

На правах рукописи

ФАЛЬКОВ Валерий Николаевич

**СОВЕРШЕНСТВОВАНИЕ ПРАВОВОГО РЕГУЛИРОВАНИЯ
ПРЕДВЫБОРНОЙ АГИТАЦИИ В РОССИЙСКОЙ
ФЕДЕРАЦИИ**

**Специальность 12.00.02 –
конституционное право; муниципальное право**

А В Т О Р Е Ф Е Р А Т
диссертации на соискание ученой степени
кандидата юридических наук

Тюмень 2003

Диссертация выполнена на кафедре конституционного и муниципального права Института государства и права Тюменского государственного университета

Научный руководитель

доктор юридических наук,
профессор
Чеботарев Геннадий Николаевич

Официальные оппоненты:

доктор юридических наук,
профессор
Невинский Валерий Валентинович

кандидат юридических наук
Серков Валерий Анатольевич

Ведущая организация

Воронежский государственный
университет

Защита состоится 16 мая 2003 года в 9 часов на заседании диссертационного совета Д 212.274.06 в Тюменском государственном университете по адресу: 625003, г. Тюмень, ул. Ленина 38 (зал заседаний ученого совета).

С диссертацией можно ознакомиться в библиотеке Тюменского государственного университета.

Автореферат разослан 11 апреля 2003 года.

*Ученый секретарь
диссертационного совета*

ОБЩАЯ ХАРАКТЕРИСТИКА РАБОТЫ

Актуальность темы исследования. Совершенствование системы организации и проведения выборов все еще остается весьма актуальным направлением государственной политики и конституционно-правовой реформы. И в первую очередь это относится к ее нормативно-правовому оформлению. Как показывает многолетний опыт проведения избирательных кампаний различного уровня, выборное законодательство имеет массу существенных недостатков, и особенно это касается той его части, которая посвящена регулированию вопросов предвыборной агитации.

Развязывание «информационных войн», широкое применение «административного ресурса», активное участие в агитации СМИ и других лиц, которым это запрещено законом, неэффективный механизм юридической ответственности - все эти и многие другие не менее острые проблемы до сих пор так и не решены. И это при том, что законодательство о выборах постоянно корректируется, а объем нормативного массива неизменно увеличивается.

Для молодой российской демократии использование различного рода сомнительных, а порой и откровенно «черных» избирательных технологий является особенно опасным. В обществе еще не созрели защитные механизмы от подобной активности. Широкое применение таких технологий ставит под сомнение легитимность выборов, снижает и без того низкий уровень доверия общества к праву и демократическим институтам, сокращает участие граждан в осуществлении народовластия.

Преимущества новых средств массовых коммуникаций и их стремительное развитие предоставили заинтересованным лицам качественно иные возможности по манипулированию общественным сознанием и групповым поведением. Сущность этих процессов еще мало изучена, а практика в данной области значительно опережает юридическую теорию и законодательство. Уже сегодня необходимо реально оценивать роль этих

инструментов в избирательной кампании, целесообразность использования в предвыборной агитации и, что самое важное, - представлять себе последствия их активного внедрения в избирательный процесс. Все это делает актуальным исследование вопросов защиты граждан от информационного давления и попыток манипулирования их свободным выбором. Только имея ясное представление об особенностях такого рода технологий, можно эффективно осуществлять меры противодействия им с помощью права.

Из сказанного с очевидностью вытекает необходимость комплексного критического анализа имеющихся научных знаний о предвыборной агитации, исследования соответствующих законодательных предписаний, правоприменительной и судебной практики с целью выработки четких и научно обоснованных рекомендаций по совершенствованию правового регулирования этой деятельности.

Объектом исследования являются общественные отношения, возникающие в сфере предвыборной агитации в процессе подготовки и проведения выборов в органы государственной власти Российской Федерации, субъектов Федерации и органы местного самоуправления.

Предметом настоящего исследования стали сущность и содержание предвыборной агитации, а также ее правовое регулирование в Российской Федерации на федеральном и региональном уровне.

Цель исследования состоит в том, чтобы, опираясь на современные достижения правоведения и других общественных наук, анализ российского и зарубежного законодательства о выборах и сложившейся практики, сформулировать теоретические положения и выработать конкретные рекомендации, имеющие значение для совершенствования правового регулирования и практического осуществления предвыборной агитации в Российской Федерации.

Задачи исследования. В соответствии с поставленной целью автором сформулирован следующий круг взаимосвязанных задач:

- изучить основные этапы развития предвыборной агитации в России и за рубежом и на основе полученных результатов выявить общие закономерности ее исторической эволюции;

- раскрыть сущность и содержание предвыборной агитации, в том числе определить ее юридически значимые признаки и исследовать теоретико-методологические подходы, характеризующие различные стороны этого явления;

- разработать понятия формы и метода предвыборной агитации, установить их соотношение;

- рассмотреть проблемы правового регулирования форм и методов предвыборной агитации, установить причины и условия их существования;

- определить правовые основы предвыборной агитации и исследовать практику реализации норм федерального и регионального избирательного законодательства, регламентирующих порядок ее проведения.

- проанализировать правовые проблемы использования новых средств массовых коммуникаций в предвыборной агитации; обозначить основные направления совершенствования избирательного законодательства в зависимости от перспективы развития общественных отношений в этой сфере.

Степень научной разработанности темы. Активный интерес к вопросам выборов и избирательному праву зародился в отечественном правоведении еще в середине 19 – начале 20 вв. Подтверждением этого служат труды В.В. Водовозова, В.М. Гессена, Н.А. Дружинина, Н.М. Коркунова, С.А. Корфа, Н.И. Лазаревского, К.М. Тахтарева, Б.Н. Чичерина, В.М. Хвостова. Однако исследованием предвыборной агитации ученые тех лет почти не занимались. Исключением является монография В.В. Водовозова «Избирательное право в России и Европе», небольшая глава которой посвящена описанию «агитации при выборах» в Государственную Думу первого созыва. Кроме того, в работах отдельных авторов того периода (В.М. Гессен, Г. Мейер) содержится интересный материал по проблемам избирательного процесса,

которые непосредственно связаны с темой диссертации и остаются актуальными до сих пор (абсентеизм, подкуп избирателей и т.д.).

В советский период вопросы предвыборной агитации также не привлекали к себе должного внимания со стороны ученых-юристов. Фактически за 70 с лишним лет не было проведено ни одного специального юридического исследования по данной теме. Вместе с тем следует отметить, что в 20-е годы законодательство о выборах и практику его применения анализировали С.М. Бродович, М.Ф. Владимирский, Г.С. Гурвич, В.И. Игнатъев, Д.И. Курский, Г.С. Михайлов, П.И. Стучка, А.М. Турубинер. Даже общее знакомство с отдельными научными разработками этих авторов немало способствовало достижению целей исследования. В частности, это позволило диссертанту получить сведения об истории предвыборной агитации тех лет, а также уточнить представления о ее роли в советской политической системе.

Наиболее активно избирательная проблематика начала разрабатываться в 60-70-е годы. В этот период формируется тенденция к глубокому научному осмыслению теории избирательного права, его понятий и категорий, проводятся интересные сравнительные исследования советской избирательной системы с избирательными системами других стран мира. Примером являются работы таких известных ученых-юристов, как А.И. Денисов, В.Т. Кабышев, А.И. Ким, А.А. Мишин, Б.А. Страшун и др. Несмотря на то что предвыборная агитация не вызывала научного интереса у этих специалистов, наиболее важные положения, сформулированные ими, изучены диссертантом. Некоторые из них использовались при подготовке данной работы.

В 60-80-е годы в СССР активно проводились исследования различных аспектов агитации и пропаганды в области близких к юриспруденции гуманитарных наук (философии, социальной психологии, истории, филологии, социологии). Они позволяют глубже понять специфику используемых сегодня форм и методов предвыборной борьбы.

Современное состояние юридической науки характеризуется все более возрастающим интересом к проблемам предвыборной агитации. Некоторые из

них освещены в работах С.А. Авакьяна, Р.Т. Биктагирова, Ю.А. Веденеева, А.А. Вешнякова, В.В. Игнатенко, С.Д. Князева, А.И. Ковлера, В.И. Лысенко, М.С. Матейковича, В.Д. Мостовщикова, В.В. Невинского, А.И. Постникова, А.П. Сунцова, М.А. Федотова и ряда других специалистов в области конституционного и избирательного права. Отдельные историко-правовые аспекты предвыборной агитации анализировали Н.М. Меликова, Ю.А. Новиков, П.Л. Рудик, Н.П. Рязанцев, В.В. Смирнова и др.

Однако поскольку до середины 90-х годов прошлого столетия целенаправленного и комплексного изучения предвыборной агитации с позиции юридической науки в России не проводилось, то остается довольно широкий круг вопросов, которые до сих пор не разрабатывались либо все еще требуют дополнительных исследовательских усилий.

Методологическая и теоретическая основа исследования.

Методологию исследования составили: общенаучные методы – диалектико-материалистический, сравнения, анализа и синтеза, восхождения от абстрактного к конкретному и от конкретного к абстрактному, системного и структурного подходов; специальные методы – социологический, исторический, функциональный; частнонаучные методы – логический, сравнительно-правовой, формально-юридический, метод выработки правовых решений, метод толкования норм права и метод имитационного моделирования.

Теоретической основой работы послужили труды отечественных ученых в области общей теории права (С.С. Алексеева, А.М. Васильева, Н.А. Власенко, В.Н. Карташова, Д.А. Керимова, В.М. Корельского, В.В. Лазарева, Р.З. Лившица, А.В. Малько, М.Н. Марченко, Н.И. Матузова, В.Д. Перевалова, Р.О. Халфиной, Л.С. Явича и др.), а также конституционного, административного, избирательного и информационного права (С.А. Авакьяна, А.Б. Агапова, М.В. Баглая, Г.В. Барабашева, Ю.М. Батурина, Д.Н. Бахраха, И.Л. Бачило, А.А. Безуглова, А.А. Белкина, Н.В. Витрука, Л.Д. Воеводина, Ю.А. Веденеева, О.А. Гаврилова, Т.Д. Зражевской, А.В. Иванченко, С.Д. Князева, А.Н. Кокотова, В.А.

Копылова, М.И. Кукушкина, В.Н. Лопатина, В.И. Лысенко, В.В. Маклакова, М.С. Матейковича, А.А. Мишина, В.Д. Мостовщикова, В.В. Невинского, А.Е. Постникова, В.Е. Севрюгина, Б.А. Страшуна, А.П. Сунцова, В.А. Туманова, М.А. Федотова, Е.Н. Хрусталева, Г.Н. Чеботарева, В.Е. Чиркина, А.А. Югова и др.).

Исследование поднимаемых проблем потребовало изучения специальной литературы по философии, социологии, филологии, политологии, истории, социальной психологии, а также правовой информатике. Это позволило комплексно подойти к осмыслению предвыборной агитации, в том числе отграничить ее правовые аспекты и проблемы регулирования от иных факторов, оказывающих влияние на развитие законодательства и практику его применения.

Нормативно-правовую и правоприменительную базу исследования составили: международные нормативные правовые акты, законодательство Российской Федерации, субъектов Российской Федерации, постановления и определения Конституционного Суда Российской Федерации, решения и определения Верховного Суда Российской Федерации и иных судов общей юрисдикции, а также постановления, методические рекомендации и инструкции Центральной избирательной комиссии и избирательных комиссий субъектов Российской Федерации.

При подготовке к написанию диссертации автор проанализировал ряд источников избирательного права некоторых иностранных государств (США, Франции, Мексики, Германии, Италии, Украины, Казахстана, Молдовы и т.д.).

Научная новизна исследования состоит в том, что в нем делается попытка комплексного анализа предвыборной агитации с различных сторон этого сложного политико-правового феномена как а) особого вида социальной и юридической деятельности, б) института избирательного права, в) стадии избирательного процесса, г) субъективного юридического права, д) юридической обязанности, ж) составной части политической агитации.

Автором разработаны понятия «форма» и метод» предвыборной агитации, исследованы теоретические аспекты отношения этих явлений между собой, а также проанализирована их взаимосвязь с целями, субъектами, объектом и сроками агитационной деятельности.

В диссертации впервые в отечественной юридической науке исследуются правовые проблемы осуществления предвыборной агитации через новые средства массовых коммуникаций (сеть Интернет, мобильную и пейджинговую связь и т.д.).

Основные положения, выносимые на защиту:

1. Предвыборная агитация является институтом, производным от господствующего в государстве политического режима. В демократических странах она выступает в качестве главного законного средства политической борьбы в ходе выборов, обеспечивает свободные условия их проведения, состязательность и гласность, позволяет избирателям получить необходимую для голосования информацию о кандидатах и политических партиях. В тоталитарных и авторитарных государствах предвыборная агитация отсутствует вообще или представляет собой инструмент идеологического воздействия на население, с помощью которого режим монопольно культивирует выгодные ему ценности и контролирует общество, обеспечивая тем самым свое постоянное пребывание у власти.

2. Используемый в действующем законодательстве термин «предвыборная агитация» допускает различные варианты истолкования, поэтому предлагается заменить его термином «избирательная агитация». Он правильно и точно отражает первостепенный признак называемого им явления – период времени, в течение которого осуществляется данный вид агитации. Кроме того, следует изменить текстовую конструкцию сегодняшнего понятия, определив избирательную агитацию как осуществляемую в период избирательной кампании деятельность заинтересованных лиц, направленную на побуждение избирателей к участию или неучастию в выборах, голосованию за

или против кандидата (кандидатов, список кандидатов) либо против всех кандидатов (списков кандидатов).

3. Право на участие в предвыборной агитации представляет собой самостоятельное субъективное избирательное право, принципиальное содержание и целевую направленность которого определяют ряд конституционных прав и свобод человека и гражданина (право избирать и быть избранными в органы государственной власти и местного самоуправления, свобода слова и свобода массовой информации, право на информацию, а также право на мирные собрания, митинги и демонстрации, шествия и пикетирования).

4. Метод предвыборной агитации - это совокупность приемов, способов и средств (материальных и духовных), при помощи которых заинтересованные лица осуществляют воздействие на сознание и волю избирателей с целью сформировать у них определенную модель поведения по отношению к выборам и акту голосования: участвовать или не участвовать в выборах, голосовать за или против кандидата (кандидатов) либо против всех кандидатов.

5. Понятие формы предвыборной агитации следует рассматривать в двух аспектах – внутреннем и внешнем. Внутренней формой предвыборной агитации является система строения, определенный способ структурной организации и связи элементов ее содержания, а внешняя форма представляет собой выражение вовне (объективирование) внутренне организованного содержания этого явления. Главным структурно - организующим способом внешнего выражения предвыборной агитации выступает избирательное право, в нормах которого фиксируются элементы ее содержания (цели, сроки, объект, субъекты) и устанавливаются их конкретные параметры.

6. Проведение предвыборной агитации через сеть Интернет и размещенные в ней средства массовой информации следует выделить в самостоятельный метод агитационной деятельности. При этом надлежит детально регламентировать соответствующий порядок их применения, в том числе определить правовой статус указанного вида СМИ. Кроме того, уже

сегодня целесообразно закрепить в законодательстве общие условия использования в предвыборной агитации мобильной и пейджинговой связи.

7. Для повышения эффективности борьбы с абсентеизмом агитацию за участие в выборах необходимо разрешить избирательным комиссиям, органам государственной власти и местного самоуправления, их должностным лицам, а также средствам массовой информации и журналистам.

Теоретическая и практическая значимость работы заключается в том, что полученные автором результаты могут быть использованы в целях дальнейшего совершенствования федерального и регионального законодательства о выборах.

Систематизированный в диссертации материал может найти применение в научных исследованиях феномена «предвыборная агитация», а также в практике преподавания учебной дисциплины «Конституционное право России», при чтении специальных курсов, посвященных выборам, избирательному праву и избирательному процессу.

Апробация результатов исследования. На основе результатов исследования автором подготовлен ряд научных публикаций. Некоторые аспекты темы обсуждались на научно-практических конференциях.

Отдельные положения и выводы диссертации легли в основу научной работы «Предвыборная агитация, или к вопросу о допустимых границах «информационных войн» в избирательном процессе» (1,5 п.л.), представленной в 2001 году на всероссийский конкурс среди аспирантов высших юридических учебных заведений РФ. Решением конкурсной комиссии Российского центра обучения избирательным технологиям при Центральной избирательной комиссии РФ работа была рекомендована к опубликованию в журнале «Вестник молодых ученых» Министерства образования РФ.

Ряд теоретических выводов исследования апробированы на практике. Автор принимал участие в выборах губернатора Тюменской области (2000-2001 гг.) и депутатов Тюменской областной Думы (1997, 2001 гг.), в том числе представлял интересы одного из кандидатов в окружной избирательной

комиссии, в качестве ее члена с правом совещательного голоса и в Тюменском областном суде по жалобам на нарушение правил проведения предвыборной агитации.

Полученные в работе выводы и обобщения используются автором при проведении занятий по конституционному праву в Институте государства и права Тюменского госуниверситета.

Структура работы. Диссертация состоит из введения, двух глав, заключения, списка использованных нормативно-правовых актов и специальной литературы.

СОДЕРЖАНИЕ РАБОТЫ

Во введении обосновывается актуальность исследования, ставятся его цель и задачи, определяются предмет и объект, методологические, теоретические и правовые основы, анализируется степень научной разработанности темы, обосновываются научная новизна и практическая значимость полученных результатов, приводятся сведения об их апробации, формулируются основные положения, выносимые на защиту.

Первая глава «Сущность и правовые основы предвыборной агитации» состоит из трех параграфов.

Поскольку сущность любого явления может быть в полной мере раскрыта только при уяснении основных этапов его развития, анализа положительных и отрицательных сторон прошлого, **в первом параграфе** подробно рассматривается генезис предвыборной агитации и процесс ее дальнейшей исторической эволюции в России и за рубежом.

По мнению автора, об отдельных признаках предвыборной агитации можно вести речь применительно к древнему (догосударственному) обществу, ибо уже в то время на общем собрании членов рода проводились выборы предводителей (вождей, сахемов). Учитывая естественное желание любого человека выразить собственное мнение и использовать для этого те или иные возможности, вполне логично допустить наличие дискуссий по поводу личности избираемого предводителя на общинном уровне.

Однако характерные черты рассматриваемого института отчетливее проявились на более позднем этапе истории – в период античности (Древние Афины, Римская республика V-I вв. до н.э.). В частности, так же, как и сегодня, предвыборная агитация предшествовала голосованию, была не формальной процедурой, а осуществлялась свободно и состязательно, что позволяло участвующим в ней лицам реально влиять на результаты выборов. Ее функциональное назначение состояло в том, чтобы а) ознакомить избирателей с кандидатами и их программами; б) создать для всех соискателей выборных должностей и их сторонников единые конкурентные правила политической борьбы и тем самым сделать ее управляемой.

В России предвыборная агитация появилась сравнительно недавно – в начале прошлого века, хотя зачатки столь важной избирательной процедуры имели место еще в Древней Руси (вечевые собрания). Решающим фактором ее закрепления в нашей стране, по мнению автора, стало учреждение Государственной Думы. Формирование этого органа послужило мощным импульсом к созданию политических партий и активизации их деятельности, к развитию гражданских прав и свобод (свободы слова, митингов и демонстраций, избирательного права т.д.) и вовлечению в процесс управления государством широких слоев населения. Однако в рамках самодержавия политические условия не позволяли полностью реализовать положительный потенциал, который заложен в этом институте.

В советский период все демократические основы, изначально присущие предвыборной агитации, также были формализованы и взяты под контроль государства. Она превратилась в инструмент проведения политики Коммунистической партии. В работе выделяются следующие особенности советской предвыборной агитации: 1) она имела минимальное правовое регулирование, что не было случайностью, а носило глубокий практический смысл. Тем самым власть обеспечивала «фиктивную демократию», но при этом не обременяла себя условиями, которые хотя и формально, но все же надо было соблюдать; 2) агитация проводилась в условиях безальтернативных выборов,

где принцип состязательности кандидатов как таковой отсутствовал вообще; 3) в основе ее подготовки и проведения лежали методы администрирования. В структуре государственного аппарата на всех его уровнях существовали специальные органы, которые непосредственно занимались этим направлением. Наряду с партийными и государственными органами, должностными лицами, активное участие в агитации принимали избирательные комиссии; 4) многие годы главным методом советской предвыборной агитации была деятельность специально отобранных и подготовленных людей – агитаторов. Только в 60-80 годы ведущая роль начала постепенно переходить к методам воздействия, основанным на использовании СМИ; 5) предвыборную агитацию традиционно рассматривали неотделимо от агитации политической и во взаимосвязи с другим видом идеологической работы партии – пропагандой; 6) предвыборная агитация носила массовый характер, поскольку проводилась не в поддержку конкретных кандидатов, а государственной системы в целом; 7) она была направлена на выполнение не свойственных ей функций и задач, выходящих далеко за рамки избирательного процесса (политическое воспитание населения и отслеживание общественного мнения).

Во втором параграфе анализируются понятие и содержание предвыборной агитации, обсуждаются имеющиеся в науке на этот счет точки зрения.

Прежде всего диссертант отмечает, что термин «предвыборная агитация» неправильно выражает суть называемого им явления. В русском языке приставка ПРЕД- образует прилагательные со значением «вперед, ранее чего-нибудь, перед чем-нибудь». Отсюда следует, что буквальное значение слова «предвыборная» и тот смысл, который вкладывает в него законодатель, не совпадают. Учитывая это, предлагается использовать новый термин - «избирательная агитация». Он лаконичен, современен, удобен в употреблении и органично вписывается в тот понятийный ряд, которым оперирует в настоящее время законодатель (*избирательная комиссия, избирательные права граждан и т.д.*).

Характеризуя далее понятие предвыборной агитации, автор подчеркивает, что оно не исчерпывается каким-либо одним смыслом, а в зависимости от конкретных обстоятельств предполагает различное содержание. Так, в законодательстве под предвыборной агитацией понимается осуществляемая в период избирательной кампании *деятельность*, направленная на достижение строго определенных целей. В научно-теоретическом познании это же понятие используется еще по крайней мере в четырех значениях: во-первых, для характеристики одного из *институтов* избирательного права; во-вторых, для обозначения *стадии* избирательного процесса; в-третьих, предвыборную агитацию рассматривают как *составную часть политической агитации*; и, в-четвертых, право на участие в предвыборной агитации традиционно выделяют в качестве одного из *правомочий* субъективного избирательного права (право участия в выборах).

Соотношение между этими подходами состоит, по мнению автора, в том, что каждый из них раскрывает ту или иную сторону предвыборной агитации, фиксирует внимание на одном из проявлений ее сущности, а в своей совокупности они дают развернутое представление об этом сложном и объемном явлении. Исходя из этого, автор последовательно рассматривает указанные подходы. При этом особое внимание уделяется анализу легальной дефиниции, так как именно в ней заключены отличительные и наиболее существенные (юридически значимые) признаки предвыборной агитации. Кроме того, эта дефиниция имеет важное операционное значение, ибо исключительно на ее основе в ходе избирательных кампаний решаются многие практические задачи.

По мнению диссертанта, предвыборная агитация представляет собой разновидность социальной и юридической деятельности. В данном качестве ей присущи такие признаки, как сознательность, социальность, продуктивно-преобразовательный характер, направленность на достижение определенного правового эффекта, специальное правовое регулирование, удовлетворение частных и публичных интересов. Однако они не выявляют полностью

своеобразия агитационной деятельности и не позволяют четко отграничить ее от других общественных явлений (например от деятельности СМИ по информированию избирателей). В это связи отмечается, что специфика агитационной деятельности обусловлена ее структурой и выявляется в тех свойствах, которые представляют собой результат взаимодействия и взаимосвязи ее элементов. К числу таких элементов относятся: а) **сроки**, в течение которых та или иная деятельность может квалифицироваться как предвыборная агитация; б) **цели**, выступающие в качестве конституирующего элемента любой человеческой деятельности; в) **субъекты**, способные реализовать поставленные цели; г) **объект**, на который активно воздействуют субъекты; д) **формы и методы**, с чьей помощью объективируются заданные цели.

В диссертации всесторонне исследуется каждый из отмеченных элементов агитационной деятельности. При этом особое внимание акцентируется на следующих моментах.

1. Общий срок – период избирательной кампании – выступает в качестве главного критерия, позволяющего отграничить собственно предвыборную агитацию от агитации политической. Автор считает, что давно уже назрела необходимость в принятии отдельного закона о политической агитации, в котором целесообразно было бы установить запрет на ее проведение за один месяц до официального начала соответствующей избирательной кампании. Обусловлено это тем, что предполагаемые участники выборов нередко начинают формировать свой положительный образ непосредственно перед выборами. Это дает им дополнительные преимущества перед другими кандидатами. В частности, на такую деятельность не распространяются те ограничения по финансированию, объему эфирного времени и печатной площади, субъектам и т.д., которые установлены избирательным законодательством для проведения предвыборной агитации. Более того, политическая агитация вообще не имеет специального правового регулирования.

2. Согласно законодательной дефиниции, предвыборной агитацией признается деятельность, «имеющая целью побудить **или** (выделено нами – В.Ф.) побуждающая избирателей к голосованию за кандидата, кандидатов, список кандидатов или против него (них) либо против всех кандидатов (против всех списков кандидатов)». По мнению автора, в этой формулировке речь идет о двух разных видах агитационной деятельности, между которыми есть существенное различие.

В первом случае (**деятельность, имеющая целью побудить...**) по смыслу дефиниции само *побуждение* как таковое выступает в качестве цели предвыборной агитации, что на первый взгляд выглядит нелогично. Ведь кандидат может побудить избирателей к голосованию за свою кандидатуру, однако это еще не означает, что они придут на избирательные участки в день голосования. Таким образом, рассматривая постановку данной цели в аспекте ее отношения к ожидаемому заинтересованным лицом результату (активные действия избирателей в день голосования), легко обнаружить внутреннее противоречие. Для того чтобы снять его, побуждение в структуре агитационной деятельности предлагается рассматривать одновременно в двух аспектах – как промежуточную цель и как средство. Выступая первоначально в качестве цели предвыборной агитации, побуждение в момент своей реализации сразу же трансформируется в средство достижения конечной цели – участие избирателей в голосовании. Отсюда следует, что главная (конечная) цель предвыборной агитации состоит в том, чтобы избиратели проявили активность и выразили свою волю тем или иным образом - проголосовали за конкретного кандидата (список кандидатов) или против всех кандидатов (против всех списков кандидатов).

Во втором случае (**деятельность, побуждающая...**) на первое место выдвигается не цель, а результат. Согласно дефиниции, результат здесь имеет самостоятельное квалифицирующее значение, а собственно постановка цели под таким углом зрения вообще не учитывается. Другими словами, для законодателя неважно, ставил ли субъект перед собой цель или достиг ее

случайно, неосознанно. Диссертант подчеркивает, что именно в этом моменте и заключается главный недостаток законодательной дефиниции предвыборной агитации. Указание на результат деятельности, безотносительно к ее целям, позволяет расширительно толковать понятие предвыборной агитации, тем более что категория «деятельность, побуждающая...» носит неопределенно-оценочный характер. Она способна породить необоснованный субъективизм со стороны компетентного органа, получающего возможность в разных ситуациях вкладывать в нее разный смысл. В свою очередь, все это дает право считать агитационными любые действия, на которые данное понятие распространяется сугубо формально. Особенно остро обозначенная проблема стоит для журналистов и СМИ, ибо при таком подходе предвыборной агитацией можно считать любой материал, содержащий информацию о кандидатах, избирательных блоках и объединениях. Учитывая сказанное, предлагается исключить из легальной формулировки понятия предвыборной агитации слова «...или побуждающая...».

3. Законодатель необоснованно сужает понятие предвыборной агитации, не отразив в его содержании такие цели, как побуждение избирателей к участию и неучастию в выборах. Автор подчеркивает, что данные цели не противоречат принципу добровольности участия граждан в выборах, поскольку их реализация возможна только с помощью побуждения, а не принуждения. Так же как и другие цели предвыборной агитации, они направлены на формирование определенной модели поведения у граждан по отношению к выборам в целом и дню голосования в частности. Наконец, нельзя не учитывать и того, что в настоящее время призывы к участию в выборах и к отказу от такого участия находятся, по сути, за рамками правового регулирования. Тем самым создается благоприятная почва для злоупотреблений в данной сфере.

Анализируя юридическую природу права на участие в предвыборной агитации, автор приходит к выводу, что ему присущи все основные признаки субъективного юридического права: а) в его основе лежит гарантированная законом возможность; б) оно обеспечивается государством; в) органически

связано с интересами управомоченного лица; г) предоставляется строго определенному кругу лиц; д) существует только в рамках конкретных правоотношений. Специфика же права на участие в предвыборной агитации состоит в том, что целью его предоставления являются не только частные интересы обладателя этого права, но и удовлетворение общественных (публичных) интересов всех избирателей в целом. Характеризуя соотношение этого права с конституционным правом граждан РФ избирать и быть избранными в органы публичной власти, автор присоединяется к мнению тех ученых, которые считают, что конституционные права и права, установленные нормой каждой отдельной отрасли права, носят самостоятельный характер.

Согласно пункту 10 статьи 48 Федерального закона «Об основных гарантиях избирательных прав и права на участие в референдуме граждан Российской Федерации», политическая партия, в том числе входящая в избирательный блок, в случае выдвижения ею или соответствующим избирательным блоком кандидата (списка кандидатов) и последующей регистрации этого кандидата (списка кандидатов) избирательной комиссией не позднее чем за десять дней до дня голосования, публикует свою предвыборную программу соответственно уровню выборов не менее чем в одном государственном или муниципальном периодическом печатном издании, а также в Интернете. Такое понимание предвыборной агитации впервые нашло отражение на нормативном уровне. Очевидно, что с этой позиции она предстает в совершенно новом ракурсе – как предписанная субъекту мера должного, необходимого поведения, то есть как юридическая обязанность. По мнению диссертанта, это решение законодателя вполне логично и обоснованно, ибо предвыборная агитация устанавливается государством не только в интересах претендентов на выборные должности, но и в интересах избирателей. И данная обязанность отчасти гарантирует реализацию этих интересов. Впрочем, анализируя приведенное положение, нельзя не заметить его недостатки. Так, возлагая на политическую партию обязанность, законодатель вместе с тем не устанавливает мер юридической ответственности за ее

неисполнение либо ненадлежащее исполнение. Кроме того, не вполне ясно, где должна быть размещена предвыборная программа – на сайте соответствующей избирательной комиссии или на сайте политической партии? Налицо пробелы в правовом регулировании, которые необходимо устранить.

В третьем параграфе исследуются источники избирательного права, нормы которых образуют правовые основы предвыборной агитации в Российской Федерации.

В работе отмечается, что правовая природа предвыборной агитации обусловлена прежде всего тем юридическим режимом, который установлен Конституцией РФ для реализации свободы слова и свободы массовой информации, права граждан избирать и быть избранными в органы государственной власти и местного самоуправления, права на информацию, а также права собираться мирно, без оружия и проводить собрания, митинги и демонстрации, шествия и пикетирования (ст.ст. 29,31, 32).

Анализируя конституционные положения о разграничении компетенции между Российской Федерацией и субъектами Российской Федерации по вопросам избирательного права, автор находит в них некоторую противоречивость и логическую незавершенность. Во-первых, защита прав и свобод человека и гражданина (а следовательно, и права на участие в предвыборной агитации) одновременно находится и в исключительном, и в совместном ведении Российской Федерации и ее субъектов (п. «а» ч. 1 ст. 71 и п. «б» ч. 1 ст. 72). Во-вторых, Конституция РФ не устанавливает, какие правомочия имеют в этой сфере субъекты РФ. Не решает этой проблемы и отраслевое законодательство. Федеральный закон «Об основных гарантиях избирательных прав и права на участие в референдуме граждан Российской Федерации» во многом отступил от принципа минимального рамочного регулирования. В настоящее время в абсолютном большинстве региональных, да и в федеральных законах лишь механически воспроизводятся соответствующие его положения, а каких-либо серьезных дополнительных гарантий в части предвыборной агитации не устанавливается. Ситуация

осложняется тем, что процедура установления дополнительных гарантий в указанном федеральном законе прописана довольно размыто. Так, до сих пор не существует достаточной ясности в вопросе о том, когда и в каких пределах субъекты Федерации могут закреплять в своем законодательстве дополнительные гарантии. Между тем реальная необходимость в таких гарантиях существует, потому что каждый субъект Российской Федерации имеет свою специфику, обусловленную самыми разнообразными факторами: географическим положением, социально-экономическим развитием, национальным составом, культурными традициями и т.д.

К числу недостатков Федерального закона «Об основных гарантиях избирательных прав и права на участие в референдуме граждан Российской Федерации» следует отнести отсутствие в нем прямого оформления принципов предвыборной агитации. Конечно, на нее в полной мере распространяются как общеправовые принципы (законности, демократизма, равенства всех граждан перед законом), так и специальные принципы избирательного права (свобода выборов, альтернативность, гласность и т.д.). Однако этого, по мнению диссертанта, недостаточно. Концепция правового регулирования предвыборной агитации должна опираться на собственные принципы данного института, которые бы развивали и детализировали указанные выше принципы. Продиктовано это прежде всего тем, что действующее законодательство о выборах не всегда достаточно последовательно развивает общие руководящие начала выборов применительно к предвыборной агитации. В частности, принципы свободы выборов и добровольности участия в них граждан подразумевают возможность агитировать избирателей за участие или неучастие в голосовании. Между тем такие действия сегодня не рассматриваются в качестве предвыборной агитации.

Ряд ученых и практиков, в целях совершенствования правового регулирования предвыборной агитации, предлагают принять отдельный федеральный закон о ней. Диссертант высказывается решительно против такого предложения. Во-первых, это создаст излишнюю «зарегулированность»

общественных отношений в сфере предвыборной агитации, что в конечном итоге отрицательно скажется на правоприменительной практике. Во-вторых, принятие данного закона может спровоцировать процесс «расползания» и «растаскивания» базового федерального закона в сфере выборов, что, в свою очередь, затруднит его реализацию. В-третьих, появление дополнительного закона в системе федерального избирательного законодательства неизбежно осложнит еще не до конца отлаженный процесс его постоянного обновления. Автор считает, что в настоящее время правильнее двигаться в диаметрально противоположном направлении. Предлагается вернуться к обсуждению вопроса о кодификации федерального избирательного законодательства и возможности реализации на практике идеи принятия Избирательного Кодекса РФ. Его общую часть должны составить положения, закрепляющие основные гарантии избирательных прав граждан РФ, а особенную – нормы, определяющие выборы депутатов Государственной Думы РФ и Президента РФ.

Вторая глава «Формы и методы предвыборной агитации» включает в себя три параграфа.

В первом параграфе излагаются взгляды диссертанта по вопросам о понятии формы и метода предвыборной агитации, их соотношении между собой и с другими элементами агитационной деятельности (целями, сроками, субъектами, объектом). Автор подчеркивает, что понятия «форма» и «метод» предвыборной агитации до настоящего времени в юридической науке не разрабатывались. В законодательстве также отсутствует достаточно ясная и последовательная их интерпретация. Так, если в прежнем Федеральном законе «Об основных гарантиях избирательных прав и права на участие в референдуме граждан Российской Федерации» от 19 сентября 1997 года использование в предвыборной агитации СМИ, ее проведение путем массовых мероприятий, посредством выпуска и распространения агитационных материалов рассматривалось в качестве *форм* агитационной деятельности, то в новой редакции этого же закона они определяются как *методы*.

По мнению диссертанта, формы и методы предвыборной агитации тесно связаны между собой, однако отождествлять их недопустимо. Методы характеризуют *практическое осуществление* предвыборной агитации, - все то, что служит «ради цели», а форма представляет собой *способ существования и организации содержания* этого явления и *выражения данного содержания вовне*.

Поскольку форма предвыборной агитации неотделима от содержания, а методы суть его элементы, постольку форма более общая категория по отношению к методу. В то же время содержание агитационной деятельности постоянно развивается и изменяется под воздействием различных факторов материальной и духовной жизни общества. С этой позиции методам предвыборной агитации принадлежит определяющая роль в развитии ее формы. Например, сегодня в сферу предвыборной агитации начинают широко вовлекаться новые информационные технологии и средства коммуникации (Интернет, электронные газеты и т.д.), порядок использования которых еще детально не регламентирован законом (за исключением указанной выше ситуации). Следовательно, в развитии содержания предвыборной агитации наступил такой момент, когда его новые качества (появление новых методов достижения целей) не вмещается в рамки прежней нормативной формы. Это означает, что государству надлежит определить целесообразность и пределы использования таких средств и технологий в предвыборной агитации, то есть четко оформить их.

С точки зрения структуры, каждый конкретный метод агитационной деятельности представляет собой совокупность приемов, способов и средств, направленных на достижение поставленной цели. Соотношение метода с составляющими его элементами может быть представлено как диалектическое соотношение целого и части, общего и отдельного. Например, заключение кандидатом договора с редакцией газеты на предоставление ему печатной площади на платной основе для проведения предвыборной агитации и подготовку материала к опубликованию следует рассматривать как способ

агитационной деятельности, а специфическое содержание этого материала (биография кандидата, его предвыборная программа или критика соперников), время его размещения и выбор того или иного СМИ - как прием ведения предвыборной борьбы. Газета, используемая кандидатом для передачи информации избирателям, выступает в данном случае в качестве средства, с помощью которого он воздействует на сознание и волю избирателей. В своей совокупности эти элементы образуют один из методов, который в законе именуется как «проведение предвыборной агитации в периодических печатных изданиях».

Все средства предвыборной агитации диссертант предлагает подразделять на материальные и духовное (идеальное). Материальными средствами, в самом общем виде, могут быть большинство предметов окружающего мира (например автомобиль, если на нем размещена агитационная листовка). Однако в практике избирательных кампаний используется относительно устойчивый перечень таких средств (телевидение, радио, газеты, журналы, листовки, буклеты, видеокассеты, наклейки, значки и т.д.). В качестве духовного (идеального) средства предвыборной агитации выступает «побуждение». Оно носит универсальный характер по отношению ко всем другим приемам и способам ее практического осуществления, а также к материальным средствам. Другими словами, побуждение имеет «сквозное» значение для всех без исключения методов предвыборной агитации, то есть одновременно присутствует в каждом из них.

Воздействуя на одного и того же избирателя разными методами предвыборной агитации, можно достичь различных результатов. Под таким углом зрения все методы агитационной деятельности, в зависимости от специфики их воздействия на волю и сознание избирателей, подразделяются в работе на две группы. Первую из них составляют те методы, в основе которых лежит *убеждение*, а вторую – *внушение*. В свою очередь, убеждение и внушение предлагается рассматривать как два разных, но в то же время взаимосвязанных социально-психологических способа формирования

волеизъявления граждан. Убеждение реализуется логическими доводами, вызывает к разуму и воздействует через него на поведение людей при их критическом отношении к подаваемой информации, то есть убеждение влияет на логическую сферу сознания. Внушение же основано на использовании эмоциональных приемов и, следовательно, воздействие на избирателей осуществляется через эмоциональную сферу сознания.

Методы предвыборной агитации, основанные на убеждении (встречи избирателей с кандидатом, предвыборные дебаты и т.д.), в большей степени соответствуют интересам избирателей, поскольку дают им возможность познакомиться с личностью кандидата и оценить его мировоззрение, программу, ценностные установки и т.д. Поэтому использование таких методов должно носить приоритетный характер и в законодательстве следует создать для этого необходимые условия. Методы, основу которых составляет внушение (агитационные ролики на телевидении и радио), малоинформативны и зачастую сводятся к агрессивному психологическому давлению на избирателя. Более того, они могут оказывать деструктивное воздействие на психику граждан-избирателей, блокируя на неосознаваемом уровне свободу их волеизъявления (технология «25-го кадра», МК-Ультра - ультразвуковой контроль, МК-Дельта – дистанционное изменение поведения человека и т.д.). Очевидно, что использование методов этой группы правильнее будет ограничить, а некоторые из них вообще запретить.

Анализ проблем правового регулирования форм и методов предвыборной агитации продолжается **во втором параграфе**. По мнению диссертанта, значительная часть проблем в этой сфере обусловлена не до конца продуманным применением в законодательстве принципа «разрешено все, кроме прямо запрещенного законом». В частности, дозволенность в выборе форм и методов агитационной деятельности не всегда очерчивается ясными юридическими границами, отделяющими правомерное поведение от произвольных действий субъектов. Кроме того, отдельные участки общественных отношений чрезмерно регламентированы, что искажает дух и

букву закона и сужает возможности проведения действительно свободной предвыборной агитации, а другие, напротив, фактически не урегулированы или недостаточно урегулированы в правовом порядке, хотя явно нуждаются в этом. В результате этот в целом разумный принцип приносит зачастую не пользу, а вред общественным отношениям и порождает злоупотребления со стороны соискателей выборных должностей.

В подтверждение этого автор приводит многочисленные примеры из практики избирательных кампаний. Так, на протяжении многих лет остро стоит проблема распространения незаконных (подложных и анонимных) агитационных материалов. Одна из главных ее причин состоит в том, что законодательство предоставляет кандидатам необоснованно широкую свободу в выборе организаций, оказывающих такого рода услуги. Избирательные комиссии не в состоянии проконтролировать этот процесс, тем более что кандидаты не обязаны заранее извещать комиссии о том, кто и когда изготовит данные материалы. По мнению диссертанта, искоренить подобные факты можно в том случае, если избирательная комиссия, организующая выборы, будет устанавливать исчерпывающий перечень организаций, которые имеют право оказывать кандидатам услуги по изготовлению агитационных материалов. Кроме того, кандидаты должны в обязательном порядке заключать договоры со всеми, кого они привлекают к распространению данных материалов, независимо от того, оплачивается эта деятельность или нет.

В действующем законодательстве о выборах акцент делается на регулировании лишь трех методов предвыборной агитации (через СМИ, путем массовых мероприятий и посредством распространения агитационных материалов). Однако практика показывает, что кандидаты используют немало других методов, которые прямо не поименованы в законе. В свою очередь, их правовое регулирование ограничивается лишь предписаниями общего характера о сроках, субъектах, целях агитационной деятельности. Такое положение нельзя признать удовлетворительным, поскольку каждый метод имеет свою специфику. Законодатель должен учитывать это в правотворческой

деятельности, иначе заинтересованные лица воспользуются предоставленной им свободой во вред избирателям. В этой связи автор обращает внимание на то, что такой широко распространенный в практике избирательных кампаний способ формирования общественного мнения, как прямая адресная рассылка агитационных материалов, является незаконным. Особенность этого метода состоит в том, что кандидаты используют персональные данные о гражданах без их согласия. Тем самым прямо нарушаются положения Конституции РФ и нормы Федерального закона «Об информации, информатизации и защите информации».

В работе также отмечается, что одной из причин существования проблем в рассматриваемой сфере является недостаток действенных мер конституционно-правовой ответственности за нарушение правил предвыборной агитации, а также неполный перечень оснований для применения существующих санкций и несовершенный процессуальный порядок их применения.

В третьем параграфе анализируются правовые проблемы использования в предвыборной агитации новых средств массовых коммуникаций.

Уже сегодня, обладая поистине уникальными возможностями, такие средства массового общения, как сеть Интернет, мобильная и пейджинговая связь привлекают к себе большое количество пользователей, что делает их эффективными инструментами манипулирования общественным сознанием и групповым поведением. Все это напрямую касается предвыборной агитации, поскольку реализация ее целей в современных избирательных кампаниях зависит не только от содержания информации, но и от способа ее передачи электорату, а также от тех технических средств, которые при этом используются. Вместе с тем законодательство о выборах существенно отстает от технологического развития данных средств и динамики их внедрения в практику избирательных кампаний. С их появлением в обществе возникли принципиально новые общественные отношения, которые находятся в сфере

правового регулирования и в силу своей специфики и новизны нуждаются в пристальном внимании со стороны законодателя, но до сих пор специально им не регламентированы.

Для предвыборной агитации новые средства массовых коммуникаций есть прежде всего альтернативный канал доведения информации до избирателей, то есть метод воздействия на их волю. Однако, несмотря на то что данные средства выполняют, по сути, те же функции, что и СМИ, они не являются ими с формально-юридической точки зрения. Поэтому к ним не применимы те правила, которые установлены законодательством о выборах для проведения предвыборной агитации на каналах организаций телерадиовещания и в периодических печатных изданиях. Это, в частности, относится к сети Интернет, специфика которого заключается в том, что его нельзя рассматривать как субъект или объект права.

В принципе, избирательное законодательство допускает возможность использования сети Интернет в предвыборной агитации, однако оно не определяет юридической структуры поведения, которому должны следовать кандидаты при осуществлении такой деятельности. По мнению диссертанта, в данном случае вполне применимы общие требования о сроках, субъектах, целях и финансировании предвыборной агитации, тем более что конституционное право на информацию не носит абсолютного характера и может быть ограничено федеральным законом, например в целях защиты интересов других лиц. В рассматриваемой ситуации такие ограничения нужны для обеспечения равенства избирательных прав участвующих в выборах лиц.

Размещаемые в сети Интернет агитационные материалы можно отнести к числу аудиовизуальных агитационных материалов, порядок выпуска и распространения которых прямо регулируется положениями статьи 54 Федерального закона «Об основных гарантиях избирательных прав и права на участие в референдуме граждан Российской Федерации». Из этого следует, что такие материалы не должны содержать коммерческой рекламы и не могут быть изготовлены без предварительной оплаты за счет средств соответствующего

избирательного фонда. Между тем не все положения данной статьи можно использовать по аналогии. Например, очевидно, что помещаемые в сети Интернет агитационные материалы не могут иметь тиража и не должны представляться в избирательную комиссию до начала их распространения. Спорным является вопрос о том, необходимо ли соблюдать требования закона о наличии в таких материалах других обязательных реквизитов (информация о дате выпуска, наименование и юридический адрес организации, изготовившей данные материалы и т.д.).

Диссертант полагает, что в ближайшей перспективе для достижения целей предвыборной агитации начнут активно использоваться такие современные средства общения и передачи информации, как мобильная и пейджинговая связь. При этом отмечается, что уже сегодня их можно эффективно использовать избирательным комиссиям в целях борьбы с абсентеизмом. В частности, с помощью технологии SMS, широко применяемой в этих видах связи, можно передавать абонентам-избирателям информацию о дне и времени голосования, месте нахождения избирательного участка, сообщать краткие сведения о кандидатах, избирательных блоках и объединениях и т.д.

В **заключении** обобщаются итоги проведенного исследования, в концентрированном виде излагаются предложения и рекомендации по решению поставленных в работе проблем.

Основные положения диссертации

отражены в следующих публикациях автора:

1. Матейкович М.С., Чеботарев Г.Н., Фальков В.Н. Правовое регулирование выборов депутатов Тюменской областной Думы. Научно-практическое пособие. Тюмень: Тюменский издательский дом, 2001 (3,7 п.л.).

2. Фальков В.Н. Актуальные проблемы формирования единого информационного пространства в Тюменском регионе // Правовые проблемы

социально-экономической интеграции Тюменской области, Ханты-Мансийского и Ямало-Ненецкого автономных округов (Материалы региональной научно-практической конференции молодых ученых) Тюмень: Изд-во Тюменского госуниверситета, 2001 (0,3 п.л.)

3. Матейкович М.С., Чеботарев Г.Н., Фальков В.Н. и др. Местный референдум: правовые основы подготовки и проведения (брошюра). Тюмень: Тюменский издательский дом, 2001 (2,8 п.л.).

4. Матейкович М.С., Чеботарев Г.Н., Фальков В.Н. и др. Правовое регулирование выборов депутатов Тюменской областной Думы и депутатов Государственной Думы Федерального Собрания Российской Федерации. Научно-практическое пособие. Салехард, 2001 (3,7 п.л.).

5. Фальков В.Н. Интернет в правовом поле // Выборы. Законодательство и технологии. 2002. № 6-7 (0,5 п.л.).

6. Фальков В.Н. Возникновение и развитие предвыборной агитации в России и за рубежом (историко-правовой аспект) // Право и политика. 2003. № 4 (1,1 п.л.).

7. Фальков В.Н. Использование новых средств массовых коммуникаций в предвыборной агитации: политико-правовой аспект // Право и власть. 2003 (0,8 п.л.) (принято в печать).