



## МЕЖДУНАРОДНЫЙ ОПЫТ ЗАКОНОДАТЕЛЬНОГО РЕГУЛИРОВАНИЯ ПРЕДВЫБОРНОЙ АГИТАЦИИ

Юлия ЯСОЧКО,

ассистент кафедры теории и истории государства и права  
Национального университета биоресурсов и природопользования Украины

### Summary

The article analyzes the legislative consolidation pre-election agitation in legal acts of various countries, as well as the legal regulation of the electoral process as a whole. Investigated the mechanism of the realization of the right to pre-election agitation in the some country. Primordial and basic destiny of pre-election agitation is considered. The overall conclusion about the improvement of modern Ukrainian electoral law on the basis of a comprehensive analysis of international laws and regulations that govern the electoral legal in other states.

**Key words:** pre-election agitation, the election, the electoral process, the Electoral Code, the law on elections.

### Аннотация

В статье анализируется законодательное закрепление предвыборной агитации в нормативно-правовых актах различных стран, а также правовое регулирование избирательного процесса в целом. Исследован механизм реализации права на предвыборную агитацию в отдельных странах. Рассмотрено изначальное и основное предназначение предвыборной агитации. Сделан общий вывод по усовершенствованию современного украинского избирательного законодательства по итогам комплексного анализа международных нормативно-правовых актов, которые регулируют избирательные правоотношения в других государствах.

**Ключевые слова:** предвыборная агитация, выборы, избирательный процесс, избирательный кодекс, закон о выборах.

### Постановка проблемы.

Предвыборная агитация все чаще становится объектом исследования многих ученых. Объясняется это тем, что именно этот этап избирательной кампании является наиболее важным для дальнейшего исхода выборов. Учитывая это, одним из основных условий эффективности проведения выборов является надлежащее правовое регулирование вопросов, связанных с предвыборной агитацией, а также их законодательное закрепление. Чем четче в законодательстве будут отображены нормы касающиеся выборов и предвыборной агитации в частности, тем легче будет отследить правонарушения, которые были допущены в данной сфере, а также предупредить их.

**Актуальность темы исследования** подтверждается повышенной степенью научной и практической заинтересованности вопросами, которые связаны с ведением предвыборной агитации, как в Украине, так и во всем мире. Выборы – это тот правовой инструмент, с помощью которого формируются все высшие, а также местные органы управления государством. Выборы должны проходить честно, открыто и демократично.

Об этом свидетельствует и Конвенция о стандартах демократических выборов, избирательных прав и свобод в государствах-участниках Содружества Независимых Госу-

дарств от 7 октября 2002 г., которую подписали Азербайджан, Армения, Беларусь, Грузия, Казахстан, Киргизия, Молдова, Россия, Таджикистан, Туркменистан и Украина. В данной Конвенции идет речь о том, что: «демократические выборы являются одним из высших непосредственных выражений власти и воли народа, основой избираемых органов государственной власти и местного самоуправления, иных органов народного (национального) представительства, выборных должностных лиц [1]».

От результатов выборов зависит курс дальнейшей государственной политики, как внутренней, так и внешней. Ну, а ключевым этапом проведения выборов, конечно, считается предвыборная агитация.

Именно поэтому исследование проблем, связанных с правовым обеспечением деятельности, связанной с предвыборной агитацией является столь актуальным вопросом для современности.

**Состояние исследования.** Степень разработанности темы исследования в Украине в данный момент невелика, но заметно прогрессирует. Возможно, это связано с достаточным весомым опытом проведения выборов в государстве на разные уровни власти, учитывая, что Украина в 2013 году отпраздновала 22-ю годовщину провозглашения своей Независимости.

Итак, возвращаясь к вопросу о состоянии исследования темы, необходимо назвать ряд ученых, которые ввиду своей научной деятельности, касающейся исследования избирательного процесса в целом, рассматривали и проблемы предвыборной агитации, в частности: М.В. Афанасьева, О. В. Марцеляк, В.Ф. Погорилко, А.Б. Ковальчук, Л.М. Козодой, Н.В. Королева-Борсоди, Е.В. Радченко, В.Ф. Сиренко, М.И. Ставнийчук, Т.В. Стешенко, Ю.М. Тодыка и др. Отдельное диссертационное исследование проблем правового регулирования предвыборной агитации в Украине было проведено лишь В.Е. Шеверевой.

Заметно лучше обстоят дела с изучением данного вопроса в Российской Федерации. Там, целенаправленно занимались отдельным анализом проблем, которые связаны с правовым регулированием предвыборной агитации, путем собственных диссертационных исследований следующие ученые: Л.Т. Аглеева, З.Ш. Башаев, Ю.С., Белоус В. Д., В.П. Журавлев, А.А.Малюков, В.Д. Мостовщиков, В.Н. Фальков, М.Г. Фомина, Н.В. Хачатуров, П.С. Чудов, В.В. Шуленин.

**Цель и задачи статьи.** Цель и задачи исследования заключаются в комплексном анализе международных нормативно-правовых актов, которые регулируют избирательные правоотношения с целью просле-



дить, как именно закреплены и урегулированы правоотношения в сфере предвыборной агитации. А также сделать общий вывод по усовершенствованию современного украинского избирательного законодательства, после обработки международного опыта правового регулирования данного вопроса.

**Изложение основного материала.** Предвыборная агитация существует во всех странах мира независимо от политического режима, который в ней действует. Будь то демократическая страна, либо не демократическая, но рассматриваемый вид деятельности необходим для достижения целей, которые ставят перед страной органы государственной власти.

Так, А.А. Малюков обозначает в своем диссертационном исследовании, что «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 монополично культивирует выгодные ему ценности и контролирует общество, обеспечивая тем самым свое постоянное пребывание у власти [2, с. 6]».

То есть изначально предвыборная агитация в любой стране предназначена для влияния на электорат. Так или иначе, но именно этот вид деятельности кандидата и/или политической партии является ключевым на протяжении всего избирательного процесса. Именно он позволяет раскрыть все стороны, как позитивные, так и негативные, избираемого субъекта, и в зависимости от общественного восприятия решить судьбу участника избирательных гонок – пропустить такого субъекта к власти или нет.

Как уместно определяет в своем диссертационном исследовании П.С. Чудов: «выборам в органы го-

сударственной власти и местного самоуправления предшествует напряженная политическая борьба, которая не всегда идет по правилам и может обрести самые разнообразные формы. Довольно часто используются такие избирательные технологии, посредством которых подрывается честная конкурентная борьба претендентов на депутатский мандат или выборную должность. В результате ставится под сомнение регламентированный законом принцип равного избирательного права, который является одним из признаков демократических выборов» [3, с. 3].

Но для того чтобы уравнивать шансы всех участников избирательного процесса, необходимо четко выработать механизм реализации права на предвыборную агитацию. Это следует сделать так, чтобы каждый кандидат и/или партия имели равную возможность пропаганды себя среди электората, без возможности, не урегулированной дополнительной обширной агитацией среди населения. Поскольку именно последние действия часто скрываются за политической рекламой, оплаченной непосредственно кандидатом, избирательным объединением или же другим лицом, которое действует в интересах кандидата.

В некоторых странах, к примеру, запрещено проводить предвыборную агитацию непосредственно избирателями. Данный вид политической деятельности разрешен лишь кандидатам и общественным организациям (Закон №77-729 от 7 июля 1977 г. «О выборах представителей в Европейский парламент от Франции» (Journal officiel du 8 juillet 1977)).

Анализ современного избирательного законодательства Великобритании, Германии, Франции, Италии, США в части, касающейся правового регулирования предвыборной агитации, позволяет сделать вывод о том, что в соответствующих правовых нормах внимание акцентируется на наделении кандидатов и их доверенных лиц, а также политических объединений и их представителей (т. е. специальных субъектов избирательного процесса, а не

всех граждан) правом на проведение предвыборной агитации и на обеспечении этого права. При таком подходе государство выступает в роли беспристрастного судьи, в чьи обязанности входит следить за тем, чтобы участники избирательной кампании вели борьбу на равных основаниях в духе демократической конкуренции – честной и справедливой [4, с. 92].

Такой подход действительно облегчает контроль над проведением честных, открытых, демократических выборов, которые обеспечиваются с помощью качественной предвыборной агитацией в соответствии с международными стандартами.

Правовое регулирование предвыборной агитации в различных зарубежных странах, как правило, происходит на уровне конституций и законов соответствующей страны.

Конституции, регулируя вопросы избирательного права, чаще всего прописывают нормы о выборах именно в разделах, посвященных правам и свободам граждан, где право избирать и быть избранным относится к числу важнейших политических прав. Так, например, раздел 4 Конституции Бразилии «Об организации власти» посвящен вопросам организации выборов, а также активных и пассивных избирательных прав граждан [5].

В некоторых зарубежных конституциях подробно регламентируется порядок выборов, закрепляются способы и порядок определения результатов голосования [3, с. 73]. Например, в Конституции Польской Республики от 2 апреля 1997 г. есть разделы IV «Сейм и Сенат» и V «Президент Польской Республики», которые описывают процедуру выборов в соответствующие органы государственной власти [6]; Конституция Норвежского Королевства от 17 мая 1814 года имеет целый ряд положений о порядке выборов и избирательных прав граждан, которые закреплены в разделе «О правах граждан и законодательной власти» [7]; Конституция Азербайджанской Республики имеет отдельную статью № 101, посвященную основам выборов Президента Азербайджанской Республики [8]. Конституция Укра-



ины имеет даже целый раздел 3 посвященный выборам и референдуму, в котором помещены общие положения, а также разделы 4 «Верховная Рада Украины», 5 «Президент Украины» и 11 «Местное самоуправление», где предусмотрены некоторые особенности проведения выборов в соответствующие разделам органы государственной власти [9].

Естественно, что, несмотря на общее закрепление в Конституциях положений о выборах, каждое государство имеет специальный закон, который регулирует правоотношения, складывающиеся во время избирательного процесса. Это могут быть законы о выборах, либо кодифицированные нормативные акты – Избирательные Кодексы.

Большинство государств предпочитают урегулировать вопросы, которые связаны с выборами путем издания отдельных избирательных законов, в том числе закрепив в них правоотношения, такого этапа избирательного процесса, как предвыборная агитация. На отдельных примерах рассмотрим этот вопрос, учитывая лишь выборы в органы законодательной власти. Например, Австрия «Закон о выборах в Национальных совет (парламент)» (1992 г.); Германия «Федеральный закон о выборах в Бундестаг - Bundeswahlgesetz (BWG)» (1956 г.); Израиль «Закон о Кнессете» (1958 г.); Италия «Избирательный закон «Porcellum»» (2005 г.); Казахстан «О выборах в Республике Казахстан» (1995 г.); Литва «Закон Литовской республики о выборах в Сейм» (2000 г.), Россия «О выборах депутатов Государственной Думы Федерального Собрания Российской Федерации» (2005 г.), Румыния «Закон о выборах в палату депутатов и сенат Румынии» (1992 г.), Словакия «Закон о выборах в Народную раду Словацкой Республики» (2004 г.), Украина «Закон о выборах народных депутатов Украины» (2011 г.).

Также опыт некоторых стран показывает, что правовое регулирование предвыборной агитации осуществляется в отдельных законах о политических партиях, о средствах массовой информации, об избирательном праве. Это дополнительные

законы, которые помогают регулировать избирательный процесс.

Например, в Мексиканских Соединенных Штатах действует Федеральный закон «О политических организациях и избирательном праве», в Испании - Органический закон 2 от 18 января 1980 года «О регулировании различных видов референдума», в Австрийской Республике – Федеральный закон от 2 июля 1975 года «О задачах, финансировании и предвыборной агитации политических партий (Закон о партиях)». В основном это регулирование ограничивается специальными разделами, главами законов о выборах. Причем в ряде стран предвыборная агитация представлена как «избирательная кампания» (Албания, Болгария, Венгрия, Польша), как «предвыборная кампания» (Казахстан, Румыния, Словацкая Республика), как «агитация» (Литва), как «представление кандидатов» (Македония) [3, с. 74].

Итак, видим, что страны, использующие отдельные законы о выборах, регулируют отдельно каждую сферу избирательных правоотношений, тем не менее перегружая законодательную базу нормативно-правовыми актами. Такая практика достаточно часто приводит к путанице и затрудняет использование избирательных законов, особенно среди обычных граждан, не имеющих юридического образования, либо же непосредственно не участвующих в политической ежедневной жизни государства.

Такие недостатки были и в некоторых избирательных законах Украины. Так, до принятия Законов Украины «О выборах народных депутатов Украины» (2011 г.) и «О выборах депутатов Верховной Рады Автономной Республики Крым, местных советов и сельских, поселковых, городских голов» (2010 г.) действовали два других закона, а именно: «О выборах народных депутатов Украины» (2004 г.) и «О выборах депутатов Верховной Рады Автономной Республики Крым, местных советов и сельских, поселковых, городских голов» (2004 г.). Эти законы регулируют порядок проведения выборов в Украине в органы законодательной власти и местного самоуправления.

Они отличаются и процедурой, и сроками проведения выборов.

От части, изменения в выше приведенных законах пришлось провести из-за сроков проведения выборов. Так как, часто приходилось проводить выборы народных депутатов в один день с выборами в местные советы. Тем более, что на это были законные основания, закрепленные законодательными изменениями в 2005 г. в абз. 2 ст. 14 ЗУ «О выборах народных депутатов Украины» (2004 г.). Норма этого абзаца была следующей: «очередные выборы депутатов и сельских, поселковых, городских председателей проходят одновременно с выборами народных депутатов Украины». В последствии (2009 г.) из-за неудобств, возникающих во время избирательного процесса абзац, оговоренный выше, был исключен.

Конечно, существовали нормы регулирующие вопросы, каким именно нормативно-правовым документом пользоваться в таких случаях, но часто, из-за юридической необразованности, это игнорировалось. Например, п. 11 ст. 22 ЗУ «О выборах депутатов Верховной Рады Автономной Республики Крым, местных советов и сельских, поселковых, городских голов» (2004 г.) гласил о том, что: «в случае проведения местных выборов одновременно с выборами народных депутатов Украины участковые избирательные комиссии образуются в соответствии с Законом Украины "О выборах народных депутатов Украина"». Также, согласно п. 3, ст. 25: «В случае проведения местных выборов одновременно с выборами народных депутатов Украины участковые избирательные комиссии осуществляют также полномочия, определенные Законом Украины "О выборах народных депутатов Украины"».

Были и другие подобные нормы, из сути которых было понятно, что в случае совпадения дня выборов следует приоритетно использовать Закон «О выборах народных депутатов Украина» (2004 г.), либо Закон «О выборах Президента Украины» (1999 г.). Но, как уже упоминалось выше, нормы этих статей не учитывались на практике, тем самым



использовался только один ЗУ «О выборах депутатов Верховной Рады Автономной Республики Крым, местных советов и сельских, поселковых, городских голов» (2004 г.).

В виду этого избирательное законодательство Украины было существенно изменено и аналогичных прецедентов больше нет в практике проведения выборов. Но так как массив законов о выборах остался, не решились некоторые проблемы применения их на практике.

Учитывая вышеприведенные факты, следует отметить, что подобной ситуации можно было бы избежать, кодифицировав избирательное законодательство. Это помогло бы упростить применение законов о выборах, а также более скрупулезно отслеживать этап проведения предвыборной агитации и не допускать существенных нарушений со стороны его участников при этом.

Ряд других стран, данный вопрос уже отрегулировали с помощью полноценных избирательных кодексов. Такие нормативные акты регулируют все вопросы, связанные с избирательной кампанией выборов любого уровня власти. Например, Албания «Избирательный кодекс Республики Албания» (2008 г.), Беларусь «Избирательный кодекс Республики Беларусь» (2000 г.), Бразилия «Избирательный кодекс Бразилии» (1965 г.), Грузия «Избирательный кодекс Грузии» (2012 г.), Калифорния «Избирательный кодекс Калифорнии», Молдова «Кодекс о выборах» (1997 г.), Польша «Избирательный кодекс» (2011 г.), Франция «Избирательный кодекс Французской республики»).

Выводы. Изложенное выше дает возможность утверждать, что предвыборная агитация как один из этапов проведения выборов регулируется как законами о выборах, так и отдельными специализированными законами, а также кодифицированными актами. Каждая страна самостоятельно решает, как именно урегулировать этот процесс.

Однако, на наш взгляд, наиболее правильное решение для Украины – это принятие Кодекса о выборах в Украине. Так, один нормативно-правовой акт сможет вместить в себя все нормы, регулирующие вопросы

выборов всех уровней власти. Также, это существенно упростило бы проведение контроля на всех этапах избирательного процесса, и предвыборной агитации в частности. Немало важную роль во время выборов играет и ответственность, которую несут участники избирательного процесса, и которая в данный момент располагается в разных законодательных актах Украины, что приводит к неудобствам в применении. А принятие единого кодифицированного документа облегчило бы работу всех субъектов избирательного процесса и четко бы отрегулировало их полномочия в соответствии с нормами международных стандартов.

#### Список использованной литературы:

1. Конвенция о стандартах демократических выборов, избирательных прав и свобод в государствах-участниках Содружества Независимых Государств от 7 октября 2002 г. [Электронный ресурс]. – Режим доступа : [http://zakon2.rada.gov.ua/laws/show/997\\_622](http://zakon2.rada.gov.ua/laws/show/997_622).

2. Малюков А.А. Проблемы правового регулирования предвыборной агитации в Российской Федерации : автореферат диссертации на соискание ученой степени кандидата юридических наук: 12.00.02 - Конституционное право ; Муниципальное право /А. А. Малюков ; Науч. рук. А. П. Любимов. – М., 2004. – 22 с.

3. Чудов П.С. Конституционно-правовое регулирование предвыборной агитации в субъектах Российской Федерации, находящихся в пределах Южного федерального округа. Дис. ... канд. юрид. наук: 12.00.02 / Чудов П.С. – Ставрополь, 2005. – 220 с.

4. Большаков С.В., Головин А.Г. Информационное обеспечение выборов и референдумов в Российской Федерации. 2-е изд., перераб. и доп. – М. : РЦОИТ, Издательство «Весь Мир», 2007. – 304 с.

5. Конституция Бразилии (5 октября 1988, русский текст) [Электронный ресурс]. – Режим доступа : <http://mykpzs.ru/konstituciya-brazilii-1988-russkij-tekst/>.

6. Конституция Польской Республики от 02 апреля 1997 г. (русский текст) [Электронный ресурс]. – Режим досту-

пу : <http://www.uznal.org/constitution.php?text=Poland&language=r>.

7. Конституция Норвежского Королевства от 17 мая 1814 года (русский текст) [Электронный ресурс]. – Режим доступа : <http://www.uznal.org/constitution.php?text=Norway&language=r>.

8. Конституция Азербайджанской Республики от 12 ноября 1995 года (русский текст) [Электронный ресурс]. – Режим доступа : <http://www.vescc.az/constitution/azerbaijan-constitution-rus.htm>.

9. Конституция Украины от 28 июня 1996 (русский текст) [Электронный ресурс]. – Режим доступа : <http://www.uznal.org/constitution.php?text=Ukraine&language=r>.