

1.6. ПРАВОВЫЕ НОРМЫ НАЦИОНАЛЬНОГО ЗАКОНОДАТЕЛЬСТВА РОССИЙСКОЙ ФЕДЕРАЦИИ РЕГЛАМЕНТИРУЮЩИЕ ДЕЯТЕЛЬНОСТЬ ОРГАНОВ ВНУТРЕННИХ ДЕЛ ПО ОБЕСПЕЧЕНИЮ ПРАВОПОРЯДКА В ПЕРИОД ПРОВЕДЕНИЯ ПРЕДВЫБОРНОЙ АГИТАЦИИ

Носатов Юрий Николаевич, подполковник полиции, адъютант. Место учебы: Академия управления МВД России. E-mail: Nosatov.un@gmail.com

Аннотация: В данной статье предпринята попытка обобщить действующие нормативные правовые акты национального законодательства Российской Федерации, регламентирующие избирательные права граждан, в том числе на предвыборную агитацию. Детально рассмотрен перечень конституционных прав в сфере предвыборной агитации, а так же ее регламентация на уровне федерального законодательства. Значительное внимание уделяется изучению правовых основ деятельности органов внутренних дел в системе охраны избирательных прав граждан Российской Федерации.

Ключевые слова: выборы, предвыборная агитация, агитационный период, обеспечение правопорядка.

RULES OF RUSSIAN FEDERATION NATIONAL LEGISLATION REGULATING THE ACTIVITY OF THE POLICE AIMED AT ENSURING LAW AND ORDER DURING THE ELECTION CAMPAIGN PERIOD

Nosatov Yury Nikolaevich, lieutenant colonel of the police, adjunct. Place of study: Management Academy of MIA Russia. E-mail: Nosatov.un@gmail.com

Annotation: In the article given an attempt is made to generalize the active legal acts of the national legislation of Russian Federation, regulating the electoral rights, including those concerning election campaign. A list of the constitutional rights in the electoral campaign sphere and the regulation at federal legislation level are explored in detail. A great amount of attention is dedicated to studying the legal base of the police activity in the system of protecting electoral rights of Russian citizens.

Keywords: elections, election campaign, election campaign period, ensuring law and order.

Выборы являются внешним выражением власти народа [1] и единственным законным путем демократического разрешения общественных противоречий. Поэтому в демократических странах (коей, несомненно является и Российская Федерация) выработаны определенные правила политического поведения, организации и технологии проведения выборов. Определены стандарты поведения участников избирательного процесса, незыблемость которых обеспечивается соответствующими нормами закона и органами наделенными правами применения мер принуждения.

При этом избирательный процесс, как и любой другой процесс, состоит из нескольких стадий, различных

по своей значимости и проблематичности. Одной из самых важных и конфликтных стадий избирательного процесса является предвыборная агитация [9, с. 74], следовательно, она требует пристального внимания со стороны субъектов противодействия нарушениям установленного порядка проведения выборов. Обеспечение правопорядка в период проведения предвыборной агитации осуществляется различными объектами и органами внутренних дел в том числе. Качество и эффективность работы органов внутренних дел по предупреждению, выявлению, пресечению и документированию нарушений установленного порядка проведения предвыборной агитации зависит от различных факторов. Наиболее важным из них является наличие соответствующей правовой базы, ее достаточность и однозначность понимания. Оценивая важность вопроса правового регулирования деятельности органов внутренних дел, по обеспечению правопорядка в период проведения предвыборной агитации, считаем целесообразным рассмотреть данную проблему.

Анализ законодательства Российской Федерации, регулирующего деятельность органов внутренних дел по обеспечению правопорядка в период проведения предвыборной агитации, позволяет сделать вывод, что оно представляет собой совокупность правовых норм различных по субъектам и уровням принятия. Поэтому их рассмотрение целесообразно рассматривать в иерархическом порядке в зависимости от их роли в регламентации предвыборной агитации в целом и обеспечения правопорядка на этой стадии избирательного процесса в частности.

Наиболее важное значение, в регулировании предвыборной агитации, имеет Конституция Российской Федерации. Необходимо отметить, что она придает высшую юридическую силу правам граждан и закладывает основополагающие принципы проведения предвыборной агитации. Однако, в определении объема конституционного регламентирования предвыборной агитации в научном сообществе нет единого мнения.

С точки зрения Н.С. Бондаря и А.А. Джагаряна конституционное содержание права на проведение предвыборной агитации определяется статьями 2, 6, 13, 29, 32, 130 Конституции Российской Федерации [7, с. 12].

Иного мнения придерживаются С.В. Большаков и А.Г. Головин [7, с. 13]. На их взгляд конституционной основой института информационного обеспечения в целом и предвыборной агитации в частности являются только лишь статьи 29 и 32 Конституции Российской Федерации.

Безусловно, положения статьи 29 Конституции Российской Федерации закладывают основополагающие, принципиальные положения проведения предвыборной агитации. Так, согласно части 1 статьи 29 Конституции Российской Федерации каждому гарантируется свобода слова и мысли. То есть исходя из данного посыла, свобода выражения мнения в предвыборной агитации должна быть обеспечена в первую очередь в соответствующих нормах права и в процессе этой стадии избирательной кампании.

В соответствии с частью 2 статьи 29 Конституции Российской Федерации не допускается пропаганда и агитация, возбуждающая социальную, национальную, религиозную или расовую ненависть. Запрещена пропаганда социального, религиозного, национального или расового превосходства. Это единственное место в Конституции Российской Федерации, где упоминает-

ся термин «агитация», при этом по нашему мнению использование данной дефиниции ни в коем случае не указывает на предвыборную агитацию, а употребляется в более широком смысле, как один из сегментов пропаганды. Между тем, ограничения установленные в данной норме обязательны для предвыборной агитации и несомненно регулируют данную стадию избирательного процесса.

Часть 3 статьи 29 Конституции Российской Федерации гарантирует, что никто не может быть принужден к выражению своего мнения, убеждений или отказу от них. С данной нормой созвучны и положения, закрепленные в части 5 статьи 29 Конституции Российской Федерации, согласно которой запрещена цензура. Кроме того, согласно части 4 статьи 29 Конституции Российской Федерации каждый имеет право свободно искать, получать передавать, производить и распространять (не запрещенными законом способами) информацию.

Таким образом, исходя из вышеизложенного, приходим к выводу, что предвыборная агитация имеет непосредственную конституционную основу в статье 29 Конституции Российской Федерации. Несомненно, обязанностью органов внутренних дел является защита конституционных прав граждан на проведение агитации. В то же время очень важно пресекать противоречащую закону агитацию, что и является задачей органов внутренних дел.

Так же бесспорно, на наш взгляд, и отнесение к конституционным основам проведения предвыборной агитации положения статьи 32 Конституции Российской Федерации. Часть 2 указанной статьи закрепляет право граждан Российской Федерации избирать и быть избранными. Конституционное подтверждение активных и пассивных прав граждан гарантирует их закрепление в нормативных правовых актах на федеральном, региональном и местном уровнях. Устанавливая основные электоральные права граждан, Конституция Российской Федерации не упоминает термин «предвыборная агитация», а указывает только право гражданина (именно гражданина, а не только человека) избирать и быть избранным. Поэтому права граждан в сфере предвыборной агитации в рамках этой нормы следует рассматривать так же в двух аспектах:

во-первых, право гражданина быть избранным, подразумевает гарантии на осуществление деятельности имеющей своей целью побудить избирателей голосовать за него;

во-вторых, наделенный правом избирать гражданин должен быть обеспечен информацией о кандидатах, так сказать об их «потребительских свойствах», что бы иметь возможность сделать осознанный выбор.

То есть правовой потенциал статьи 32 Конституции Российской Федерации, регламентирует не только завершающую стадию выборов – голосование, но охватывает весь избирательный процесс, важным свойством которого является свободный обмен информацией посредством проведения предвыборной агитации.

Кроме того, конституционное содержание предвыборной агитации «вытекает из фундаментальных конституционных ценностей» [9, с. 54], к которым так же следует отнести:

признание человека с его правами и свободами высшей ценностью, а так же возложение на государство обязанности их соблюдать и защищать (статья 2 Конституции Российской Федерации);

установление идеологического и партийного многообразия, а так же гарантия равноправия всех общест-

венных объединений (статья 13 Конституции Российской Федерации);

предоставление гражданам прав собираться мирно, без оружия, проводить собрания, митинги и демонстрации, шествия и пикетирование (статья 31 Конституции Российской Федерации).

Наличие указанных конституционных гарантий невозможно игнорировать при определении порядка проведения предвыборной агитации должно быть обеспечено в первую очередь в соответствующих нормах права и в процессе избирательной кампании.

Таким образом, приходим к выводу, что в Конституции Российской Федерации содержатся концептуальные положения, определяющие основные избирательные права и гарантии в период предвыборной агитации. Более конкретизировано данные права находят свое определение в федеральных законах и иных нормативных правовых актах. Исполнительные органы государственной власти и органы внутренних дел, в том числе призваны обеспечить реализацию конституционных прав граждан, включая и право на агитацию.

Среди источников права регламентирующих статус органов внутренних дел в обеспечении правопорядка в период проведения предвыборной агитации важное место занимает Федеральный закон Российской Федерации от 7 марта 2011 года № 3-ФЗ «О полиции» [2] (далее — Закон «О полиции»). Так в соответствии с пунктом 31 статьи 12 Закона «О полиции» на полицию возлагаются обязанности принимать меры по пресечению в ходе избирательной кампании любой противоречащей закону предвыборной агитации.

Не менее важное значение, среди нормативных правовых актов, регламентирующих обеспечение правопорядка в период проведения предвыборной агитации, является Федеральный закон Российской Федерации от 12 июня 2002 года № 67-ФЗ «Об основных гарантиях избирательных прав и права на участие в референдуме граждан Российской Федерации» [3] (далее — Закон «Об основных гарантиях...»). Которым определены основные гарантии реализации гражданами избирательных прав, в том числе на стадии предвыборной агитации.

Данный Федеральный закон можно считать базисным, для процесса предвыборной агитации, так как в нем уже дано определение этого понятия. Под предвыборной агитацией в законе понимается деятельность, осуществляемая в период избирательной кампании и имеющая своей целью побудить или побуждающая избирателей к голосованию за кандидата, кандидатов, список, списки кандидатов или против него (них). Кроме определения предвыборной агитации, в статье 2 Закона «Об основных гарантиях...» даны понятия агитационного периода и агитационных материалов, что на наш взгляд немаловажно в вопросе обеспечения правопорядка в период проведения предвыборной агитации.

Наряду с этим, для обеспечения правопорядка важны, положения статьи 48 Закона «Об основных гарантиях...» в которой определен перечень действий являющихся предвыборной агитацией, а так же формы и методы проведения предвыборной агитации. Кроме того, там же закреплено право субъекта предвыборной агитации, самостоятельно определять содержание, формы и методы своей агитации. В вопросе обеспечения правопорядка наиболее актуальными именно для органов внутренних дел являются такие формы проведения предвыборной агитации как:

проведение агитационных публичных мероприятий;

выпуск и распространение печатных, аудиовизуальных и других агитационных материалов.

Приведенные формы проведения предвыборной агитации зачастую сопряжены с совершением значительного количества правонарушений, производство по которым отнесено к компетенции органов внутренних дел. Напротив, при проведении предвыборной агитации на каналах организаций телерадиовещания, в периодических печатных изданиях и сетевых изданиях возможны факты совершения правонарушений, производство по которым осуществляется иными субъектами противодействия незаконной агитации. Органы внутренних дел участвуют в противодействии таким проявлениям во взаимодействии с иными субъектами противодействия незаконной агитации, путем документирования правонарушений и направления соответствующих материалов по подведомственности. Более подробно на данном вопросе останавливаться считаем не целесообразно, так как проблемы взаимодействия субъектов противодействия незаконной агитации не охватывается замыслом данной работы.

Кроме того, немаловажно для вопросов обеспечения установленного порядка проведения предвыборной агитации то, что данный перечень не является исчерпывающим. Законодательством предусмотрена возможность осуществления предвыборной агитации иными не запрещенными законом методами, информация о которых в Законе «Об основных гарантиях...» не приводится. То есть для определения иных законных методов предвыборной агитации, необходимо учитывать, в том числе установленные данной нормой ряд ограничений. А именно:

предвыборная агитация осуществляется только за счет средств соответствующих избирательных фондов;

запрет на проведение предвыборной агитации, выпуск и распространение агитационных материалов отдельными физическими, должностными и юридическими лицами, а так же отдельным членам общественных объединений и движений;

не допускается привлечение к предвыборной агитации, лиц, не достигших на день голосования возраста 18 лет, в том числе использовать изображения и высказывания таких лиц в агитационных материалах.

В связи с самолимитированием, по цели и объемам данной работы, считаем необходимым дальнейшее рассмотрение данного закона ограничить положениями наиболее важными для исполнения органами внутренних дел своих функций. То есть только теми положениями, нарушение которых составляет правонарушения, производство по которым ведётся органами внутренних дел самостоятельно, а не во взаимодействии с другими субъектами противодействия незаконной агитации.

В статье 49 Закона «Об основных гарантиях...» конкретизированы входные и выходные границы агитационного периода. Так агитационный период начинается:

для избирательного объединения – со дня принятия им решения о выдвижении кандидата, кандидатов, списка кандидатов;

для кандидата (выдвинутого в составе списка) – со дня предоставления в избирательную комиссию списка кандидатов;

для кандидата (выдвинутого непосредственно) – со дня предоставления заявления о согласии баллотироваться.

И здесь возникают некоторые вопросы в определении правомерности проведения предвыборной агита-

ции тем или иным субъектом. Так, одно и то же лицо, выдвинутое политической партией по одномандатному избирательному округу и включенное в федеральный список выдвинутых ими кандидатов, имеет право начинать предвыборную агитацию:

за политическую партию – с момента принятия такого решения;

за себя как кандидата включенного в федеральный список – со дня предоставления в избирательную комиссию соответствующего списка;

как кандидат по одномандатному избирательному округу – со дня представления в соответствующую избирательную комиссию заявления о согласии баллотироваться.

Следовательно, у субъектов противодействия противоречащей закону предвыборной агитации и в том числе органов внутренних дел, могут возникнуть затруднения в оценке правомерности действий лиц осуществляющих предвыборную агитацию. Так для определения момента законного начала предвыборной агитации, необходимо определить осуществляемая деятельность имеет целью побудить избирателей голосовать за политическую партию, за кандидата или список кандидатов. А это не всегда возможно сделать без привлечения лиц обладающих специальными познаниями (лингвистов, психологов и т.д.).

Исследуя вопросы обеспечения правопорядка в период проведения предвыборной агитации, нельзя не отметить статью 53 Закона «Об основных гарантиях...», которая устанавливает порядок проведения предвыборной агитации посредством публичных мероприятий. Данная норма частично изложена бланкетным способом и отсылает к Федеральному закону Российской Федерации от 19 июня 2004 года № 54 - ФЗ «О собраниях, митингах, демонстрациях, шествиях и пикетированиях» [5] (далее – Закон «О собраниях, митингах...»), в том числе в части касающейся обеспечения безопасности при проведении агитационных публичных мероприятий. В статье 14 Закона «О собраниях, митингах...» определены права и обязанности уполномоченных представителей органов внутренних дел при проведении публичных мероприятий.

В соответствии со статьей 15 Закона «О собраниях, митингах...», в случае нарушения правопорядка представитель органа внутренних дел совместно с уполномоченным лицом органа исполнительной власти, вправе потребовать от организатора мероприятия устранить нарушение. К нашему сожалению, представитель органа внутренних дел не наделен полномочиями самостоятельно приостановить мероприятие, в случае не выполнения этих требований. Статья 17 Закона «О собраниях, митингах...» устанавливает право сотрудников полиции принять необходимые меры по прекращению мероприятия, только в случае невыполнения указания уполномоченного представителя органа исполнительной власти о прекращении мероприятия. При возникновении массовых беспорядков, погромов, поджогов и в других случаях требующих экстренных действий, сотрудники полиции руководствуются Законом «О полиции». Неисполнение законных требований сотрудника полиции или неповиновения им участниками мероприятия влечет за собой ответственность в соответствии со статьей 19.3 КоАП РФ [6].

Следующей важной составляющей, для регламентации деятельности органов внутренних дел по обеспечению правопорядка в период проведения предвыборной агитации являются положения статьи 54 Закона «Об основных гарантиях...». Которой, определены ус-

ловия выпуска и распространения печатных, аудиовизуальных и иных агитационных материалов. Не совсем понятно, что законодатель подразумевает под термином «иные агитационные материалы», можно сделать предположение о возможности отнесения к указанной категории, в том числе и агитационных материалов размещаемых в телекоммуникационных сетях.

Как уже указывалось ранее, выборы депутатов Государственной Думы и в частности предвыборная агитация имеет самостоятельное законодательное регулирование, дополняющее Закона «Об основных гарантиях...». Таковым является Федеральный закон Российской Федерации от 22 февраля 2014 года № 20-ФЗ «О выборах депутатов Государственной Думы Федерального Собрания» [4] (далее — Закон «О выборах депутатов Государственной Думы ...»). Действие этого закона распространяется на выборы депутатов Государственной Думы созывов избираемых после дня вступления его в силу. Таким образом, он будет апробирован только на предстоящих в текущем году выборах.

Закон «О выборах депутатов Государственной Думы ...» включает главу VII «Информирование избирателей и предвыборная агитация», в которой статьи с 49 по 56 содержат нормы регламентирующие условия проведения предвыборной агитации. Более подробно на них останавливаться считаем не целесообразно, так как они компилированы с уже рассмотренными соответствующими нормами Закона «Об основных гарантиях...».

Таким образом, рассмотрев незначительную часть массива нормативных правовых актов регулирующих деятельность органов внутренних дел по обеспечению правопорядка в период проведения предвыборной агитации можно сделать выводы о том, что данный сегмент общественных отношений довольно подробно и обширно регламентирован.

Нормы, регулирующие порядок проведения агитации и содержащиеся в избирательном законодательстве, имеют ярко выраженный императивный характер [10, с. 241–245] ими устанавливаются ограничения и запреты, следовательно, за их нарушение должны следовать не благоприятные последствия для виновных лиц. Для обеспечения неукоснительного соблюдения установленного порядка проведения имеются соответствующие органы, которые являются субъектами противодействия незаконной агитации. В соответствии с Законом «О полиции» на органы внутренних дел (полицию) возложены обязанности, принимать меры по пресечению в ходе избирательной кампании любой противоречащей закону предвыборной агитации. По одним правонарушениям органы внутренних дел осуществляют производство в полном объеме, по другим только принимают участие во взаимодействии с иными субъектами противодействия незаконной агитации.

Однако, не смотря на обширное регламентирование рассматриваемых вопросов, в нормативных правовых актах остается значительное количество пробелов, а зачастую и противоречий. Поэтому на наш взгляд анализируемая правовая база требует дальнейшего совершенствования. Кроме того, избирательный процесс динамичен и следовательно законодательство регламентирующее деятельность органов внутренних дел по обеспечению правопорядка в период проведения предвыборной агитации так же должно развиваться дабы не отстать от реалий современных избирательных кампаний.

Список литературы:

1. Конституция Российской Федерации, принята всенародным голосованием 12.12.1993 // Российская газета. - 1993. - № 237.
2. О полиции: Федеральный закон Российской Федерации от 07.02.2011 № 3-ФЗ // СЗ РФ. 2011. № 7. Ст. 900.
3. Об основных гарантиях избирательных прав и права на участие в референдуме граждан Российской Федерации : Федеральный закон РФ от 12 июня 2002 № 67-ФЗ // Рос.газ. 2002. №106.
4. О выборах депутатов Государственной Думы Федерального Собрания Российской Федерации: Федеральный закон РФ от 22 февраля 2014 № 20-ФЗ // Рос.газ. 2014. № 45.
5. О собраниях, митингах, демонстрациях, шествиях и пикетированиях : Федеральный закон РФ от 19 июня 2004 № 54-ФЗ // Рос.газ. 2004. № 131.
6. Кодекс Российской Федерации об административных правонарушениях : Федеральный закон РФ от 30 декабря 2001 № 195-ФЗ // Рос.газ. 2001. №256.
7. Большаков С.В., Головин А.Г. Информационное обеспечение выборов и референдумов в Российской Федерации. М.: «Весь мир», 2006. 199 с.
8. Бондарь Н.С., Джагарян А.А. Конституционная ценность избирательных прав граждан России. М.: «Формула права», 2005. 334 с.
9. Елагин А.Г., Чистобородов И.Г. Административно-правовой режим избирательной кампании: безопасность граждан, административная ответственность. М.: ПресСто, 2015. 287 с.
10. Чистобородов И.Г. Административно правовая юрисдикция органов внутренних дел в период агитации при проведении избирательной кампании // Пробелы в российском законодательстве. М., 2011. № 1.

Рецензия

на статью «Правовые нормы национального законодательства Российской Федерации регламентирующие деятельность органов внутренних дел по обеспечению правопорядка в период проведения предвыборной агитации» адъюнкта Академии управления МВД России Носатова Юрия Николаевича

Представленная на рецензирование статья для публикации в журнале «Пробелы в российском законодательстве» подготовлена в соответствии с требованиями, предъявляемыми к статьям, публикуемым в научных журналах перечня Высшей аттестационной комиссии при Министерстве образования и науки Российской Федерации.

Предложенная в статье тема «Правовые нормы национального законодательства Российской Федерации регламентирующие деятельность органов внутренних дел по обеспечению правопорядка в период проведения предвыборной агитации» актуальна в свете предстоящих в 2016 году выборов депутатов Государственной Думы Федерального Собрания Российской Федерации.

В рецензируемой статье автором обстоятельно рассматриваются нормативные правовые акты, являющиеся правовой основой деятельности органов внутренних дел по обеспечению правопорядка в период проведения предвыборной агитации. Кроме того, следует подчеркнуть, что в данной работе детально рассмотрен перечень именно конституционных прав в сфере предвыборной агитации.

Так же заслуживает внимания поднятый автором вопрос противоречивости законодательного определе-

ния агитационного периода и возникающие в связи с этим проблемы у субъектов противодействия противоречащей закону предвыборной агитации, в том числе и органов внутренних дел, в оценке правомерности действий лиц осуществляющих предвыборную агитацию.

Рассматриваемые в статье вопросы сформулированы корректно, научно достоверны и достаточно раскрыты в соответствии с определенными автором целями работы.

Все нормативные акты, на которые ссылается автор, являются действующими и приводятся в актуальной редакции.

В целом статья выполнена на хорошем уровне, соответствует требованиям, предъявляемым к подобным работам, может быть рекомендована для опубликования в открытой печати и не содержит закрытой информации.

Старший преподаватель кафедры управления деятельностью подразделений обеспечения охраны общественного порядка, кандидат юридических наук И.Г. Чистобородов