



В заключение следует отметить тот факт, что, несомненно, на начальном этапе членства России в ВТО и таможенные органы, и бизнес будут испытывать проблемы переходного периода, связанные со сменой устоявшихся технологий, введением новых понятий, новых принципов таможенного регулирования и таможенного контроля.

При этом таможня как инструмент поддержки экономических интересов государства не может не обратить внимания на то, что реальные преимущества от вступления в ВТО страна сможет ощутить только в том случае, если, с одной стороны, в отношении импорта объединенные усилия контролирующих органов обеспечат четкое соблюдение системы запретов и ограничений, действенную защиту интересов потребителей импортных товаров, охрану их жизни и здоровья от ущерба, наносимого и контрафактными, и просто вредными и опасными товарами, и если, с другой стороны, снижение экспортных пошлин облегчит национальным производителям выход на международные рынки.

Только тогда вступление в ВТО в конечном итоге принесет пользу и государству, и бизнесу, и всем гражданам России.

Примечания

- 1 См.: Послание Президента Российской Федерации Федеральному собранию Российской Федерации 22 декабря 2011 года. Доступ из справ.-правовой системы «КонсультантПлюс».
- 2 Комкова Г. Н., Овсянников С. А. Постатейный комментарий к Федеральному закону РФ от 27.11.2010 № 311-ФЗ «О таможенном регулировании в Российской Федерации». Доступ из справ.-правовой системы «КонсультантПлюс».
- 3 См.: Еришов А. Д. Основы управления и организации в таможенном деле. СПб., 1999. С. 96.
- 4 См.: Старкова О. А. Управление качеством таможенных услуг : дис. ... канд. экон. наук. Саратов, 2007. С. 41.
- 5 Там же. С. 39–40.
- 6 См.: Послание Президента Российской Федерации Федеральному собранию Российской Федерации 3 апреля 2001 года. Доступ из справ.-правовой системы «КонсультантПлюс».
- 7 См.: Старкова О. А. Указ. соч. С. 127–128.
- 8 См.: Послание Президента Российской Федерации Федеральному собранию Российской Федерации 16 мая 2003 года. Доступ из справ.-правовой системы «КонсультантПлюс».

УДК 342.727, 342.731

СРАВНИТЕЛЬНО-ПРАВОВОЙ АНАЛИЗ ИЗМЕНЕНИЯ СОДЕРЖАНИЯ И НОРМАТИВНОГО ЗАКРЕПЛЕНИЯ АГИТАЦИИ И ПРОПАГАНДЫ В КОНСТИТУЦИОННЫХ АКТАХ РОССИИ

Е. Н. Тогузаева

Саратовский государственный университет
E-mail: belana1@yandex.ru

В статье проанализированы конституционные акты России разных периодов на предмет закрепления в них понятий «агитация» и «пропаганда». Автором проведен сравнительный анализ Конституций РСФСР 1918, 1936, 1978 гг. с ныне действующей Конституцией РФ 1993 г. относительно конструкций правовых норм, устанавливающих запреты либо разрешения осуществлять агитацию и пропаганду.

Ключевые слова: агитация, пропаганда, конституционные основы, конституционные акты, виды пропаганды, толкование нормы права.

Comparative Legal Analysis of Change in Subject Matter and Fixation of Agitation and Propaganda in Constitutional Acts in Russia

Е. N. Toguzaeva

The article focuses on the analysis of the constitutional acts introduced in Russia in different periods, with fixation of agitation and propaganda in them being the matter of interest. The author has carried out the



comparative analysis of the Constitutions of RSFSR adopted in 1918, 1936, 1978 with the current Constitution of the Russian Federation of 1993 in relation to the legal norms establishing prohibition or permission to bring into action agitation and propaganda.

Key words: agitation, propaganda, constitutional bases, constitutional acts, types of propaganda, interpretation of legal norms.

Пропаганда и агитация являются важными инструментами борьбы за власть, поскольку они позволяют прямо или косвенно воздействовать и на волю народа, и на общественное мнение в отношении привлечения особого внимания к каким-либо событиям или действиям, и на реализацию прав и свобод граждан. Современное общество характеризуется обилием разного рода источников информирования, не существовавших ранее, и как следствие, возникает больше возможностей вариативности агитационно-пропагандистских действий.



Для того чтобы определить роль и значение таких понятий, как «агитация» и «пропаганда», в современном российском законодательстве, выявить и проанализировать существующие недостатки их нормативного закрепления и механизма реализации в правоприменительной практике, необходимо обратиться к сравнительному анализу конституционных норм, действовавших до принятия ныне действующей Конституции РФ.

Прежде всего, заметим, что в утративших силу Конституциях РСФСР 1918, 1937 и 1978 гг. понятие «пропаганда» использовалось гораздо чаще, чем понятие «агитация». До 1978 г. агитация и право на ее осуществление никак не регулировались конституционным законодательством.

В настоящее время законодателем включены в Конституцию оба понятия – и «пропаганда», и «агитация» (ст. 29 Конституции РФ). Причем, если ранее законодатель чаще говорил лишь о таком виде пропаганды, как религиозная, то сейчас в Конституцию РФ включены и такие разновидности, как пропаганда социального, расового, национального или языкового превосходства.

В тексте самой первой Конституции Российской Социалистической Федеративной Советской Республики 1918 г. понятие «агитация» не употреблялось, а в отношении пропаганды было продекларировано, что «в целях обеспечения за трудящимися действительной свободы совести церковь отделяется от государства и школа от церкви, а свобода религиозной и антирелигиозной пропаганды признается за всеми гражданами»¹. Этой нормой впервые на конституционном уровне закреплялась возможность пропаганды. Более того, если сейчас для конституционного регулируемая пропаганда законодателем избраны нормы запрещающего характера, так как они не допускают пропаганду, возбуждающую социальную, расовую, национальную или религиозную ненависть и вражду, а также запрещают пропаганду социального, расового, национального, религиозного или языкового превосходства, то в Конституции 1918 г. был избран диаметрально противоположный вид нормы – разрешающий: законодатель разрешил религиозную и антирелигиозную пропаганду, непосредственно закрепив это дозволение в норме.

Применяя сложившиеся в теории приемы и способы толкования, можно прийти к выводу о том, что, если законодатель в Конституции 1918 г. специально оговорил закрепление религиозной и антирелигиозной пропаганды, а о других ее видах (социальной, расовой, национальной и др.) даже не упоминал, значит:

– либо они предполагались запрещенными, так как законодатель разрешил только такой вид пропаганды, как религиозная и антирелигиозная (использовался тип правового регулирования: «запрещено все, что не разрешено»);

– либо другие виды остались неурегулированными в связи с пробельностью законодательства того времени.

Кроме того, невключение в нормы конституционного акта таких видов пропаганды, как пропаганда социального, расового, национального или языкового превосходства, может указывать на отсутствие остро стоящей на тот момент проблемы такого неравенства, поскольку законодатель увидел необходимость урегулирования только одного вида пропаганды – религиозной. Причем последнюю он предпочел разделить на два подвида: религиозную и антирелигиозную (атеистическую), что указывает на приоритетные акценты той эпохи.

В современное же время развития общества мы каждый день убеждаемся в том, как остро стоит вопрос о национальном, расовом превосходстве, неурегулирование запрета которого в действующих конституционных нормах не представляется возможным (подтверждением тому являются ежедневные сообщения в СМИ).

Заметим, что такого обязательного признака, как преследование цели в виде возбуждения ненависти и вражды в результате пропагандистских действий, в конституционной норме 1918 г. не называется. То есть никакими целями и последствиями эта деятельность ранее законодателем не обуславливалась, поскольку норма была разрешающего характера.

Средства пропагандистской деятельности в истории не всегда оправдывали цели, но на них мы останавливаться не будем, так как методика, технология пропаганды (большевистской, советской, антисоветской и др.) и ее средства – предмет изучения политологов и историков. Так, например, в целях обеспечения действительной свободы выражения своих мнений «в руки рабочего класса и крестьянской бедноты были переданы все технические и материальные средства для издательской деятельности, а по всей стране государство обеспечивало свободное распространение печатных изданий»².

Кроме того, нельзя забывать и о том, что пропаганда важна в такие моменты, когда необходимо объединение, единение общества перед лицом угрозы (например, войны, приближающихся реформ, экономического кризиса), в связи с чем можно объяснить появившуюся в законодательных актах возможность узаконенной религиозной и антирелигиозной пропаганды. В таком случае четко сформулированная идея и призывы к ней звучат еще более убедительно. Особенно эффективны пропаганда и агитация тогда, когда государство отказывается от репрессивных методов борьбы и переходит к идеологическому воздействию. В такие переходные моменты пропаганда используется как некое негативное либо позитивное информационное воздействие в зави-



симости от тех целей, которые преследует субъект пропаганды в отношении адресата.

Безусловно, для начала XX в. закрепление самой свободы совести и свободы религиозной пропаганды, признание которой было провозглашено за всеми гражданами, уже являлось существенным прорывом в конституционно-правовом регулировании. Далее формулировки менялись в зависимости от вновь принятого конституционного акта.

В ст. 128 Конституции РСФСР 1937 г., помимо отделения государства и школы от церкви, обеспечения свободы совести, устанавливалась свобода отправления религиозных культов, а свобода антирелигиозной пропаганды признавалась за всеми гражданами³. Как видим, спустя почти 20 лет с момента принятия Конституции 1918 г., формулировка данной нормы значительно изменилась. Среди всех видов пропаганды законодатель оставляет конституционное закрепление только за антирелигиозной пропагандой, а религиозная пропаганда нивелируется до свободы отправления религиозных культов, хотя последнее, естественно, нельзя отождествлять с религиозной пропагандой.

Таким образом, не используя прямых запретов в норме права, тем не менее, с помощью приемов юридической техники законодатель все же ограничил право на религиозную пропаганду, закрепленное ранее в Конституции 1918 г., оставляя только лишь такой вид, как антирелигиозная пропаганда. Для того чтобы понять истинный смысл этой нормы, необходимо либо шире толковать данную норму Конституции 1936 г., и тогда все остальные виды пропаганды, не указанные в статье, запрещены, либо считать этот вопрос неурегулированным и искать ответ на него в иных юридических актах того времени, в том числе и подзаконных.

В Конституции РСФСР 1978 г. появляется термин «агитация», это первое его конституционное упоминание. Так, в ст. 97, в которой законодатель закрепляет особенности реализации открытости и гласности при подготовке к выборам народных депутатов, продекларировано: «Гражданам Российской Федерации, трудовым коллективам, общественным организациям, коллективам средних специальных и высших учебных заведений гарантируется возможность свободного и всестороннего обсуждения политических, деловых и личных качеств кандидатов в народных депутаты, а также право агитации за или против кандидата на собраниях, в печати, по телевидению, радио»⁴.

Относительно пропаганды в ст. 7 Конституции РСФСР 1978 г. не допускалось разжигание социальной, национальной и религиозной розни, включая пропаганду исключительности и любых форм дискриминации по признакам этнической, национальной, расовой, религиозной принадлежности⁵.

В ст. 35 запрещалось использование прав и свобод для насильственного изменения конституционного строя, разжигания расовой, национальной, религиозной ненависти, для пропаганды насилия и войны.

Таким образом, указанные статьи неким образом дублируют друг друга, только в одной пропаганда указана как один из способов разжигания розни, а в другой – как цель противоправного использования прав и свобод.

Обратим внимание, что законодателем в Конституции 1978 г. агитация и пропаганда помещены в разные главы указанного документа: в отношении агитации избрана гл. 11 «Избирательная система», а в отношении пропаганды – гл. 1 «Политическая система», а также гл. 5 «Права и свободы человека и гражданина». В то время как в ныне действующей Конституции РФ 1993 г. и пропаганда, и агитация помещены в одну ст. 29 гл. 2 «Права и свободы человека и гражданина», устанавливая основные положения свободы слова, и больше ни в каких главах о них не упоминается.

Представляется вполне логичным подход, использованный создателями Конституции 1978 г., поскольку термин «агитация» характерен только для избирательных процессов. И ранее, и в настоящее время данный термин используется только в контексте законодательства о выборах или референдуме, соответственно, вполне оправданно его упоминание именно в рамках избирательной системы, в отрыве от пропаганды, не смешивая и не отождествляя эти совершенно разные понятия. Однако отдельной главы, посвященной избирательной системе, в Конституции 1993 г. не сохранилось, в связи с чем изменилось и место закрепления термина «агитация» в ее тексте.

Если в 50–60 гг. XX в. заметным было увеличение лекций на атеистическую тематику, то к 70–80 гг. наблюдался существенный спад активности по антирелигиозной пропаганде, ее характер стал более эпизодическим. В Конституции РСФСР 1978 г. уже не было норм, регулирующих антирелигиозную пропаганду.

Далее, следует обратиться к действующей в настоящее время Конституции РФ, принятой на всенародном голосовании 12 декабря 1993 г. Составителями Конституции, прежде чем принять ее в том виде, в котором она ныне действует, были предложены многочисленные проекты, где формулировки запретов пропаганды звучали различным образом. С помощью лингвистических приемов, абстрактного изложения нормативного материала, указания на специфику места нормы права в структуре всего нормативного акта обеспечивались, по мнению авторов проектов Конституции 1993 г., максимальные возможности для формулирования нормативных обобщений:



– так, например, в редакции ст. 50 проекта от 15 декабря 1990 г.⁶ слово «пропаганда» вообще не употреблялось, хотя из смысла статьи мы понимаем, что речь идет и о запрете пропаганды, в том числе разжигающей вражду и ненависть по признаку отношения к религии (норма формулировалась следующим образом: запрещаются ограничение прав граждан, разжигание вражды и ненависти по признаку отношения к религии);

– в редакции ст. 7 проекта Конституции РФ от 9 декабря 1992 г. не допускалось создание и деятельность партий, общественных организаций и движений, имеющих целью насильственное изменение конституционного строя и нарушение целостности Российской Федерации, подрыв безопасности государства, создание не предусмотренных Конституцией и законами Российской Федерации структур власти, незаконных вооруженных формирований, разжигание социальной, национальной и религиозной розни, включая пропаганду исключительности и любых форм дискриминации по признакам этнической, национальной, расовой, религиозной принадлежности. Таким образом, непонятно отношение законодателя к тем же действиям, но совершенным гражданами, так как в данной статье среди субъектов они не называются;

– ст. 35 в редакции проекта от 24 апреля 1992 г., устанавливая основное правило о том, что осуществление человеком своих прав и свобод не должно нарушать права и свободы других лиц, содержала прямой запрет использования прав и свобод для насильственного изменения конституционного строя, разжигания расовой, национальной, религиозной ненависти, для пропаганды насилия и войны;

– по проекту, подготовленному Конституционной комиссией Съезда народных депутатов Российской Федерации, по состоянию на 16 июля 1993 г. ч. 2 ст. 14 звучала следующим образом: использование прав и свобод для насильственного изменения или насильственного устранения конституционного строя Российской Федерации, пропаганды и разжигания расовой, национальной, социальной, религиозной вражды и ненависти, а также насилия и войны запрещается;

– в проекте, подготовленном под руководством С. М. Шахрая, термин «социальная вражда и ненависть» исчезает, и запрет в ст. 4 формулируется так: «Запрещается использование прав и свобод для насильственного изменения конституционного строя, разжигания расовой, национальной, религиозной ненависти, для пропаганды насилия и войны»⁷.

Безусловное значение на формулирование текста норм Конституции 1993 г. оказало принятие Декларации прав и свобод человека и гражданина в 1991 г. Часть 2 ст. 4 указанного документа содержала запрет использования прав и свобод для

насильственного изменения конституционного строя, разжигания расовой, национальной, классовой, религиозной ненависти, для пропаганды насилия и войны⁸.

Таким образом, из проведенного исследования видно, как постепенно менялось отношение к таким свободам человека, как свобода совести, слова, вероисповедания, а с ними менялось и их правовое регулирование. Из анализа приведенных конституционных документов видна динамика расставленных приоритетов в зависимости от исторического периода.

Тем не менее пропаганда являлась и остается важнейшим социально-политическим явлением. В зависимости от современности средств коммуникации между людьми, господствующей идеологии и политического курса категории «агитация» и «пропаганда» получали свое конституционно-правовое содержание в Конституциях разных лет, в связи с этим и по настоящее время конституционно-правовое исследование данных категорий остается актуальным.

Пропаганда и агитация являются предметом изучения социологии, истории, психологии и политических наук, однако для юриспруденции особенно важно исследование данных категорий и их нормативное закрепление, что показывает проведенный сравнительный анализ конституционных актов России. Неоднозначность формулировок, вариативность толкования, употребление оценочных понятий, полярный подход законодателя на протяжении смены одного конституционного акта другим еще раз указывают на неразработанность данных понятий в юриспруденции. Однако обращение в советское время к такой категории, как «пропаганда», уже свидетельствует о регулировании важных прав и свобод человека (свобода слова, свобода мысли, свобода вероисповедания и др.). Предпринимались попытки урегулировать право исповедовать любую религию и не исповедовать никакой, проводить атеистическую пропаганду и в целом внести некую правовую определенность, адекватную сложившейся в обществе обстановке.

Однако ни в конституционных актах XX в., ни в ныне действующих не раскрываются понятия «пропаганда» и «агитация», что противоречит принципу правовой определенности.

Примечания

¹ Конституция (Основной закон) Российской Социалистической Федеративной Советской Республики (принята V Всероссийским Съездом Советов в заседании от 10 июля 1918 г.) // Изв. Всерос. ЦИК Советов. 1918. № 151. Доступ из справ.-правовой системы «Гарант» (дата обращения: 14.11.2012).

² Головистикова А. Н., Грудцына Л. Ю. Права и свободы человека. Трактровка свободы как важнейшего принципа права // Адвокат. 2006. № 7. Доступ из



- справ.-правовой системы «Гарант» (дата обращения: 15.11.2012).
- ³ См.: Конституция (Основной закон) Российской Советской Федеративной Социалистической Республики (утверждена Постановлением Чрезвычайного XVII Всероссийского Съезда Советов от 21 января 1937 г.) (в ред. от 11 декабря 1975 г.) // Изв. ЦИК Союза ССР и ВЦИК. 1937. № 20. Доступ из справ.-правовой системы «Гарант» (дата обращения: 15.11.2012).
- ⁴ Конституция (Основной закон) Российской Федерации – России (принята на внеочередной седьмой сессии Верховного Совета РСФСР девятого созыва 12 апреля 1978 г.) // Ведомости ВС РФ. 1978. № 15, ст. 407. Доступ из справ.-правовой системы «Гарант» (дата обращения: 15.11.2012).
- ⁵ Там же.
- ⁶ См. текст редакции: *Авакьян С. А.* Конституция России : природа, эволюция, современность : 2-е изд. М. : РЮИД ; Сашко, 2000.
- ⁷ Текст проекта был опубликован в газете «Федерация», 1992 г., № 16.
- ⁸ О Декларации прав и свобод человека и гражданина : постановление ВС РСФСР от 22 ноября 1991 г. № 1920-1 // Ведомости СНД и ВС РФ. 1991. № 52, ст. 1865.