

Федосеева Елена Геннадьевна

магистрант юридического факультета
Бурятского государственного университета

**ПРОБЛЕМЫ ПРАВОВОГО
РЕГУЛИРОВАНИЯ
ПРЕДВЫБОРНОЙ АГИТАЦИИ
В ПЕЧАТНЫХ СМИ
И ПРИ РАСПРОСТРАНЕНИИ
АГИТАЦИОННЫХ ПЕЧАТНЫХ
МАТЕРИАЛОВ (НА ПРИМЕРЕ
ВЫБОРОВ ДЕПУТАТОВ НАРОДНОГО
ХУРАЛА РЕСПУБЛИКИ БУРЯТИЯ)**

Fedoseeva Elena Gennadjevna

Applicant for a Master's Degree,
Buryat State University

**PROBLEMS OF LEGAL
REGULATION OF ELECTION
CAMPAIGN IN PRINT MASS MEDIA
AND IN DISTRIBUTION OF PRINTED
AGITATION MATERIALS (CASE STUDY
OF DEPUTIES' ELECTIONS
TO THE PEOPLE'S KHURAL OF
THE FIFTH CONVOCATION
IN THE REPUBLIC OF BURYATIA)**

Аннотация:

Статья посвящена детальному анализу практики правоприменения при проведении выборов Народного Хурала Республики Бурятия пятого созыва в 2013 г.: выявлены проблемы и новые аспекты правового регулирования предвыборной агитации, внесены предложения по совершенствованию избирательного законодательства.

Ключевые слова:

выборы, избирательное право, средства массовой информации, предвыборная агитация.

Summary:

The article deals with the law enforcement during the elections to the People's Khural of the fifth convocation in the Republic of Buryatia in 2013. The author reveals problems and new aspects of legal regulation of election campaigns. The suggestions aimed at the improvement of election legislation are presented in the paper.

Keywords:

elections, electoral law, mass media, election campaign.

Эффективность применения избирательного законодательства во многом зависит от точного и однозначного толкования его норм. Каждые выборы выявляют те или иные проблемы, связанные с несовершенством нормативной правовой базы. С помощью анализа судебной практики по избирательным спорам представляется возможным выявить проблемные участки законодательства. Особенно актуальной эта задача является для решения проблем, связанных с регулированием предвыборной агитации в печатных средствах массовой информации (СМИ) и при распространении печатных агитационных материалов в условиях стабильной «популярности» правонарушений, совершенных участниками избирательной кампании именно в данной сфере.

В течение избирательной кампании по выборам депутатов Народного Хурала Республики Бурятия (далее – НХ РБ) пятого созыва, состоявшихся 8 сентября 2013 г., Избирательной комиссией Республики Бурятия (далее – ИК РБ) было зарегистрировано 83 обращения о нарушениях избирательного законодательства, связанных с вопросами предвыборной агитации. Из них 40 обращений – о нарушениях по вопросам изготовления и распространения печатных агитационных и иных агитационных материалов [1].

Исходя из анализа материалов ИК РБ и судебной практики по избирательным спорам, можно отметить, что в ходе досудебных и судебных разбирательств был выявлен ряд правовых проблем, в частности отсутствие рычагов воздействия на представителей СМИ, осуществляющих неправомерную предвыборную агитацию в ходе своей деятельности, неоднозначность или отсутствие толкований некоторых норм избирательного законодательства и другое.

Нормы, регулирующие порядок проведения агитации и содержащиеся в избирательном законодательстве, устанавливают запреты и ограничения на неправомерные виды агитации и предписывают соблюдение определенных требований при ее проведении. В то же время предусмотрена административная ответственность за нарушение запретов и ограничений, изложенных в избирательном законодательстве.

Статья 54 Федерального закона «Об основных гарантиях избирательных прав и права на участие в референдуме граждан Российской Федерации» [2] (далее – ФЗ № 67) регламентирует условия выпуска и распространения печатных агитационных материалов, конкретизирует противоправные действия в области данных правоотношений. Согласно содержанию указанной статьи ФЗ № 67, нарушениями в сфере изготовления печатных агитационных материалов являются:

- изготовление печатных агитационных материалов без предварительной оплаты за счет средств соответствующего избирательного фонда (п. 5 ст. 54 ФЗ № 67);
- изготовление печатных агитационных материалов без указания необходимых реквизитов (п. 2 ст. 54 ФЗ № 67);
- изготовление печатных агитационных материалов организациями, индивидуальными предпринимателями, не выполнившими требования об опубликовании сведений о размере (в валюте РФ) и других условиях оплаты работ или услуг по изготовлению печатных агитационных материалов в определенный Федеральным законом срок и (или) не представившими такие сведения в тот же срок в соответствующую избирательную комиссию (п. 1 ст. 54 ФЗ № 67);
- изготовление печатных агитационных материалов с нарушением п. 6 ст. 48 ФЗ № 67;
- изготовление агитационных материалов, в которых содержатся признаки экстремистской деятельности (п. 1 ст. 56 ФЗ № 67);
- изготовление агитационных материалов, содержание которых противоречит требованиям законодательства РФ об интеллектуальной собственности (п. 1 ст. 56 ФЗ № 67 и ч. 4 ГК РФ);
- изготовление печатных агитационных материалов, содержащих коммерческую рекламу (п. 5 ст. 56 ФЗ № 67) [3].

За период избирательной кампании по выборам депутатов НХ РБ пятого созыва поступило 83 обращения по вопросам проведения предвыборной агитации. Из поступивших обращений большая часть – 53 обращения – связаны с неправомерными, по мнению заявителей, действиями при распространении печатных агитационных материалов, 17 – с нарушениями в печатных СМИ, 3 – на телеканалах, 1 – в связи с проведением агитации в день голосования, 9 – в связи с иными нарушениями в области информирования и предвыборной агитации [4].

Приведенная статистика говорит о важности вопросов, связанных прежде всего с правовым регулированием печатной агитации. Кроме того, важным аспектом деятельности избирательных комиссий становится тесное взаимодействие с правоохранительными органами, судами, органами исполнительной власти, осуществляющими функции по контролю и надзору в сфере массовых коммуникаций для обеспечения мер по устранению нарушений в сфере изготовления и распространения агитационных материалов в период избирательных кампаний.

Анализ судебной практики по избирательным спорам в период избирательной кампании на выборах НХ РБ пятого созыва показал, что по факту нарушения ведения предвыборной агитации в суды Республики Бурятия было подано в совокупности 13 заявлений от участников избирательного процесса, однако ни одно из них не получило удовлетворения [5]. Вместе с тем, при отсутствии фактов нарушения прав участников избирательного процесса, были выявлены отдельные недостатки правового регулирования проведения предвыборной агитации. Так, в ст. 41 пп. 1.1 Закона РБ «О выборах депутатов Народного Хурала Республики Бурятия» [6] (далее – Закон РБ) норма, которая дает прямое указание на предоставление сведений о размере и других условиях оплаты работ и услуг организаций, индивидуальных предпринимателей по изготовлению печатных агитационных материалов в окружную избирательную комиссию, – может трактоваться как пробел, поскольку не указано дословно, в какую именно окружную комиссию кандидату необходимо предоставить данные сведения. Как следствие, кандидатом может быть допущена ошибка, которая может стоить ему запрета распространения агитационных материалов, по существу выполненных с соблюдением всех остальных норм, предусмотренных избирательным законодательством. Так, кандидатом в депутаты Д. в окружную избирательную комиссию (далее – ОИК) было подано уведомление об изготовлении агитационного материала в ОАО «...» с приложением финансовых документов и экземпляра газеты, однако перед изготовлением агитационной продукции организация не предоставила в ОИК сведения о размере и других условиях оплаты работ или услуг по изготовлению печатных агитационных материалов, предусмотренные п. 1.1 ст. 41 Закона РБ, предоставив их в ИК РБ. Другой кандидат подал заявление в суд о применении мер ответственности к Д. в связи с допущенными нарушениями. Вместе с тем, поскольку в указанной норме Закона РБ нет уточнений, в какую именно ОИК нужно предоставлять указанные сведения, суд счел это правовой неопределенностью и наличием противоречия с ФЗ № 67, а потому принял решение, что данная норма Закона РБ применению не подлежит [7]. В удовлетворении требований заявителя было отказано. Таким образом, данный избирательный спор был напрямую обусловлен неточностью законодательной формулировки. В этой связи конкретизация нормы п. 1.1 ст. 41 Закона РБ с указанием на необходимость представления сведений в окружную комиссию, *зарегистрировавшую кандидата*, на наш взгляд, позволит предотвратить подобные случаи в судебной практике. Вместе с тем для организаций, оказывающих услуги для избирательных объединений, необходимо установить порядок предоставления указанных сведений в ИК РБ.

Для координации агитационных мероприятий избирательными объединениями создаются собственные штабы, в рамках которых обеспечивается взаимодействие входящих в их состав

специалистов по различным направлениям агитационной работы (финансистов, пресс-секретарей, политических агитаторов и др.). Высокие гонорары, получаемые этими специалистами, провоцируют их на риск действовать на грани нарушения законов [8]. Как результат – многочисленные жалобы от избирателей, кандидатов, избирательных объединений на замеченные ими нарушения в ходе ведения предвыборной агитации.

Анализ практики по административным правонарушениям, выявленным в ходе ведения предвыборной агитации на выборах в НХ РБ пятого созыва, выявляет необходимость пересмотра правовой базы относительно мер ответственности за правонарушения в ходе ведения предвыборной агитации.

Особого внимания здесь заслуживает практика рассмотрения ИК РБ жалобы о нарушении изготовления и распространения печатного агитационного материала с использованием фамилии общественно известного кандидата, выдвинутого одним избирательным объединением, где фактически велась агитация за кандидата от другого избирательного объединения [9]. Предпринятые им меры по заклеиванию фамилии указанного кандидата содержали состав иного нарушения – распространение агитационного материала без предоставления его экземпляра в ИК РБ. После неоднократного неисполнения требований ИК РБ был составлен протокол об административном правонарушении. Решением суда на избирательное объединение был наложен административный штраф в размере 50 тыс. рублей [10]. Следует отметить, что действия по прекращению незаконного распространения печатного агитационного материала избирательным объединением, признанным виновным, окончательно так и не были предприняты. Ко времени окончания периода предвыборной агитации своих целей недобросовестные участники выборов могли уже достичь, а методов должного воздействия на нарушителей в целях обеспечения равных прав кандидатов не оставалось. Данное дело указало на существующую проблему отсутствия эффективных рычагов воздействия на незаконно проводимую избирательными объединениями и их кандидатами агитацию. В целях своевременного пресечения противоправной агитации, повышения эффективности мер реагирования на подобные действия и (или) бездействия считаем обоснованным предложить повысить минимальную сумму штрафов за административное правонарушение, предусмотренное ст. 5.12 КоАП [11], особенно при неоднократном неисполнении первичных предписаний об устранении нарушений.

Другой, не менее важной правовой проблемой регулирования предвыборной агитации является отсутствие в рамках закона должных рычагов воздействия на представителей СМИ, допускающих непропорциональный выход публикаций. Для судов пробелы в электоральном законодательстве затрудняют процесс правоприменения норм при вынесении решений, для нарушителей – становятся лазейкой, позволяющей совершать неоднократные непропорциональные, с точки зрения закона, действия. Важно дать ясное определение понятиям, входящим в норму закона, что мы отметили при рассмотрении следующего вопроса.

Положения ФЗ № 67 не допускают расширительного понимания предвыборной агитации применительно к ее запрету для представителей организаций, осуществляющих выпуск средств массовой информации в рамках их профессиональной деятельности, и предполагают, что противозаконной агитационной деятельностью может признаваться только умышленное совершение ими предусмотренных п. 2 ст. 48 ФЗ № 67 действий, непосредственно направленных на такую агитацию, в отличие от информирования избирателей. В п. 2.1 ст. 48 ФЗ № 67 действия, совершаемые при осуществлении представителями организаций, осуществляющих выпуск СМИ, своей профессиональной деятельности и указанные в пп. «а» п. 2 этой статьи, признаются предвыборной агитацией в случае, если эти действия совершены с целью побудить избирателей голосовать за кандидата, кандидатов, список, списки кандидатов или против него (них), а действия, указанные в пп. «б» – «е» п. 2 этой статьи, – в случае, если эти действия совершены с такой целью неоднократно. Наличие же или отсутствие агитационной цели во всех случаях подлежит установлению судами общей юрисдикции и (или) иными правоприменительными органами (прежде всего избирательными комиссиями) при оценке ими тех или иных конкретных действий как противозаконной предвыборной агитации [12]. При этом нет четкого толкования понятия «неоднократности» действий. Этот вопрос, но с позиции проблемы идентификации форм и методов предвыборной агитации поднимал в своей научной работе и Я.В. Зелинский. Он указал на то, что в законодательстве невозможно найти ответ на вопрос: что имеется в виду под неоднократностью действий, указанных в пункте «а» ч. 2 ст. 48 ФЗ № 67: формы агитации, ее разновидности или цели агитационной деятельности? Я.В. Зелинский отмечает, что нелогичность в законодательной интерпретации форм и методов предвыборной агитации часто порождает ошибочные суждения и выводы относительно рассматриваемого вопроса [13].

Анализ практики по административным правонарушениям, выявленным в ходе избирательной кампании по выборам депутатов НХ РБ пятого созыва, также показал, что есть необходимость в толковании указанного понятия. Так, ИК РБ были установлены два факта опубликования главным редактором газеты «Н» Д. материалов, содержащих информацию, подпадающую под действие пп. «б» – «е» п. 2 ст. 48 ФЗ № 67. По данному факту был составлен протокол об административном правонарушении, но суд освободил главного редактора Д. от административной ответственности за совершенное правонарушение, предусмотренное ч. 1 ст. 5.5 КоАП РФ, с объявлением ему устного замечания, мотивируя свое решение тем, что указанное правонарушение Д. совершил впервые. Вместе с тем в последующем редактор данного печатного СМИ также совершал действия, предусмотренные пп. «б» – «е» п. 2 ст. 48 ФЗ № 67, однако в совокупности с его действиями до вынесения указанного судебного решения неоднократности в данном вопросе ИК РБ не усмотрела [14].

Таким образом, практика показала, что есть необходимость четкого толкования понятия «неоднократности» противоправных действий, совершенных в ходе проведения предвыборной агитации представителями СМИ в своей профессиональной деятельности. Более того, не ясно, к каким действиям применять характеристику неоднократности, будет ли это неоднократность в рамках одного выпуска издания, одного периода предвыборной кампании, одного печатного материала или другое? Кроме того, по нашему мнению, для наиболее действенного пресечения неоднократных правонарушений необходимо учитывать их в совокупности и установить более высокий размер штрафа при каждом последующем, после подтвержденного неоднократным, несоблюдении представителями СМИ норм избирательного законодательства.

Заметим, что за период избирательной кампании по выборам депутатов НХ РБ *четвертого* созыва в 2007 г. на нарушение региональными отделениями политических партий, кандидатами норм избирательного законодательства при проведении предвыборной агитации в ИК РБ поступило 27 обращений граждан, избирательных объединений, кандидатов. Из поступивших обращений 25 рассмотрено ИК РБ: оставлено без удовлетворения 16, удовлетворено 4 обращения, 5 отправлено в соответствующие органы, суды [15].

Отметим также, что на выборах 2007 г. приняло участие 9 избирательных объединений, а количество выдвинутых ими кандидатов по единому округу составляло 153 кандидата, по одномандатным округам – 70 кандидатов. На выборах 2013 г. данные показатели существенно увеличились: количество избирательных объединений, представивших документы для выдвижения списков кандидатов, составило 23, количество выдвинутых кандидатов по единому избирательному округу – 931, количество выдвинутых избирательными объединениями кандидатов по одномандатным избирательным округам – 93. Кроме того, более чем в два раза увеличилось и количество кандидатов, выдвинутых в порядке самовыдвижения, – с 86 – в 2007 г. до 178 – в 2013 г. [16]. Несмотря на существенное увеличение количества выдвинутых кандидатов, количество обращений по нарушениям избирательного законодательства в вопросах ведения предвыборной агитации увеличилось только в два раза: с 27 – по выборам 2007 г. до 53 – по выборам в 2013 г. По нашему мнению, это свидетельствует об улучшении в систематическом контроле за соблюдением требований избирательного законодательства и текущей работе по повышению правовой культуры участников избирательного процесса, обеспечиваемых уполномоченными на то государственными органами (прежде всего ИК РБ).

Рассмотрение вопроса о проблемах правового регулирования предвыборной агитации в печатных СМИ и агитационных материалах за период выборов депутатов в НХ РБ пятого созыва с использованием анализа судебной практики по избирательным спорам, сравнительного анализа электоральной статистики по выборам депутатов в НХ РБ четвертого и пятого созывов указало на то, что электоральное законодательство в сфере данных вопросов требует совершенствования.

В связи с изложенным, считаем необходимым производить детальный анализ практики правоприменения по результатам крупных избирательных кампаний на федеральном уровне и в регионах с целью выработки эффективных правовых решений по проблемным вопросам, что, безусловно, будет способствовать повышению гарантий избирательных прав граждан Российской Федерации и их доверия к институту выборов.

Ссылки:

1. Сведения о поступивших в избирательные комиссии субъектов Российской Федерации обращениях о заявленных нарушениях избирательного законодательства в ходе избирательных кампаний по выборам высших должностных лиц субъектов Российской Федерации, депутатов законодательных (представительных) органов государственной власти субъектов Российской Федерации, глав муниципальных образований и депутатов представительных органов муниципальных образований – административных центров (столиц) субъектов Российской Федерации в единый день голосования 8 сентября 2013 года [Электронный ресурс]. URL: <http://www.cikrf.ru/news/relevant/2013/12/09/03.html> (дата обращения: 11.03.2014).

2. Собрание законодательства Российской Федерации. 2002. 17 июня. № 24. Ст. 2253.
3. Артамошкин М.Н. Рекомендации для избирательных комиссий субъектов Российской Федерации по предупреждению и пресечению нарушений в сфере изготовления и распространения агитационных материалов в период избирательных кампаний, иных нарушений в сфере информационного обеспечения выборов / М.Н. Артамошкин, И.Б. Борисов, Т.Н. Буханова [и др.]. М., 2011.
4. Выборы депутатов Народного Хурала Республики Бурятия пятого созыва. 2013. Электоральная статистика / под ред. Д.А. Ивайловского, Л.В. Сидоренко. Улан-Удэ, 2013. С. 100.
5. Там же. С. 97.
6. Собрание законодательства Республики Бурятия. 2003. № 12.
7. Решение Железнодорожного районного суда г. Улан-Удэ от 15.08.2013 года по жалобе А.С. Бадмацыренова [Электронный ресурс]. URL: <http://www.buriat.izbirkom.ru/zhaloby.html> (дата обращения: 09.03.2014).
8. Чистобородов И. Выявление органами внутренних дел правонарушений, предусматривающих ответственность за незаконную предвыборную агитацию // Приложение к журналу «Вестник Центральной избирательной комиссии Российской Федерации». Журнал о выборах. № 2. 2013. С. 41.
9. Постановления Избирательной комиссии Республики Бурятия от 31 июля 2013 года № 94/1278-5 и от 8 августа 2013 года № 99/1371-5 [Электронный ресурс]. URL: <http://www.buriat.izbirkom.ru/zhaloby.html> (дата обращения: 09.03.2014).
10. Решение Советского районного суда г. Улан-Удэ от 28 августа 2013 года // Архив Избирательной комиссии Республики Бурятия.
11. Российская газета. 2001. № 256. 31 дек.
12. Артамошкин М.Н. Указ. соч. С. 14.
13. Зелинский Я.В. Формы и методы предвыборной агитации: проблемы идентификации // Научный вестник Омской академии МВД России. 2013. № 2 (49). С. 38.
14. Постановление Избирательной комиссии Республики Бурятия от 20.08.2013 № 105/1450-5 [Электронный ресурс]. URL: <http://www.buriat.izbirkom.ru/zhaloby.html> (дата обращения: 09.03.2014).
15. Выборы депутатов Народного Хурала Республики Бурятия пятого созыва. 2007. Электоральная статистика / под ред. Д.А. Ивайловского, Л.В. Сидоренко. Улан-Удэ, 2008. С. 67.
16. Акчурин А.Р. О судебных спорах при проведении выборов депутатов Народного Хурала Республики Бурятия пятого созыва // Номер один. 2013. № 38. 25 сент. С. 23.

References:

1. *Data on to election commissions of the subjects of the Russian Federation appeals for alleged violations of the electoral legislation during election campaigns for senior officials of the Russian Federation, deputies of the legislative (representative enforcement) authorities of subjects of the Russian Federation, heads of municipal formations and deputies of representative bodies of municipalities – administrative centers (capitals) of the Russian Federation in a single day of voting September 8, 2013* 2013, retrieved 11 March 2014, <<http://www.cikrf.ru/news/relevant/2013/12/09/03.html>>.
2. *Collection of Laws of the Russian Federation* 2002, June 17, no. 24, art. 2253.
3. Artamoshkin, MN 2011, *Recommendations for the election commissions of subjects of the Russian Federation for the Prevention and suppression of violations in manufacturing and distribution of campaign during election campaigns, and other violations in the sphere of information security of elections*, Moscow.
4. Ivaylovskiy, DA & Sidorenko, LV (ed.) 2013, *Elections of deputies to the People's Khural of Buryatia Republic of the fifth convocation. 2013. Electoral statistics*, Ulan-Ude, p. 100.
5. Ivaylovskiy, DA & Sidorenko, LV (ed.) 2013, *Elections of deputies to the People's Khural of Buryatia Republic of the fifth convocation. 2013. Electoral statistics*, Ulan-Ude, p. 97.
6. *Collection of the legislation of the Republic of Buryatia* 2003, no. 12.
7. *Decision Railway District Court Ulan-Ude from 15.08.2013 on the complaint of AS Badmatsyrenov* 2013, retrieved 09 March 2014, <<http://www.buriat.izbirkom.ru/zhaloby.html>>.
8. Chistoborodov, I 2013, 'Identification of the bodies of internal affairs offenses involving responsibility for illegal campaigning', *Supplement to the journal "Bulletin of the Central Electoral Commission of the Russian Federation". Journal of the election*, no. 2, p. 41.
9. *Regulation of the Electoral Commission of the Republic of Buryatia on July 31, 2013 № 94/1278-5 and on August 8, 2013 № 99/1371-5* 2013, retrieved 09 March 2014, <<http://www.buriat.izbirkom.ru/zhaloby.html>>.
10. 'The decision of the Soviet District Court of Ulan-Ude on August 28, 2013' 2013, *Archive of the Electoral Commission of the Republic of Buryatia*.
11. *Rossiyskaya Gazeta* 2001, no. 256, Dec. 31.
12. Artamoshkin, MN 2011, *Recommendations for the election commissions of subjects of the Russian Federation for the Prevention and suppression of violations in manufacturing and distribution of campaign during election campaigns, and other violations in the sphere of information security of elections*, Moscow, p. 14.
13. Zelinskiy, YV 2013, 'Forms and methods of campaigning: the problem of identifying', *Scientific Bulletin of the Omsk Academy of the Russian Interior Ministry*, no. 2 (49), p. 38.
14. *Decision of the Election Commission of the Republic of Buryatia from 20.08.2013 № 105/1450-5* 2013, retrieved 09 March 2014, <<http://www.buriat.izbirkom.ru/zhaloby.html>>.
15. Ivaylovskiy, DA & Sidorenko, LV (ed.) 2008, *Elections of deputies to the People's Khural of Buryatia Republic of the fifth convocation. 2007. Electoral statistics*, Ulan-Ude, p. 67.
16. Akchurin, AR 2013, 'Litigation in the election of deputies of the People's Khural of the Republic of Buryatia's fifth convocation', *Number one*, no. 38, Sept. 25, p. 23.