

Кочкарова Э.А.

ТЕОРЕТИКО-ПРАВОВЫЕ ОСНОВЫ ПРОВЕДЕНИЯ  
ПРЕДВЫБОРНОЙ АГИТАЦИИ

E.A. Kochkarova

THEORETICAL AND LEGAL BASIS OF CAMPAIGN

УДК: 340.12+342.843

*Предвыборная агитация является самостоятельной стадией избирательного процесса, и может рассматриваться, как определенный законом период избирательной кампании, в рамках которого зарегистрированные кандидаты от политических партий осуществляют избирательные действия в целях побуждения избирателей к голосованию за список кандидатов или против них.*

*A canvassing is an independent stage of an election campaign and can be considered as a lawfully defined period of an election campaign within the framework of which the registered candidates from political parties undertake electoral activities to encourage voters to vote for a list of candidates or against them.*

Проведение выборов в органы власти различного уровня осуществляется на протяжении многих веков. Выборы, как социальное явление были в той или иной степени распространены на всех исторических этапах развития государства. Однако конкретное конституционно-правовое признание и закрепление демократические принципы избирательного права получили только в 19-20 веках. И сегодня формирование органов государственной власти и местного самоуправления посредством выборов – это неотъемлемый атрибут демократического правового государства, особо значимый элемент в системе общечеловеческих ценностей. Во взаимодействии с такими основополагающими установками современного общества как свобода слова, печати и массовой информации, свободные выборы в самых общих чертах выступают показателем конституционного правопорядка, являются естественным ограничителем произвола публичной власти, характеризуют достигнутый уровень демократии, экономической и политической свободы общества, правовое положение всего населения страны и каждого индивида в отдельности.

«Институт выборов, как отмечает Н.С. Бондарь, - несмотря на принадлежность к публично-правовой сфере, несет в себе и частно-правовой потенциал. С одной стороны выборы предстают, как способ формирования органов государственной власти, с другой – являются выражением индивидуальных свобод, участия каждого гражданина в управлении делами государства»<sup>1</sup>.

Выборы, как фундаментальный демократический институт тесно связаны со сферой реализации политических прав и свобод граждан, которые могут

получить свое правовое оформление лишь при наличии устойчивых юридических связей между личностью и государством. А реализация этих прав и свобод возможна в условиях признания государством определенного уровня свободы личности, равно как и осознания и принятия личностью своей роли гражданина.

На наш взгляд выборы и особенно уровень активности граждан в избирательном процессе – это важнейший показатель развитости партнерских отношений личности и государства. Государство обречено на сотрудничество со своими гражданами, в нем залог успешного развития, как ведущих демократических институтов, так и политики, экономики и социальной сферы.

На сегодняшний день сформирована достаточно стройная законодательная система. Однако ряд весьма существенных проблем правового регулирования избирательного процесса еще ждут своего разрешения. В полной мере это относится к такому ключевому этапу любых выборов, как предвыборная агитация.

Само понятие предвыборной агитации представляется возможным трактовать не однозначно. Отдельные авторы справедливо обозначают предвыборную агитацию, как составную часть политической агитации. Безусловно, предвыборная агитация может быть выделена в качестве самостоятельной стадии избирательного процесса. В законодательном аспекте предвыборная агитация является деятельностью, осуществляемой особым кругом субъектов. Также данное понятие можно охарактеризовать, как составную часть системы права, а именно, как подинститут избирательного права. Помимо этого предвыборная агитация выступает одним из правомочий субъективного избирательного права.

Предвыборная агитация может быть рассмотрена как разновидность политической деятельности. Разновидностью политической деятельности может выступать и политическая реклама. Может показаться, что понятия «предвыборная агитация» и «политическая реклама» являются тождественными, однако, это не совсем так. Данные явления, безусловно, имеют много общих черт, таких как цели, объект, субъекты, методы и формы. Понятие «политическая реклама» в законе так и не нашло места, хотя в средствах массовой информации она часто встречается, носит несомненно агитационный характер и преследует все те же конечные цели – достижение определенных результатов на выборах. Цель политической рекламы – формирование общественного мнения как за так и против тех или иных кандидатов,

<sup>1</sup> Бондарь Н. С. Предвыборная агитация: теория и практика. М., 2004. С. 10.

избирательных объединений. Важное отличие политической рекламы от предвыборной агитации – это их финансовая основа или источник финансирования. Если агитационные мероприятия осуществляются (должны осуществляться) за счет избирательных фондов кандидатов и объединений, то политическая реклама под это требование не подпадает, а, следовательно, ее масштабы, объемы и степень влияния на электоральные настроения выпадают из-под законодательного контроля.

Создается возможность организации отдельного самостоятельного направления в формировании общественного мнения с помощью политической рекламы, его масштабы зависят от наличия финансовых средств у кандидата или политической партии. И, разумеется, говорить здесь о равенстве кандидатов или партий вряд ли приходится<sup>2</sup>.

Также можно отметить еще одну, на наш взгляд, основную отличительную черту между рассматриваемыми видами деятельности, которая заключается в сроках. Предвыборная агитация проводится в ходе избирательной кампании, а политическая реклама – не включается в рамки таковой. Таким образом, первая урегулирована нормами избирательного права, а вторая не подпадает под действие норм избирательного законодательства.

Исходя из сказанного, допустимы несколько вариантов разрешения проблемы соотношения политической рекламы и предвыборной агитации.

Во-первых, в виду того, что политическая агитация лишена собственного нормативного оформления, не исключается принятие специального закона «О политической агитации». В котором должны быть установлены соответствующие понятия, определены формы, методы, цели, субъекты, объекты такой деятельности, четко регламентированы ее сроки. Было бы целесообразным установить в законе запрет на проведение любой политической агитации за месяц до официального начала соответствующей избирательной кампании. В законодательном определении политической рекламы и других возможных видов и способов подачи информации в единое понятие – предвыборная агитация. Может возникнуть вопрос о том, как следует расценивать агитационные печатные и аудиовизуальные материалы, изготавливаемые независимым лицом (к примеру, гражданином КР), выражающим симпатию или антипатию тому или иному кандидату (избирательному объединению) за счет собственных средств. Все печатные и аудиовизуальные агитационные материалы должны содержать указание об оплате их изготовления из средств соответствующего избирательного фонда. В случае распространения печатных, аудиовизуальных и иных агитационных материалов с нарушением указанного требования, соответствующая комиссия обязана обратиться в правоохрани-

тельные органы, суд, орган исполнительной власти, осуществляющий функции по контролю и надзору в сфере массовых коммуникаций, с представлением о пресечении противоправной агитационной деятельности и о привлечении виновных лиц к ответственности в соответствии с законодательством КР.

Предвыборная агитация, как относительно самостоятельная стадия избирательного процесса, может рассматриваться, как определенный законом период избирательной кампании, в рамках которого зарегистрированные кандидаты от политических партий осуществляют избирательные действия в целях побуждения избирателей к голосованию за кандидата, кандидатов, список кандидатов или против него (них). Эта деятельность включает в себя строго определенный набор избирательных действий, конечной целью которых является полная и последовательная реализация конституционного права граждан избирать и быть избранными в органы государственной власти и органы местного самоуправления.

Предвыборную агитацию, как стадию избирательного процесса, можно рассматривать, как установленный законодательством процесс, субъектами которого являются граждане КР обладающие избирательной право- и дееспособностью, средства массовой информации, общественные, в том числе избирательные объединения, избирательные комиссии, органы государственной власти, органы местного самоуправления, проводимый в видах, формах и методами, установленными законом, в целях формирования политической воли народа, осуществление которой влечет строго определенные юридические последствия – формирование состава и придание законного характера государственной или местной власти.

Предвыборная агитация (от лат. «agitation» – приведение в движение) является одной из центральных стадий избирательного процесса. Ее значение, как самостоятельной стадии избирательного процесса заключается в обеспечении максимально возможной открытости этого процесса, получении избирателями полной и достоверной информации о кандидатах на выборные должности и их программах. Безусловно, это наиболее политизированная часть избирательной кампании. С помощью различных форм предвыборной агитации кандидаты, политические партии ведут упорную борьбу за депутатские места в законодательных (представительных) органах государственной власти или органах местного самоуправления.

Предвыборная агитация начинается со дня выдвижения кандидата. Это представляется довольно уместным и приемлемым, поскольку до регистрации кандидатов отсутствуют главные действующие лица избирательной кампании, которые и являются объектом и эпицентром агитационных мероприятий. Старт предвыборной агитации в зарубежных государствах устанавливается по-разному. В Румынии и Польше началом предвыборной агитации считается дата объявления выборов, в ряде стран такой своеобраз-

<sup>2</sup> Фальков В. Н. Совершенствование правового регулирования предвыборной агитации в избирательном процессе РФ: Дис... канд. юрид. наук. Тюмень. 2003. С. 48.

ной точкой отсчета устанавливается определенный день до даты голосования (в Турции – за 15 дней, в Израиле – за 21 день, в Словакии – за 23 дня)<sup>3</sup>.

Практически во всех странах, как и в КР, предвыборная агитация заканчивается за 24 часа до дня голосования или в день накануне голосования. Это делается для того, чтобы уменьшить эффект психологического воздействия агитации и дать возможность избирателю сделать осознанный самостоятельный выбор.

Но все же выдвигаются предложения изменить конечный срок предвыборной агитации, отделив его от дня голосования на несколько дней. С этим можно согласиться, так как по мере приближения дня голосования существенно увеличивается информационное воздействие на электорат. Соответственно правильнее было бы предоставить гражданам возможность в спокойной обстановке оценить всех кандидатов, их программы, агитационную кампанию в целом и принять взвешенное, обдуманное решение.

Предвыборная агитация в пользу голосования за того или иного кандидата (список кандидатов) – это по сути отправная ступень и одновременно основное звено в деле знакомства избирателей с личностью и предвыборными программами (платформами) того или иного кандидата, избирательного объединения, а также в деле поиска, развития и укрепления сходных установок, позиций в избирательной кампании. С точки зрения этих субъектов избирательной кампании предвыборная агитация представляет собой наиболее распространенный и действенный инструмент политической борьбы, борьбы, в которой они приобретают или развивают свою политическую силу.

Очевидно, что агитация в пользу голосования за или против кандидатов (списки кандидатов) включает в себя косвенную агитацию за участие в выборах, независимо от того, хотят или не хотят этого субъекты ее проведения. В то же время агитация за участие в выборах может не включать в себя агитацию в пользу голосования за или против кандидатов (списки кандидатов).

Как известно, в КР признаются и гарантируются права и свободы человека и гражданина. В то же время осуществление прав и свобод человека и гражданина не должно нарушать права и свободы других лиц (Конституция КР глава 1 (принята на референдуме (всенародном голосовании) 27 июня 2010 г.). С точки зрения указанных положений представляется правомерным включение в понятие «предвыборная агитация» в качестве ее цели побуждение к участию в выборах, так как эта деятельность способствует реализации конституционного права каждого гражданина избирать и быть избранным. В то время, как включение в это понятие такой цели как побуждение к отказу от участия в выборах означало бы, что законами допускается деятельность, побуждающая к отказу от реализации

этого права, что противоречило бы рассмотренным выше положениям Конституции КР.

Организации и лица, осуществляющие агитационную деятельность, имеют в силу закона различный объем прав и организационных гарантий их реализации, занимают различное правовое положение, поэтому в рамках единого понятия субъекта права на предвыборную агитацию можно и нужно выделять две его разновидности: общий и специальный субъекты предвыборной агитационной деятельности.

К общему субъекту права на предвыборную агитацию можно отнести всех граждан КР, которые не являются ни кандидатами, ни доверенными лицами, и общественные объединения, в том числе политические партии, не являющиеся избирательными объединениями.

К специальным субъектам агитационной деятельности относятся кандидаты и их доверенные лица, инициативные группы избирателей, избирательные объединения и их уполномоченные представители. Также, по нашему убеждению, к группе специальных субъектов следует отнести организации телерадиовещания и редакции периодических печатных изданий, используемые для информационного обеспечения выборов.

Участники агитации, относящиеся к общему субъекту, могут действовать как на стороне кандидатов, избирательных объединений, так и полностью самостоятельно, преследуя только свои цели. Им предоставляются меньшие, чем специальным субъектам, гарантии предвыборной агитации. Они имеют право агитировать, но обязанность государственных и муниципальных органов предоставлять минимальные условия для агитации не устанавливается. Организации, не являющиеся общественными объединениями (в том числе предприятия), лица, не являющиеся гражданами, не наделены правом участвовать в агитации.

В случае, когда какая-либо организация по гражданско-правовому договору с уполномоченным на проведение агитации лицом, например, изготавливает и распространяет агитационные материалы, нет оснований считать, что сама эта организация осуществляет агитацию. Она выступает лишь как исполнитель проводимой уполномоченным лицом агитации.

Возможна и другая ситуация, когда гражданин, не зарегистрированный в качестве кандидата, договаривается с организацией телерадиовещания или редакцией периодического печатного издания о предоставлении на бесплатной основе эфирного времени или печатной площади. В таком случае возникает вопрос, к какой категории субъектов будет относиться организация телерадиовещания или редакция периодического печатного издания. Такие субъекты «не вправе оказывать кому-либо бесплатные услуги, связанные с выборами, в том числе предоставлять гражданам в статусе избирателей эфирное время или печатную площадь». Правом получать данное время и площадь на бесплатной основе законом наделены

<sup>3</sup> Мостовщиков В.Д. Проблемы правового регулирования предвыборной агитации и ее финансирования в Российской Федерации: Дис... канд. юрид. наук. Екатеринбург. 1998. С. 42-43

только зарегистрированные кандидаты, а у граждан, не являющихся таковыми, иной правовой статус в избирательном процессе.

Таким образом, есть основания относить организации телерадиовещания и редакции периодических печатных изданий к категории специальных

Предвыборная агитация, как элемент системы права, включает в себя множество правовых норм, регулирующих целый комплекс агитационных правоотношений. Таким образом, предвыборную агитацию можно было бы охарактеризовать как правовой институт, представляющий собой комплекс правовых норм, регулирующих отношения по поводу деятельности субъектов предвыборной агитации.

Предвыборная агитация может проявляться как одно из правомочий субъективного избирательного права. Содержание субъективного права, согласно общей теории права, включает в себя три основных правомочия, право на собственные действия, право требования и право притязания. Через призму указанных правомочий, возможно, рассмотреть и предвыборную агитацию. Так, сопоставляя ее с правом на собственные действия, можно отметить, что право на осуществление предвыборной агитации предполагает преимущественно собственные активные действия управомоченного лица, например, проведение собраний и встреч с избирателями. Предвыборная агитация, с точки зрения права требования, исходит из того, что праву конкретного лица корреспондируется обязанность другого лица. В частности, обладая правом на предвыборную агитацию, уполномоченный субъект может требовать от обязанных субъектов предоставления возможности реализации своего права. Таким образом, являясь самостоятельным субъективным избирательным правом, предвыборная агитация представляет собой предоставленную уполномоченным субъектам законом возможность реализовывать в допустимых формах и методах агитационную деятельность, требовать от обязанных лиц совершения определенных позитивных действий или воздержания от совершения определенных отрицательных действий, обеспеченную мерами государственного принуждения.

Основываясь на правовом материале, посвященном регулированию предвыборных кампаний, можно установить принципы проведения предвыборной агитации. Есть основания говорить о том, что на предвыборную агитацию распространяются общеправовые принципы (законности, демократизма, равенства всех граждан перед законом), а также специальные принципы избирательного права (свобода выборов, альтернативность, всеобщее равное, прямое избирательное право при тайном голосовании, гласность выборов и т.д.). Вместе с тем можно выделить и основные демократические принципы предвыборной агитации. К таковым относятся: 1) объективное и наиболее полное информирование электората о кандидатах, политических партиях и их программах, а также о ходе избирательной кампании и правилах участия в выборах; 2) свободный доступ

к СМИ всех политических партий, участвующих в выборах; 3) их равенство перед законом и органами публичной власти; 4) свобода и самостоятельность в выборе содержания, форм и методов предвыборной агитации; 5) состязательность; 6) ответственность за нарушения порядка и правил проведения; 7) соблюдение норм этики и нравственности при проведении предвыборной агитации.

Демократические преобразования в КР не могут не затрагивать проблему «чистоты» выборов органов власти всех уровней. Честность проведения выборов зависит от многих факторов, среди которых важнейшая роль принадлежит безукоризненному, точному и пунктуальному выполнению предписаний избирательного законодательства всеми лицами, имеющими отношение к этой процедуре. При этом законодательство страны должно соответствовать самым прогрессивным и передовым демократическим работам в этой области. Немаловажное значение имеет и функция контроля за ходом избирательной кампании в целом, и на стадии предвыборной агитации в частности.

Таким образом, предвыборная агитация является важным элементом избирательного процесса. Она предопределяет электоральное поведение избирателей. Понятие предвыборной агитации можно рассматривать в нескольких проявлениях. Во-первых, предвыборная агитация является разновидностью политической деятельности. Предвыборная агитация отличается от политической рекламы сроком проведения: первая осуществляется в рамках избирательного процесса; во-вторых, предвыборная агитация является самостоятельной стадией избирательного процесса. В-третьих, понятие предвыборной агитации в законодательном аспекте представляет собой деятельность, осуществляемую в период избирательной кампании и имеющую целью побудить или побуждающую избирателей к голосованию за кандидата, кандидатов, список, списки кандидатов или против него (них). Предвыборная агитация является одним из проявлений субъективного избирательного права. Это можно обосновать тем, что оно включает в себя три основных правомочия, как право на собственные действия, право требования и право притязания. Одним из отличительных признаков предвыборной агитации выступает ее срок. В соответствии с действующим законодательством агитация начинается с момента выдвижения кандидата и заканчивается в ноль часов за сутки до дня голосования. Устанавливая такие временные рамки, законодатель отграничил предвыборную агитацию от других видов политической деятельности.

Обязательным признаком законодательного определения предвыборной агитации является ее цель. Предвыборная агитация, это деятельность, имеющая целью побудить или побуждающая избирателей к голосованию за кандидата, кандидатов, список, списки кандидатов или против него (них). Правом на проведение предвыборной агитации обладает особый круг субъектов. К общему субъекту относятся все

дееспособные граждане, не являющиеся кандидатами; к специальному субъекту - кандидаты и их доверенные лица, инициативные группы избирателей, избирательные объединения и их уполномоченные представители, а также организации теле-

радиовещания и редакции периодических печатных изданий. Для пресечения нарушений необходима система эффективного контроля за избирательным процессом.

**Рецензент: д.ю.н., профессор Керезбеков К.К.**