ИЗБИРАТЕЛЬНОЕ ПРАВО
И РАЗВИТИЕ ДЕМОКРАТИИ

ПРЕДВЫБОРНАЯ АГИТАЦИЯ В СИСТЕМЕ
ПРАВОВОГО И СОЦИАЛЬНО-ПОЛИТИЧЕСКОГО
РЕГУЛИРОВАНИЯ ВЫБОРОВ

© 2019 г. Н. Ю. Турищева

*Избирательная комиссия Краснодарского края;
Кубанский государственный университет, Краснодар*

E-mail: dom0023@mail.ru

Поступила в редакцию 20.09.2018 г.

Статья посвящена актуальным вопросам агитационной деятельности избирательных объединений и кандидатов. Автор исследует феномен предвыборной агитации как предмет и средство правового регулирования, формулирует принципы проведения агитационной деятельности, вытекающие из содержания федерального избирательного законодательства. Проанализированы формы и методы агитации, их содержательные характеристики, ограничения субъектного состава, особенности правового режима, применимого к различным методам агитации. Особое внимание уделено вопросам агитационной деятельности политических партий как способствующей политической социализации электората. Проанализированы возможности избирательных объединений по участию в агитации в поддержку выдвинутых кандидатов в условиях использования мажоритарной и смешанной избирательной системы, внесены предложения автора статьи по дальнейшему развитию системы принципов агитационной деятельности.

Ключевые слова: политические партии, кандидаты, средства массовой информации, предвыборная агитация, информирование избирателей.

DOI: 10.31857/S013207690003654-1

В структуре информационного обеспечения выборов предвыборная агитация наряду с информированием избирателей выполняет важнейшую социальную и политическую функции, являясь значимым источником информации о кандидатах и избирательных объединениях, который задает тон всей избирательной кампании, определяет основные медийные характеристики выборов, позволяющие оценивать кампанию как конструктивную, содержательную, повышающую уровень доверия избирателей к формируемым органам публичной власти, или, напротив, как «грязную», основанную на использовании компромата, вызывающую у электората протестные настроения и нежелание участвовать в выборах.

Заложенный в агитации потенциал непосредственного влияния на результаты голосования и повышения уровня поддержки конкретных кандидатов и партий отмечается многими авторами¹.

¹ См., напр.: Головин А. Г. Избирательное право и избирательный процесс в Российской Федерации: курс лекций. М., 2016; Капанова Ю. В. Нормативное правовое регулирование предвыборной агитации в России // Юрист-правовед. 2017. № 4. С. 120.

Наиболее значимой является агитационная деятельность политических партий, так как именно она влияет на политическое рекрутирование граждан, способствует политической социализации электората. Значение предвыборной агитации выходит далеко за пределы конкретной избирательной кампании, поскольку агитация представляет собой ту легальную политическую площадку, в рамках которой может быть реализован не только законодательно закрепленный механизм поддержки кандидатов, но и в целом сформулированы политическая программа партии и ее особенный, узнаваемый имидж.

При всей сложности и многоплановости предвыборной агитации юридический анализ норм, посвященных установлению правил проведения агитационной деятельности, позволяет говорить о том, что предвыборная агитация – феномен, относящийся одновременно к институтам избирательного права и избирательного процесса. Аккумулируя содержательные характеристики предвыборных материалов, требования, предъявляемые к субъектам агитационной деятельности и к СМИ, имеющим право участвовать в выборах, закрепляя

принципы, порядок и сроки осуществления агитационной деятельности, предвыборная агитация выступает одновременно предметом и средством правового регулирования.

В системе правовых средств, определенных законодателем для обязательного использования в процессе подготовки и проведения избирательной кампании, предвыборная агитация выступает как наиболее мощный механизм, способный оказать влияние на реальный выбор избирателей. Задавая стандарты функционирования политического алгоритма выборов, агитация опосредует качественный состав органов публичной власти, формируемых путем прямых выборов. Учитывая фактор влияния агитации на ход избирательной кампании, законодатель определяет в Федеральном законе от 12 июня 2002 г. № 67-ФЗ «Об основных гарантиях избирательных прав и права на участие в референдуме граждан Российской Федерации»² (далее — Федеральный закон № 67-ФЗ) перечень допустимых форм и методов ведения агитации и особый порядок, устанавливаемый в отношении каждого из них.

Закрепление на законодательном уровне требований, предъявляемых к порядку проведения агитации, соответствует общепризнанной мировой практике. Государства с развитыми демократическими традициями уделяют особое внимание законодательному регулированию предвыборной агитации как наиболее важного института, способствующего проведению справедливых, открытых и прозрачных выборов. Так, Избирательный кодекс Франции детально регламентирует равный доступ к СМИ во время избирательных кампаний, порядок размещения печатных агитационных материалов, сроки проведения агитации и др.³ Аналогичные положения содержит законодательство Италии⁴. Избирательное законодательство Испании регулирует сроки проведения предвыборной агитации, порядок ее финансирования, определяет круг лиц, которым участие в предвыборной кампании запрещено⁵. Законодательство Германии особое внимание уделяет соблюдению равенства партий при предоставлении времени на

государственных теле- и радиоканалах⁶. В США законодательно установлены требования по финансированию мероприятий, связанных с распространением предвыборной агитации, требования, предъявляемые к телевизионным дебатам и др.⁷ В национальном законодательстве большинства современных демократических государств предусмотрена (с различными вариантами) детальная регламентация предвыборной агитации, связанная с обеспечением равных условий участия для кандидатов и партий, и жесткий контроль ее проведения со стороны уполномоченных органов.

Следует отметить, что нормы российского избирательного законодательства, устанавливая обязательные требования, которые предъявляются к функционированию агитации как важнейшему институту избирательного процесса, определяя формы и методы ведения агитации и устанавливая организационные меры, направленные на создание гарантий выпуска и распространения агитационных материалов и проведения публичных мероприятий, соответствуют международной практике проведения выборов.

В числе важнейших сущностных характеристик предвыборной агитации как правового средства необходимо указать следующие принципы агитационной деятельности, содержание которых вытекает из норм федерального избирательного законодательства:

1. Принцип гарантированности агитационной деятельности. Он заключается в закреплении на уровне законодательства системы гарантий проведения агитации кандидатами и избирательными объединениями. В ряду важнейших законодательных требований следует назвать предоставление бесплатного и платного эфирного времени и печатной площади в государственных (муниципальных) СМИ. Законодателем выстроена иерархия СМИ, обязанных предоставлять эфирное время и печатную площадь на платной и бесплатной основе, а также уровней и видов СМИ, сетевых изданий, имеющих право предоставлять платные эфир и печатную площадь на выборах соответствующего уровня. При этом обязательность предоставления бесплатного эфирного времени и печатной площади со стороны государственных и муниципальных СМИ на выборах соответствующего уровня сочетается с невозможностью их отказа от предоставления эфирного времени, печатной площади на платной основе даже в случае неопубликования

² См.: СЗ РФ. 2002. № 24, ст. 2253.

³ См.: Современные избирательные системы. Вып. 8: Бразилия, Франция, Чехия, Южная Корея / А. Г. Орлов, М. А. Мещерякова, С. Я. Павлов, Т. О. Кузнецова; науч. ред. А. В. Иванченко, В. И. Лафитский. М., 2013. С. 184—186.

⁴ См.: Современные избирательные системы. Вып. 10: Италия, Малайзия, Перу, Сирия / Кузнецова, Л. М. Ефимова, А. Г. Орлов, М. А. Сапронова; науч. ред. А. В. Иванченко, В. И. Лафитский. М., 2015. С. 60, 61.

⁵ См.: Современные избирательные системы. Вып. 3: Испания, США, Финляндия, Япония / А. Г. Орлов, В. И. Лафитский, И. А. Ракитская, Т. О. Кузнецова; науч. ред. А. В. Иванченко, В. И. Лафитский. М., 2009. С. 40, 41.

⁶ См.: Современные избирательные системы. Вып. 2: Аргентина, Германия, Швеция / А. Г. Орлов, Ю. И. Лейбо, И. А. Ракитская; науч. ред. Ю. А. Веденеев, В. И. Лысенко М., 2007. С. 147, 148.

⁷ См.: Современные избирательные системы. Вып. 3: Испания, США, Финляндия, Япония. С. 170—175.

ими расценок, что создает дополнительные гарантии осуществления агитации в СМИ.

Кроме того, законодателем установлены организационные гарантии проведения агитации: определены обязанности избирательных комиссий, организующих выборы, по принятию мер, направленных на обеспечение агитационной деятельности кандидатов и избирательных объединений (проведение жеребьевок по распределению эфирного времени и печатной площади, учет агитационных материалов, рассмотрение информационных споров и др.); установлены обязанности органов местного самоуправления по определению помещений, находящихся в государственной или муниципальной собственности, безвозмездно предоставляемых кандидатам и партиям для проведения публичных агитационных мероприятий в форме встреч с избирателями, выделению специально оборудованных мест в границах каждого избирательного участка для размещения печатных агитационных материалов.

2. Принцип равенства кандидатов и избирательных объединений в доступе к средствам массовой информации и иным способам ведения предвыборной агитации, что находит выражение в установлении объемов бесплатного эфирного времени и бесплатной печатной площади, предоставляемых всем зарегистрированным кандидатам (или избирательным объединениям) на равных основаниях, а также обязанности оплаты всех иных агитационных материалов за счет средств избирательного фонда. Установление верхнего предела расходования средств избирательного фонда партии и кандидата на соответствующих выборах, а также определение равных условий формирования фонда ставят участников избирательного процесса в одинаковые условия. Здесь же необходимо упомянуть и обязательное опубликование в течение 30 дней со дня начала избирательной кампании расценок на предоставление платной печатной площади и платного эфирного времени редакциями средств массовой информации и сетевыми изданиями, расценок по изготовлению печатных агитационных материалов типографиями, а также расценок по размещению агитационных материалов в сети Интернет, что определяет заведомо равные условия по выпуску и размещению агитационных материалов кандидатов и партий на платной основе.

3. Принцип свободы кандидатов и избирательных объединений в выборе форм и методов агитации непосредственно закреплен в Федеральном законе № 67-ФЗ. Законодатель предусматривает возможность проведения агитации с использованием следующих методов: путем выпуска и распространения печатных, аудиовизуальных и иных материалов; проведения публичных мероприятий,

распространения информации на каналах организаций телерадиовещания и в периодических печатных изданиях, в сетевых изданиях, а также иными методами. Таким образом, перечень форм и методов агитации является открытым. Развитие информационного пространства, коммуникационных технологий способствует включению все новых методов в арсенал агитационных мероприятий.

Кандидаты и избирательные объединения вправе проводить агитацию, самостоятельно определяя ее содержание, выбирая формы и методы, предусмотренные действующим законодательством.

4. Принцип открытости и гласности агитационной деятельности созвучен основному принципу выборов в целом, отражает основные цели и задачи проведения агитации, находит выражение в структуре форм и методов агитации, в деятельности системы избирательных комиссий, обязанных способствовать свободному волеизъявлению избирателей. Открытость и гласность агитации направлены на создание условий для отражения полного спектра участников избирательного процесса, на подтверждение реальной альтернативности выборов, предоставление избирателям возможности осуществить осознанный выбор, исходя из многообразия программ участников избирательного процесса и собственных политических предпочтений.

Обеспечение открытости и гласности как принцип агитационной деятельности в наибольшей степени отражает существо агитации как необходимой составной части информационного обеспечения выборов. В этой связи следует отметить установленную п. 10 ст. 47 Федерального закона № 67-ФЗ обязательность опубликования политической партией, выдвинувшей кандидатов или их список, своей предвыборной программы. Партия обязана опубликовать программу не менее чем в одном государственном или муниципальном (соответственно уровню выборов) периодическом печатном издании, а также разместить ее в сети Интернет. Указанное требование стоит особо в системе правового регулирования предвыборной агитации, поскольку из общего объема агитационных материалов опубликование предвыборной программы партии является единственным видом обязательной публикации, что позволяет оценивать ее как находящуюся на стыке агитации и информирования.

5. Принцип контролируемости агитационной деятельности определяется обязанностью избирательных комиссий по осуществлению контроля за агитационной деятельностью кандидатов и избирательных объединений, обеспечивается системой мер обязывающего, запрещающего и ограничительного характера, устанавливаемых как в отношении содержания агитматериалов, так и требования о предоставлении их образцов до

распространения в избирательные комиссии. В Государственной автоматизированной системе РФ «Выборы» обеспечивается ведение задачи «Агитация», аккумулирующей образцы печатных, аудиовизуальных и иных агитационных материалов.

Система контроля агитационной деятельности включает меры не только организационного, юридического, но и финансового характера. Финансовый контроль достигается путем установления требований обязательной оплаты агитационных материалов за счет средств избирательных фондов и обязанности кандидатов и партий представлять финансовые отчеты, отражающие движение средств избирательных фондов.

6. Принцип автономности агитационной деятельности отражает запрет на использование зарегистрированными кандидатами предоставленных им эфирного времени, печатной площади для проведения предвыборной агитации за других зарегистрированных кандидатов, а также запрет оплаты агитации за кандидата, избирательное объединение из средств избирательных фондов других кандидатов, избирательных объединений.

Особый правовой режим имеет такой метод агитации, как распространение печатных агитационных, аудиовизуальных и иных материалов, относительно которых действует безусловное требование их оплаты из средств соответствующего избирательного фонда. На выборах, проводимых по мажоритарной системе, не обладая собственным избирательным фондом, партия не вправе выпускать печатные агитационные материалы в поддержку выдвинутого ею кандидата.

Примером реализации принципа автономности агитационной деятельности является признание незаконными совместно изготавливаемых кандидатами печатных агитационных материалов. К примеру, оценивая печатный агитационный материал, изготовленный и оплаченный совместно несколькими кандидатами, Избирательная комиссия Иркутской области пришла к выводу, что такие совместные агитационные материалы незаконны даже в том случае, если оплата их изготовления осуществлена пропорционально за счет средств избирательных фондов кандидатов, а отдельные части такого совместного материала оформлены как самостоятельные агитационные материалы (например, имеют свои выходные данные)⁸.

7. Принцип солидарности избирательного объединения и выдвинутых им кандидатов определяет систему взаимодействия партии и кандидатов в рамках агитационной деятельности.

⁸ См.: Хвалёв С. А. Предел усмотрений: на примере правоприменительной деятельности избирательных комиссий // Журнал рос. права. 2018. № 6. С. 23.

Федеральный закон № 67-ФЗ предусматривает возможность ведения агитации партией в поддержку выдвинутых ею кандидатов, в том числе не только в составе пропорционального списка, но и по мажоритарным округам. Наиболее ярко принцип солидарности проявляется при проведении выборов по смешанной избирательной системе, в условиях которой и избирательное объединение, и кандидат формируют собственный избирательный фонд, что определяет широкие возможности агитации.

Например, при проведении выборов депутатов Государственной Думы предусмотрена возможность ведения агитации партией за выдвинутых ею кандидатов, а также кандидатами — не только в поддержку выдвинувшей их партии, но и в поддержку других кандидатов — выдвиженцев этой же партии.

На выборах Президента России предусмотрена возможность ведения партией агитации в поддержку выдвинутого ею кандидата. При этом политическая партия является самостоятельным субъектом агитационной деятельности⁹. Отсутствие собственного избирательного фонда партии в ходе президентских выборов естественным образом определяет право партий участвовать в агитационных мероприятиях в СМИ лишь на бесплатной основе. В то же время партия вправе предоставить выделенное ей бесплатное эфирное время выдвинутому ею кандидату, что, безусловно, может значительно увеличить присутствие такого кандидата в медийном пространстве.

8. Важнейшим принципом осуществления агитации является **разграничение информирования и агитации**, дифференциация которых осуществлена федеральным законодателем на основании правовых позиций Конституционного Суда РФ¹⁰.

В п. 2 ст. 48 Федерального закона № 67-ФЗ законодателем определены действия, которые, будучи совершенными в период избирательной кампании, признаются предвыборной агитацией:

а) призывы голосовать за кандидата (список кандидата (тов) либо против него (них));

б) выражение предпочтения какому-либо кандидату, избирательному объединению;

в) описание возможных последствий в случае, если тот или иной кандидат будет или не будет избран либо если избирательное объединение будет допущено или не допущено к распределению мандатов;

⁹ См.: Федеральный закон от 10 января 2003 г. № 19-ФЗ «О выборах Президента Российской Федерации» // СЗ РФ. 2003. № 2, ст. 171.

¹⁰ См.: Постановление Конституционного Суда РФ от 30 октября 2003 г. № 15-П // СЗ РФ. 2003. № 44, ст. 4358.

г) распространение информации, в которой явно преобладают сведения о каком-либо кандидате (избирательном объединении) в сочетании с позитивными или негативными комментариями;

д) распространение информации о деятельности кандидата, не связанной с его профессиональной деятельностью;

е) деятельность, способствующая созданию положительного или отрицательного отношения избирателей к кандидату и выдвинутому его избирательному объединению.

В материалах, размещаемых в периодических печатных изданиях (газетах) и сетевых изданиях, только прямые призывы голосовать за конкретного кандидата и партию рассматриваются как агитационные, т.е. действия, предусмотренные п/п. «а», остальные же действия редакций (предусмотренные п/п. «б» – «е») считаются имеющими агитационную цель лишь при их неоднократности.

В то же время наличие хотя бы одного из признаков, перечисленных в п. 2 ст. 48 Федерального закона № 67-ФЗ, в печатном агитационном материале (листочке) в поддержку кандидата или партии позволяет отнести его к агитационным. Такой материал должен содержать все необходимые реквизиты с указанием выходных данных изготовителя и заказчика, а также должен быть оплачен из средств соответствующего избирательного фонда. Отсутствие этих обстоятельств, как правило, является основанием для оценки такого печатного материала в качестве незаконного агитационного материала, подлежащего изъятию.

Так, например, выпущенный избирательным объединением КПРФ информационный бюллетень «Правда», распространенный на территории ряда субъектов РФ в ходе выборов Президента РФ, постановлением ЦИК России был признан незаконным агитационным материалом в связи с тем, что был изготовлен по заказу партии, которая, не имея собственного избирательного фонда, не могла оплачивать изготовление агитационных материалов выдвинутого ею кандидата¹¹.

В ходе президентской избирательной кампании 2018 г. СМИ была предоставлена большая свобода для участия в информировании избирателей путем распространения значимой информации о выборах, о предвыборных мероприятиях, проводимых

кандидатами и политическими партиями, в том числе об агитационной деятельности кандидатов. Соответствующие правовые позиции ЦИК России, посвященные разъяснению положений законодательства в части информационного обеспечения выборов, были поддержаны Верховным Судом РФ, отметившим обоснованность рекомендаций, адресованных СМИ, по полноценному освещению фактически осуществляемой предвыборной деятельности различных кандидатов, исходя из конституционного принципа свободных выборов, с соблюдением баланса по времени освещения, нейтральности и объективности подачи информации¹².

9. Темпоральный (временной) принцип агитации, согласно которому начало периода агитации для выдвинувшихся кандидатов и избирательных объединений, выдвинувших кандидатов, соответствует времени осуществления их выдвижения (для кандидатов – это сроки представления документов в избирательную комиссию, для избирательных объединений – проведения съезда, конференций, собраний), время же проведения агитации в средствах массовой информации начинается за 28 дней до дня голосования, после завершения периода регистрации кандидатов, пропорциональных списков. Общее время окончания агитационного периода – за день до дня голосования, на выборах любого уровня действует установленное отечественным избирательным законодательством правило так называемого дня тишины. Установление агитационного периода имеет важнейшее значение для оценки законности или незаконности агитации, определения правомочий субъектов агитационной деятельности. Так, ЦИК в рамках избирательной кампании по выборам Президента России особо обратила внимание организаций телерадиовещания на недопустимость распространения информации, имеющей признаки предвыборной агитации, вне агитационного периода¹³.

Указанные выше принципы тесно взаимосвязаны. Содержание каждого из них обусловлено «духом» Закона и проистекает из логики развития избирательного процесса в целом.

Следует отметить устанавливаемые по умолчанию законодателя **отсутствие требования достоверности** агитационных материалов и **отсутствие требования обязательности** участия в агитации.

¹¹ См.: постановление ЦИК России от 26 января 2018 г. № 133/1105–7 «Об обращении кандидата на должность Президента Российской Федерации С. Н. Бабурина, обращении политической партии «КОММУНИСТИЧЕСКАЯ ПАРТИЯ КОММУНИСТЫ РОССИИ» в связи с фактами выпуска и распространения политической партией «КОММУНИСТИЧЕСКАЯ ПАРТИЯ РОССИЙСКОЙ ФЕДЕРАЦИИ» информационного бюллетеня «ПРАВДА» // СПС «ГАРАНТ».

¹² См.: Решение Верховного Суда РФ от 15 марта 2018 г. № АКПИ18–313; Определение Апелляционной коллегии Верховного Суда РФ от 20 марта 2018 г. № АПЛ18–149 // СПС «ГАРАНТ».

¹³ См.: постановление ЦИК России от 26 января 2018 г. № 133/1106–7 «О разъяснениях особенностей освещения деятельности кандидатов на должность Президента Российской Федерации организациями телерадиовещания» // Там же.

При всей детализации законодательного регулирования агитации качество ее проведения зачастую вызывает критику ее главных потребителей — избирателей. Во многих случаях электорат слабо знает кандидатов на выборные должности, что является одной из причин низкой активности избирателей в день голосования. Как представляется, важнейшим принципом ведения агитационной деятельности должен стать принцип ее обязательности. На сегодняшний день обязательность агитации не установлена, что позволяет кандидатам и избирательным объединениям (чаще — на муниципальных выборах) уклоняться от ее проведения. Тем самым нарушается гласность выборов, избиратели не получают достаточного объема информации о зарегистрированных кандидатах и избирательных объединениях, участвующих в выборах. Восполнение информации достигается лишь за счет официальных информационных материалов комиссий о зарегистрированных кандидатах и списков, размещаемых в помещении для голосования.

Установление же требований обязательности участия кандидатов в совместных агитационных мероприятиях на каналах организаций телерадиовещания является недостаточным для получения полного объема информации о кандидатах, участвующих в выборах. Необходимо установить обязательность участия кандидатов не только в совместных агитационных мероприятиях в теле- и радиопрограммах, но и в агитационной деятельности вообще, в том числе путем выпуска и распространения печатных агитационных материалов.

Достоверность является тем критерием, требование наличия которого, в отличие от информационных материалов, не применимо к предвыборной агитации. На отсутствие правовых оснований по оценке достоверности агитационных материалов кандидатов обращается внимание в решениях Верховного Суда РФ¹⁴.

Как справедливо отмечает В. В. Игнатенко, обладая закрепленными в Законе контрольными полномочиями по соблюдению порядка проведения предвыборной агитации, избирательные комиссии в то же время не наделены полномочиями по признанию достоверной или недостоверной информации, содержащейся в агитационных материалах, размещенных в установленном законом порядке¹⁵.

Вместе с тем, отсутствие требования достоверности агитационных материалов в действующем

избирательном законодательстве зачастую приводит к использованию противоправных технологий в ходе выборов. На сегодняшний день установлен запрет на распространение негативной информации о политических оппонентах в рамках агитационных мероприятий, проводимых в телеэфире, критическая информация возможна только в процессе «дебатов». В то же время запрет на распространение негативной информации не касается публикаций в печатных СМИ и в листовках, что при отсутствии требований достоверности распространяемой информации зачастую ведет к «черному пиару».

Закрепленная на законодательном уровне обязанность СМИ предоставить соответствующему кандидату, избирательному объединению возможность до окончания агитационного периода опубликовать опровержение или иное разъяснение в защиту своих чести, достоинства или деловой репутации не касается случаев размещения агитационных материалов, представленных зарегистрированными кандидатами, избирательными объединениями в рамках использования ими бесплатного и платного эфирного времени, бесплатной и платной печатной площади. Таким образом, сфера действия нормы об ответственности значительно сужена, что снижает потенциал ее превентивного воздействия.

Вместе с тем мировой практике известен опыт законодательного закрепления возможности дисквалификации кандидата за опубликование недостоверных сведений, порочащих честь и достоинство других кандидатов¹⁶.

Как представляется, распространение противоправных технологий в сфере выборов, связанных с манипулированием сознанием избирателей, распространением так называемого черного пиара, требует адекватной реакции законодателя, в том числе конкретизации мер юридической ответственности.

Таким образом, как средство правового регулирования агитация в своей основе зиждется на следующих основных принципах: равенства, свободы и объективности, предоставляя участникам избирательного процесса равные возможности участия в агитационных мероприятиях, свободу в процессе их проведения и устанавливая объективные параметры организации агитационных мероприятий.

Однако как предмет правового регулирования агитация не всегда учитывает принцип справедливости. Заложенные в самом Законе неравные

¹⁴ См., напр.: Определение Судебной коллегии по административным делам Верховного Суда РФ от 11 сентября 2015 г. № 67-АПГ15—55 // СПС «ГАРАНТ».

¹⁵ См.: Игнатенко В. В. Предвыборная агитация: особенности законодательного регулирования и судебной практики разрешения избирательных споров // Избирательное право. 2012. № 1. С. 24.

¹⁶ См.: Современные избирательные системы. Вып. 1: Великобритания, Канада, Мексика, Польша / В. И. Лафитский, Н. М. Касаткина, А. Г. Орлов, Н. Ю. Трещетенкова. М., 2006. С. 80.

подходы к основным участникам избирательного процесса ведут к противоречиям и конфликтности регулируемых отношений, соблюдение принципа законности при проведении агитационной деятельности не всегда тождественно соблюдению равенства прав кандидатов. Тесным образом с субъектными особенностями избирательных отношений как факторами конфликтности связаны причины, обусловленные закреплением в законах о выборах тех или иных приоритетов интересов. В рамках провозглашаемого равенства участников избирательных правоотношений предоставление приоритета одному из них нарушает принцип справедливости.

Отказ кандидатов от участия в агитационных мероприятиях, особенно в так называемых дебатах, зачастую ведет к тому, что фактически происходит замещение агитации информацией о деятельности кандидата. Учитывая, что к информационным материалам не предъявляются требования оплаты из средств избирательного фонда и они не подпадают под ограничения, предъявляемые к агитационным материалам, обоснованными являются выводы о том, что такая деятельность, способствуя созданию положительного образа одного из кандидатов на выборную должность, ведет к нарушению равенства прав других кандидатов¹⁷.

Следует отметить неравенство кандидатов, выдвинутых партиями, и кандидатов-самовыдвиженцев в части возможности партии вести агитацию в поддержку выдвинутых ею кандидатов. У выдвиженцев политических партий появляется мощный ресурс в лице соответствующего избирательного объединения. Отмеченная выше обязанность партии, выдвинувшей кандидата, опубликовать свою предвыборную программу дополнительно усиливает указанное неравенство.

Закрепляя основные требования к содержанию агитационных материалов, законодатель тем самым очерчивает признаки агитации как предмета правового регулирования и формулирует критерии, применимые к агитационным материалам.

Как предмет правового регулирования агитация подвержена ряду запретов и ограничений, не только налагаемых на содержание агитационных материалов, но и предъявляемых к субъектному составу агитационной деятельности, а также к процедуре «легализации» агитационных материалов в ходе конкретной избирательной кампании (предъявление экземпляров печатных материалов в избирательные комиссии, установление требований к СМИ по хранению агитационных видеороликов

и др.). Запреты, касающиеся содержания агитационных материалов, связанные с запретом экстремизма, национализма и др., установленные ст. 56 Федерального закона № 67-ФЗ, призваны исключить указанные негативные проявления в процессе формирования волеизъявления избирателей, что согласуется в целом с устанавливаемыми запретами и моральными цензами при реализации субъективных избирательных прав.

В соответствии с требованиями действующей редакции Федерального закона № 67-ФЗ допустимым является использование избирательным объединением изображений выдвинутых им кандидатов, а кандидатом — своих изображений, в том числе среди неопределенного круга лиц. В иных случаях использование в агитационных материалах изображений физического лица запрещено. Использование высказываний физических лиц в отношении кандидата или партии допускается при соблюдении следующих условий: лицо не подпадает под ограничения на участие в предвыборной агитации или имеется письменное согласие данного физического лица на использование его высказывания. Изменение требований Федерального закона № 67-ФЗ в части установления запрета на использование в агитационных материалах изображений физических лиц и существенных ограничений на использование высказываний физических лиц отражает «направленность Закона на побуждение кандидатов к личному участию в предвыборной агитации, минимизации использования кандидатами и партиями авторитета лиц, не участвующих в избирательной кампании»¹⁸.

Безусловно, важное значение предвыборной агитации как предмета правового регулирования подчеркивается рядом нормативных требований, предъявляемых к основным субъектам агитационной деятельности. Установленные запреты по субъектам агитационной деятельности касаются недопустимости участия в агитации несовершеннолетних, иностранных граждан и организаций, служителей культа, лиц, замещающих государственные и выборные муниципальные должности, должности государственной службы и др.

Кроме этого, законодатель устанавливает ограничения субъектного состава при использовании определенных методов агитации. Так, участвовать в совместных агитационных мероприятиях на каналах телерадиокомпаний могут зарегистрированные кандидаты только лично. От имени избирательного объединения вправе выступать кандидаты из списка, выдвинутого этим избирательным

¹⁷ См.: Троицкая Т. В. Предвыборная агитация в России: конституционно-правовой аспект // Государственный советник. 2017. № 2. С. 7.

¹⁸ См.: Гришина М. В. О некоторых вопросах правового регулирования информационного обеспечения выборов в 2016 году // Избирательное законодательство и практика. 2016. № 1. С. 21.

объединением. Исключение – выборы Президента РФ, в ходе которых в совместных мероприятиях на теле- и радиоканалах предусматривается участие доверенных лиц кандидатов.

Федеральный закон № 67-ФЗ предусматривает возможность участия избирателей в агитационных мероприятиях в поддержку кандидатов и партий. Однако многие авторы обращают внимание на отсутствие формально определенного порядка участия граждан, не являющихся кандидатами, в проведении предвыборной агитации¹⁹.

Особый вопрос, получивший оценку Конституционного Суда РФ, связан с возможностью реализации гражданами права на проведение лично предвыборной агитации против всех кандидатов за счет собственных (не являющихся средствами избирательных фондов) денежных средств²⁰. По мнению А. А. Макарецва, в данном случае Конституционный Суд РФ, признавая за гражданами возможность проведения такой агитации, фактически предоставил российскому гражданину с его собственными средствами статус самостоятельного субъекта права на агитацию²¹.

Особая характеристика агитации как предмета правового регулирования связана с определением формулы агитации в СМИ, конкретизирующей условия получения кандидатами и избирательными объединениями эфирного времени и печатной площади в рамках выборов определенного вида. Установление общего объема бесплатного и платного эфирного времени и печатной площади, гарантированно предоставляемых кандидатам и избирательным объединениям, является важным элементом избирательной кампании, поскольку отражает уровень возможного присутствия участников избирательного процесса в медийном пространстве.

В рамках соответствующей избирательной кампании каждая общероссийская государственная организация телерадиовещания предоставляет для проведения предвыборной агитации не менее 60 мин., каждая региональная государственная или муниципальная организация – не менее 30 мин. по рабочим дням в течение всего агитационного периода в СМИ. Общий объем бесплатного времени делится таким образом, чтобы соблюсти требование предоставления не менее половины всего объема на совместные агитационные мероприятия

(«дебаты»). Так, в ходе выборов депутатов Государственной Думы бесплатное эфирное время на общероссийских государственных каналах предоставляется партиям, на региональных – кандидатам-одномандатникам. При этом не менее половины объема эфирного времени отводится на совместные мероприятия, остальное время – на агитационные ролики.

На выборах Президента РФ половина бесплатного эфира отводится на совместные мероприятия кандидатам, одна треть предоставляется партиям, выдвинувшим кандидатов, и одна шестая общего объема бесплатного эфирного времени делится непосредственно между всеми зарегистрированными кандидатами на должность Президента РФ – как выдвинутыми партией, так и самовыдвиженцами. Учитывая, что партия может передать причитающееся ей время «своему» кандидату, очевидным является преимущество кандидатов, выдвинутых партией, по ведению агитационной деятельности в теле- и радиоэфире по сравнению с кандидатами-самовыдвиженцами.

Резюмируя изложенное, считаем возможным остановиться на следующих **выводах**. Необходимо дальнейшее развитие правового регулирования института предвыборной агитации. На сегодняшний день принципы свободы и равенства, изначально присущие агитационной деятельности, по мере развития иных институтов избирательного права подверглись определенной трансформации, что, в свою очередь, ведет к нарушению принципа справедливости.

Целесообразным является закрепление обязанности кандидатов по участию в агитационной деятельности при сохранении права выбора форм и методов ее ведения, что позволит обеспечить наиболее полное информирование избирателей о кандидатах. Назрела необходимость введения принципа достоверности агитационных материалов, особенно в части распространения негативных сведений о зарегистрированных кандидатах их политическими оппонентами. Как справедливо указывает Л. А. Нудненко, сегодня «целью государства должно стать преумножение квалификации людей, их творческого участия во всех сферах общественной и государственной жизни»²².

Агитация – двусторонний процесс, имеющий заказчика не только в лице партий и кандидатов, но и, самое главное, – в лице избирателей. Как представляется, политическое и социальное назначение предвыборной агитации состоит не только в том, чтобы кандидаты и партии смогли донести

¹⁹ См., напр.: Зырянова И. А. К вопросу о праве граждан проводить предвыборную агитацию // Теория и практика общественного развития. 2015. № 12. С. 184.

²⁰ См.: Постановление Конституционного Суда РФ от 14 ноября 2005 г. № 10-П // СЗ РФ. 2005. № 47, ст. 4968.

²¹ См.: Макарецв А. А. Публичные и индивидуальные интересы в избирательном праве России: правовые позиции Конституционного Суда Российской Федерации // Журнал рос. права. 2016. № 8. С. 108–116.

²² Нудненко Л. А. Личность в координатах модернизации взаимодействия гражданского общества и правового государства // Государство и право. 2015. № 4. С. 17.

до избирателей свои предвыборные программы, «завоевать» новых избирателей, но и в том, чтобы дать возможность различным группам избирателей, имеющим определенные электоральные предпочтения, получить через СМИ, через печатные агитационные материалы и публичные мероприятия информацию о тех партиях и тех кандидатах, политические взгляды которых они разделяют, что будет способствовать повышению активности избирателей. Наиболее важное значение агитации в процессе организации выборов состоит в поддержании стабильности, объективности и справедливости самого института выборов, в подтверждении незыблемости тезиса о безусловном соблюдении равенства прав кандидатов и партий, участвующих в выборах.

СПИСОК ЛИТЕРАТУРЫ

1. Головин А. Г. Избирательное право и избирательный процесс в Российской Федерации: курс лекций. М., 2016.
2. Гришина М. В. О некоторых вопросах правового регулирования информационного обеспечения выборов в 2016 году // Избирательное законодательство и практика. 2016. № 1. С. 21.
3. Зырянова И. А. К вопросу о праве граждан проводить предвыборную агитацию // Теория и практика общественного развития. 2015. № 12. С. 184.
4. Игнатенко В. В. Предвыборная агитация: особенности законодательного регулирования и судебной практики разрешения избирательных споров // Избирательное право. 2012. № 1. С. 24.
5. Капранова Ю. В. Нормативное правовое регулирование предвыборной агитации в России // Юрист-правовед. 2017. № 4. С. 120.
6. Макарецев А. А. Публичные и индивидуальные интересы в избирательном праве России: правовые позиции Конституционного Суда Российской Федерации // Журнал рос. права. 2016. № 8. С. 108—116.
7. Нудненко Л. А. Личность в координатах модернизации взаимодействия гражданского общества и правового государства // Государство и право. 2015. № 4. С. 17.
8. Современные избирательные системы. Вып. 1: Великобритания, Канада, Мексика, Польша / В. И. Лафитский, Н. М. Касаткина, А. Г. Орлов, Н. Ю. Трещетенкова. М., 2006. С. 80.
9. Современные избирательные системы. Вып. 2: Аргентина, Германия, Швеция / А. Г. Орлов, Ю. И. Лейбо, И. А. Ракитская; науч. ред. Ю. А. Веденеев, В. И. Лысенко М., 2007. С. 147, 148.
10. Современные избирательные системы. Вып. 3: Испания, США, Финляндия, Япония / А. Г. Ор-

лов, В. И. Лафитский, И. А. Ракитская, Т. О. Кузнецова; науч. ред. А. В. Иванченко, В. И. Лафитский. М., 2009. С. 40, 41, 170—175.

11. Современные избирательные системы. Вып. 8: Бразилия, Франция, Чехия, Южная Корея / А. Г. Орлов, М. А. Мещерякова, С. Я. Павлов, Т. О. Кузнецова; науч. ред. А. В. Иванченко, В. И. Лафитский. М., 2013. С. 184—186.
12. Современные избирательные системы. Вып. 10: Италия, Малайзия, Перу, Сирия / Кузнецова, Л. М. Ефимова, А. Г. Орлов, М. А. Сапронова; науч. ред. А. В. Иванченко, В. И. Лафитский. М., 2015. С. 60, 61.
13. Троицкая Т. В. Предвыборная агитация в России: конституционно-правовой аспект // Государственный советник. 2017. № 2. С. 7.
14. Хвалёв С. А. Предел усмотрений: на примере правоприменительной деятельности избирательных комиссий // Журнал рос. права. 2018. № 6. С. 23.

REFERENCES

1. Golovin A. G. Izbiratel'noe pravo i izbiratel'nyj process v Rossijskoj Federacii: kurs lekcij. M., 2016.
2. Grishina M. V. O nekotoryh voprosah pravovogo regulirovaniya informacionnogo obespecheniya vyborov v 2016 godu // Izbiratel'noe zakonodatel'stvo i praktika. 2016. № 1. S. 21.
3. Zyryanova I. A. K voprosu o prave grazhdan provodit' predvybornuyu agitaciyu // Teoriya i praktika obshchestvennogo razvitiya. 2015. № 12. S. 184.
4. Ignatenko V. V. Predvybornaya agitaciya: osobennosti zakonodatel'nogo regulirovaniya i sudebnoj praktiki razresheniya izbiratel'nyh sporov // Izbiratel'noe pravo. 2012. № 1. S. 24.
5. Kapranova Yu. V. Normativnoe pravovoe regulirovanie predvybornoj agitacii v Rossii // Yurist-pravoved. 2017. № 4. S. 120.
6. Makarcev A. A. Publichnye i individual'nye interesy v izbiratel'nom prave Rossii: pravovye pozicii Konstitucionnogo Suda Rossijskoj Federacii // Zhurnal ross. prava. 2016. № 8. S. 108—116.
7. Nudnenko L. A. Lichnost' v koordinatah modernizacii vzaimodejstviya grazhdanskogo obshchestva i pravovogo gosudarstva // Gosudarstvo i pravo. 2015. № 4. S. 17.
8. Sovremennye izbiratel'nye sistemy. Vyp. 1: Velikobritaniya, Kanada, Meksika, Pol'sha / V. I. Lafitskij, N. M. Kasatkina, A. G. Orlov, N. Yu. Treshchetenkova. M., 2006. S. 80.
9. Sovremennye izbiratel'nye sistemy. Vyp. 2: Argentina, Germaniya, Shveciya / A. G. Orlov, Yu. I. Lejbo, I. A. Rakitskaya; nauch. red. Yu. A. Vedeneev, V. I. Lysenko M., 2007. S. 147, 148.

10. *Sovremennye izbiratel'nye sistemy*. Vyp. 3: Ispaniya, SShA, Finlyandiya, Yaponiya / A. G. Orlov, V. I. Lafitskij, I. A. Rakitskaya, T. O. Kuznecova; nauch. red. A. V. Ivanchenko, V. I. Lafitskij. M., 2009. S. 40, 41, 170—175.
11. *Sovremennye izbiratel'nye sistemy*. Vyp. 8: Braziliya, Franciya, Chekhiya, Yuzhnaya Koreya / A. G. Orlov, M. A. Meshcheryakova, S. Ya. Pavlov, T. O. Kuznecova; nauch. red. A. V. Ivanchenko, V. I. Lafitskij. M., 2013. S. 184—186.
12. *Sovremennye izbiratel'nye sistemy*. Vyp. 10: Italiya, Malajziya, Peru, Siriya / Kuznecova, L. M. Efimova, A. G. Orlov, M. A. Saprionova; nauch. red. A. V. Ivanchenko, V. I. Lafitskij. M., 2015. S. 60, 61.
13. *Troickaya T. V.* Predvybornaya agitaciya v Rossii: konstitucionno-pravovoj aspekt // Gosudarstvennyj sovetnik. 2017. № 2. S. 7.
14. *Hvalyov S. A.* Predel usmotrenij: na primere pravoprimenitel'noj deyatel'nosti izbiratel'nyh komisij // Zhurnal ross. prava. 2018. № 6. S. 23.

PRE-ELECTION AGENCY IN THE SYSTEM OF LEGAL AND SOCIAL-POLITICAL REGULATION OF ELECTIONS

© 2019 N. Yu. Turischeva

*The election Commission of Krasnodar region;
Kuban state University, Krasnodar*

E-mail: dom0023@mail.ru

Received 20.09.2018

The article is devoted to topical issues of agitation activity of electoral associations and candidates. The author investigates the phenomenon of pre-election campaigning as an object and means of legal regulation, formulates the principles of conducting agitation activities stemming from the content of federal electoral legislation. Forms and methods of agitation, their content characteristics, limitations of the subject composition, peculiarities of the legal regime applicable to various methods of agitation were analyzed. Particular attention is paid to the agitation activities of political parties as facilitating the political socialization of the electorate. Opportunities of electoral associations for participation in campaigning in support of nominated candidates were analyzed in the conditions of using the majority and mixed electoral system, proposals were made for further development of the principles of agitation activity.

Key words: political parties, candidates, mass media, pre-election campaigning, informing voters.

Сведения об авторе

ТУРИЩЕВА Наталья Юрьевна — кандидат юридических наук, доцент, секретарь избирательной комиссии Краснодарского края, доцент кафедры конституционного и муниципального права Кубанского государственного университета, Краснодар

Authors' information

TURISCHEVA Natalia Yu. — PhD in Law, associate Professor, Secretary of the election Commission of Krasnodar region, associate Professor of the Department of Constitutional and Municipal Law of the Kuban state University, Krasnodar