

## ФЕДЕРАЛЬНЫЙ ЗАКОН «О ПОЛИТИЧЕСКОЙ РЕКЛАМЕ»: ПРИНЯТЬ НЕЛЬЗЯ ОТКЛОНИТЬ

В. В. Колобов

*Воронежский государственный университет*

*Поступила в редакцию 10 января 2022 г.*

**Аннотация:** в статье анализируются актуальные проблемы правового регулирования политической рекламы в Российской Федерации. В частности, делается попытка обосновать необходимость разработки и принятия Федерального закона «О политической рекламе».

**Ключевые слова:** политическая реклама, СМИ, Федеральный закон «О политической рекламе», журналистика, связи с общественностью.

**Abstract:** the article analyzes the current problems of legal regulation of political advertising in the Russian Federation. In particular, an attempt is made to justify the need to develop and adopt a Federal law «On political Advertising».

**Keywords:** political advertising, mass media, Federal Law «On Political Advertising», journalism, public relations.

Формулируя постановку проблемы данной статьи, мы исходим из того, что политическая реклама как вид практической деятельности является составной частью современной политической коммуникации и политического маркетинга и действует не только во время подготовки и проведения избирательных кампаний, но и в период между ними.

Автор согласен с точкой зрения отечественных ученых, считающих, что отправной точкой отсчета в развитии политической рекламы в нашей стране в постсоветский период следует считать конец 1980-х — начало 1990-х гг., когда произошел распад СССР и наступил новый этап российской истории, отличительными чертами которого стали курс на демократизацию и гласность.

По мнению Т. Э. Гринберг, весной 1989 г., когда были объявлены выборы народных депутатов СССР, «у избирателей фактически впервые появилась возможность реального выбора, а у кандидатов, не принадлежащих к партийной номенклатуре и элитным социальным группам, — вхождения в политическую элиту страны через выборную должность» [1, 6].

Л. А. Андросова приводит слова Генерального секретаря ЦК КПСС М. С. Горбачева из доклада на совещании в ЦК КПСС в июле 1989 г. о том, что партийные организации «должны быть готовы к тому, чтобы умело вести в самых различных условиях работу с населением», используя для этого разнообразные формы и методы, в том числе «пропаганду и политическое рекламирование кандидатов». «До этого о политической рекламе вслух не говорили, само понятие рекламы трактовалось как нечто низменное, недостойное внимания серьезных политиков.

Да и не было у нас политической рекламы, поскольку она действительна лишь в ситуации выбора, существовала лишь односторонняя агитация», — отмечает автор [2, 3].

За прошедшие 30 с лишним лет политическая реклама в нашей стране прошла большой путь: от слепого копирования западных предвыборных технологий, повального увлечения «черным» и «серым» пиаром — до выбора собственного пути развития и завоевания своего места в структуре массовой коммуникации.

Подобные слова можно сказать и о науке, которая изучает феномен политической рекламы, успешно взаимодействуя с целым комплексом отраслевых дисциплин (журналистика, связи с общественностью, теория массовых коммуникаций, политология, социология, психология, политическая философия, культурология, политический консалтинг, имиджелогия и др.).

Большой вклад в разработку теоретической базы политической коммуникации, политического маркетинга и политической рекламы внесли Е. А. Блажнов, Б. Л. Борисов, И. Л. Викентьев, М. Н. Грачев, Т. Э. Гринберг, Ж. П. Гуревич, А. И. Ковлер, А. П. Короченский, П. А. Кузнецов, В. Л. Музыкант, Е. В. Егорова-Гантман, С. Ф. Лисовский, Д. В. Ольшанский, К. В. Плешаков, Г. Г. Почепцов, Н. В. Старых, А. Н. Толкачев, А. Н. Чумиков, В. В. Ученова, О. А. Феофанов и др.

Можно сказать, что ученые свою миссию выполнили, проанализировав огромный массив эмпирического материала, попытавшись сформулировать основные положения, функции и задачи политической рекламы. Дальнейшее продвижение упирается в отсутствие Федерального закона «О политической рекламе». Попытки внести на рассмотрение Федерального Собра-

ния Российской Федерации проект данного нормативного правового акта предпринимались неоднократно, но они, к сожалению, не увенчались успехом.

Зачем нужен Федеральный закон «О политической рекламе»? Выскажу личную точку зрения не только как преподаватель, вот уже более 15 лет читающий студентам лекции в рамках учебной дисциплины «Политическая реклама», но и как специалист-практик, принимавший непосредственное участие в избирательных кампаниях 1990-х и нулевых годов XX в. в качестве пресс-секретаря, заместителя руководителя предвыборного штаба по связям с общественностью и агитационно-массовой работе. И защитивший, кстати говоря, кандидатскую диссертацию в 2005 г. на тему: «Рекламные и PR-технологии в СМИ в региональных избирательных кампаниях современной России (1995–2005 гг.)» (научный руководитель — доктор филологических наук, профессор В. В. Тулупов).

Назову лишь несколько, на мой взгляд, наиболее важных и актуальных причин.

**Первая причина.** Федеральный закон «О политической рекламе» заполнит нишу в отечественном законодательстве, регулирующем процесс предвыборной агитации во время подготовки и проведения выборов различного уровня: Президента Российской Федерации, депутатов Государственной Думы Федерального Собрания Российской Федерации, законодательных собраний субъектов Российской Федерации, представительных органов местного самоуправления, а также, как отмечалось выше, в период между ними.

В настоящее время вопросы размещения политической рекламы регулируется общими нормами избирательного законодательства Российской Федерации, определенными для предвыборной агитации, что, на наш взгляд, не всегда адекватно отражает суть происходящих политических процессов.

Федеральный закон от 13.03.2006 №38-ФЗ (в послед. ред.) «О рекламе» содержит положение, не предполагающее двойного толкования: «Статья 2. Настоящий Федеральный закон не распространяется на: 1) политическую рекламу, в том числе предвыборную агитацию и агитацию по вопросам референдума» [3].

В Федеральном законе от 10.01.2003 №19-ФЗ (в послед. ред.) «О выборах Президента Российской Федерации» дается определение предвыборной агитации (ст. 49), а в Федеральном законе от 12.06.2002 №67-ФЗ (в послед. ред.) «Об основных гарантиях избирательных прав и права на участие в референдуме граждан Российской Федерации» — предвыборной агитации и агитации по вопросам референдума (ст. 48). При этом ни в одном нормативном правовом акте, входящем в состав избирательного законодательства Российской Федерации, в том числе Федеральных законах «О выборах депутатов Государственной Думы Федерального Собрания Российской Федерации» от 20 декабря 2002 года №175-ФЗ

и «Об общих принципах организации местного самоуправления в Российской Федерации» от 28 августа 1995 г. №154-ФЗ, не содержится норм, в которых политическая реклама рассматривалась бы как форма политической агитации.

Пришло время данную юридическую коллизию отрегулировать в соответствии с требованиями времени и запросами общества.

**Вторая причина.** Принятие Федерального закона «О политической рекламе» позволит внести ясность в ситуацию, связанную с разграничением таких понятий, как предвыборная агитация и информирование избирателей о ходе подготовки и проведения выборов и референдумов, деятельности избирательных комиссий федерального, регионального и местного уровней, органов государственной власти и местного самоуправления в период политических процессов.

Отсутствие четких критериев в отечественном законодательстве на практике может привести (и приводит) к возникновению серьезных нарушений во время политических процессов: проведение предвыборной агитации с использованием административного ресурса; участие в агитации должностных лиц органов государственной и муниципальной власти; доведение агитационных материалов до широкого круга избирателей до официального старта избирательной кампании; выпуск и распространение предвыборных материалов под видом журналистской продукции и т.д.

Также необходимо дать правовое определение таких понятий как «электорат», «предвыборная агитация», «негативная политическая реклама», «косвенная реклама», «незаконная реклама», «ненадлежащая реклама», «скрытая реклама», «политические технологии» и др.

**Третья причина.** Нормы Федерального закона позволят более эффективно бороться с такими явлениями в деятельности средств массовой информации, как скрытая политическая реклама или так называемая «пиарналистика», «черные» и «серые» технологии. Какие признаки могут указывать на то, что данный материал (статья в газете или на сайте информационного агентства, сюжет по телевидению, репортаж по радио и т.д.) является ничем иным, как PR-продуктом или прямой агитацией? Такими признаками могут быть: содержание материала; его подготовка непосредственно самим субъектом политического процесса (избирательным штабом политической партии или конкретного кандидата в депутаты) или под его контролем; отсутствие указания на рекламный характер публикуемого или выходящего в эфир материала; оплата размещения агитационного материала не из средств избирательного фонда политической партии или конкретного кандидата и т.д.

Необходимо признать, что сейчас данные нарушения избирательного законодательства трудно доказуемы с юридической точки зрения.

И, наконец, **четвертая причина**. Нет сомнения, что Федеральный закон «О политической рекламе» даст мощный толчок научным исследованиям, посвященным изучению политической рекламы, ее конструктивному взаимодействию с другими отраслевыми науками. В настоящее время в научной литературе существует множество определений политической рекламы, в чем-то схожих, а в чем-то противоречащих друг другу.

В некоторых источниках политическая реклама выделяется в качестве особой разновидности социальной рекламы, которая действует в рамках предвыборной кампании [4, 17.]. В других работах анализируются случаи, когда «политическая реклама отождествляется с предвыборной агитацией, причем политическая реклама есть категория общая, а предвыборная агитация рассматривается как разновидность политической рекламы» [5, 23].

Как отмечает М. В. Баранова, «Под политической рекламой часто понимают одну из возможных форм предвыборной агитации в СМИ. (...) Вместе с тем политическая реклама является более широким понятием, поскольку может иметь целью не только побудить избирателя к голосованию «за» или «против», но и стимулировать любую форму политического участия» [6].

По мнению А. А. Аксенова: «Политическая реклама — это форма политической коммуникации в условиях выбора, адресное воздействие на электоральные группы в лаконичной, оригинальной, легко запоминающейся форме. Политическая реклама отражает суть политической платформы определенных политических сил, настраивает избирателей на их поддержку, формирует и внедряет в массовое сознание определенное представление о характере этих политических сил, создает желаемую психологическую установку на голосование» [7, 12].

Обобщая сказанное, можно предложить следующее определение политической рекламы: «Политическая реклама — это распространяемая в соответствии с законодательством информация о деятельности органов государственной власти и государственного управления, политических партий и общественных организаций, отдельных политических деятелей, которая предназначена для неопределенного круга лиц и призвана формировать или поддерживать интерес к этим структурам и лицам, идеям и начинаниям и способствовать реализации их задач и целей».

Насущную необходимость правового регулирования политической рекламы признают не только ученые, эксперты, участники политического процес-

са, но и сами законодатели. Например, председатель Совета Федерации Федерального Собрания Российской Федерации В. И. Матвиенко заявила в статье, опубликованной в «Парламентской газете»: «Остро ощущается потребность в принятии закона, регулирующего область политической рекламы, притом не только в период выборов, но и в целом, как составной части деятельности партий» [8].

В принципе существующие пробелы в федеральном законодательстве в сфере политической рекламы можно устранить путем совершенствования действующего Федерального закона «О рекламе», внесения в него полноценного раздела, отражающего дефиницию политической рекламы и характерные признаки, отличающие ее от других видов рекламы и смежных правовых понятий.

Но более правильным и эффективным решением нам представляется разработка и принятие Федерального закона «О политической рекламе». Мы убеждены в том, что данный нормативный правовой акт будет способствовать дальнейшему конституционно-правовому развитию государства и гражданского общества, укреплению политической системы и демократических институтов в нашей стране.

#### ЛИТЕРАТУРА

1. Гринберг Т. Э. Политические технологии: ПР и реклама: учеб. пособие / Т. Э. Гринберг. — М.: Аспект Пресс, 2005.
2. Андросова Л. А. Политическая и социальная реклама: учеб. пособие / Л. А. Андросова. — Пенза: Информационно-издательский центр ПензГУ, 2008.
3. Федеральный закон от 13.03.2006 N38-ФЗ (в послед. ред.) «О рекламе». — URL: [www.consultant.ru](http://www.consultant.ru) (дата обращения: 10.01.2022).
4. Дюдина П. А. Политическая реклама: цели и средства (к проблеме конституционно-правового регулирования) / П. А. Дюдина // Реклама и право. — 2008. — N2.
5. Бузин А. Ю. Проблемы правового регулирования предвыборной агитации / А. Ю. Бузин // Конституционное и муниципальное право. — 2009. — N3.
6. Баранова М. В. Пробелы правового регулирования политической рекламы / М. В. Баранова. — URL: <https://cyberleninka.ru/article/n/probely-pravovogo-regulirovaniya-politicheskoy-reklamy> (дата обращения: 10.01.2022).
7. Аксенов А. А. Реклама в политике: учеб. пособие / А. А. Аксенов. — Комсомольск-на-Амуре: ФГБОУ ВПО «КНАГТУ», 2013.
8. Матвиенко В. И. Правовая система страны должна опираться на национальные традиции и ценности / В. И. Матвиенко // Парламентская газета. — 2016. — 12 авг.

*Воронежский государственный университет  
Колобов В. В., доктор филологических наук, доцент кафедры связей с общественностью, рекламы и дизайна факультета журналистики  
E-mail: [vvkolobov2015@yandex.ru](mailto:vvkolobov2015@yandex.ru)*

*Voronezh State University  
Kolobov V. V., Doctor of Philology, Associate Professor of the Public Relations, Advertising and Design Department  
E-mail: [kolobov2015@yandex.ru](mailto:kolobov2015@yandex.ru)*