», имеющегося в законодательстве Российской Федерации о выборах начиная с 1993 года. Ранее в «Положении об информационных гарантиях предвыборной агитации», утвержденном Указом Президента Российской Федерации от 29 октября 1993 года № 1792 [6], устанавливалось, что предвыборная агитация – это сообщения, материалы (массовая информация), имеющие целью побудить избирателей голосовать за или против того или иного кандидата либо избирательное объединение. Федеральный закон от 6 декабря 1994 года «Об основных гарантиях избирательных прав граждан Российской Федерации» определял предвыборную агитацию аналогично. Отсутствие единообразных критериев порождало произвольное толкование понятия предвыборной агитации, позволяло по-разному оценивать информационную, аналитическую, агитационную деятельность СМИ. Информация, носившая одинаковые отличитель-

ные признаки, при рассмотрении в одном СМИ могла быть признана информационной – не носящей признаков предвыборной агитации, а в другом случае – агитационной (с привлечением СМИ к ответственности).

В настоящее время Федеральный закон об основных гарантиях избирательных прав содержит понятие «информационное обеспечение выборов». Оно включает в себя все виды распространения информации о выборах в период избирательной кампании и является одной из гарантий избирательных прав граждан Российской Федерации. В соответствии с данным законом есть два вида такой специфической информации: информирование избирателей и предвыборная агитация. Пункт 2 статьи 48 Закона об основных гарантиях избирательных прав содержит семь признаков предвыборной агитации.

При этом, с одной стороны, в списке упоминается два прямых действия: призывы голосовать за или против и описание возможных последствий избрания того или иного кандидата. С другой стороны, в перечне имеются четыре действия с признаками, которые можно трактовать по-разному, в зависимости от того, когда и кем эти действия совершены: выражение предпочтения в отношении кого-либо из кандидатов; распространение информации с явным преобладанием сведений; распространение информации о деятельности кандидата, не связанной с его профессиональной деятельностью; деятельность, способствующая созданию положительного или отрицательного отношения избирателей к кандидату.

Кроме того, заканчивается перечень пунктом, делающим его открытым и позволяющим вольную трактовку определения понятия «агитация»: «иные действия, имеющие целью побудить или побуждающие избирателей голосовать за кандидатов, списки кандидатов, против всех кандидатов, против всех списков кандидатов».

В итоге в настоящее время можно выделить следующие особенности пути развития регламентации данных правоотношений в законодательстве Российской Федерации:

- широкая трактовка термина «агитация», включающая не только деятельность, но и намерения;
- запрет на публикацию в предвыборный период любых избирательных материалов, не оплаченных из избирательного фонда кандидатов;
- установление верхнего предела размера избирательного фонда;
- право избирательных комиссий и судов влиять на список зарегистрированных кандидатов.

При этом, обосновывая правомерность введения подобных ограничений, законодатель в Российской Федерации часто ссылается на текст статьи 10 Европейской конвенции о защите прав человека и основных свобод, из которой следует, что свобода массовой информации выступает в форме свободы выражения мнений. Здесь же, однако, содержится и положение о том, что осуществление свободы выражения мнения «может быть сопряжено с ограничениями, которые установлены законом и которые необходимы в демократическом обществе в интересах... защиты репутации или прав других лиц...» [7].

К дополнительным запретам и ограничениям на реализацию избирательных прав и свобод в процессе осуществления предвыборной агитации законодательство РФ относит:

- ограничения по содержанию агитационных материалов;
- ограничения круга субъектов, имеющих право использовать для целей агитации организации телерадиовещания и периодические печатные издания;
- ограничения по срокам и месту ведения предвыборной агитации;
- установление специального порядка финансирования агитационной деятельности;
- ограничения по формам и методам агитационной деятельности;
- обязанность СМИ при определенных условиях не допускать обнародования информации, способной нанести ущерб чести, достоинству кандидатов;
- закрепление равных условий доступа кандидатов, избирательных блоков и объединений к СМИ.

При этом следует заметить, что отсутствие четких правил, исключая неоднозначное толкование отдельных норм при большом количестве ограничений, создает благоприятные условия для возможности злоупотреблений со стороны отдельных кандидатов, обладающих соответствующим административным ресурсом, что отрицательно сказывается на политической конкуренции и развитии российского общества в целом.

Резюмируя, можно сказать, что свобода предвыборной агитации предполагает высокий уровень правовой и политической культуры кандидатов, их готовность соблюдать нормы избирательного права. Однако практика показывает, что на данный момент в особой охране нуждается общественный (публичный) интерес [8, с. 42].

К сожалению, дозволенность в выборе форм и методов предвыборной агитации не всегда очерчивается ясными юридическими границами, отделяющими правомерное поведение от неправомερных действий. Кроме того, отдельные аспекты выборов чересчур регламентированы, что искажает дух и букву законодательства и сужает возможности проведения предвыборной агитации и достоверного информирования, а другие, напротив, фактически не урегулированы или недостаточно урегулированы в правовом порядке, хотя явно нуждаются в этом.

Также немаловажно, что отечественное избирательное законодательство допускает неоднозначное толкование ряда норм, регламентирующих порядок осуществления права на предвыборную агитацию, а избирательное законодательство не содержит каких-либо значимых препятствий технологиям продвижения кандидатов, нарушающим нормы морали, правила добросовестной конкуренции. При этом данная отрасль законодательства постоянно корректируется, а его объем неизменно увеличивается, однако большинство нововведений направлены на поддержание условий, в которых можно было бы избежать честной конкурентной борьбы. А это в конечном итоге создает препятствия для формирования представительных органов в нашей стране с учетом соблюдения баланса интересов избирательных групп, не обладающих административным ресурсом.

Литература

1. Конституция Российской Федерации (принята на всенародном голосовании 12 декабря 1993 года) // Российская газета. – 1993. – 25 дек.
2. Конституция Российской Федерации: доктринальный комментарий (постатейный) / Под ред. Ю. А. Дмитриева). – М.: Деловой двор, 2009. – 600 с.
3. Кошмарина, С. В. Информационное обеспечение выборов: проблемы и перспективы правового регулирования // Право и политика. – 2005. – № 5. – С. 28–33.
4. Чудов, П. С. Международно-правовое регулирование предвыборной агитации: [Эл. ресурс]. URL: http://superinf.ru/view_helpstud.php?id=2701 (дата обращения: 28.08.2016).
5. Международные избирательные стандарты: Сборник документов / Отв. ред. А. А. Вешняков, науч. ред. В. И. Лысенко. – М.: Юстицинформ, 2004. – 926 с. С. 813-816
6. Положение об информационных гарантиях предвыборной агитации: Указ Президента Российской Федерации от 29 октября 1993 г. № 1792 // Собрание актов Президента и Правительства Российской Федерации. – 1993. – 1 нояб. – № 44. – Ст. 4196.
7. Федеральный закон «Об основных гарантиях избирательных прав граждан Российской Федерации» // Собрание законодательства РФ. – 2001. – 8 янв. – № 2. – Ст. 163.
8. Окулич, И. П. Депутатская этика в России / И. П. Окулич, Н. С. Конева. – Челябинск: ИзЛиТ, 2013. – 328 с.

Федоров Владимир Вадимович, аспирант, кафедра конституционного и административного права, Южно-Уральский государственный университет, 7466vk@gmail.com

Vladimir V. Fedorov, graduate student, department of constitutional and administrative law, South Ural state university, 7466vk@gmail.com

Статья поступила в редакцию 25 сентября 2016 г.