

УДК 342.849

Жилкина П. А.
Zhilkina P. A.

**ВЫБОРЫ-2016:
НАРУШЕНИЯ ПРАВИЛ ПРЕДВЫБОРНОЙ АГИТАЦИИ**
ELECTIONS-2016: ELECTION CAMPAIGN VIOLATIONS

В статье содержится анализ нарушений правил предвыборной агитации за 2016 год и критерии разграничений информирования и агитации в средствах массовой информации.

The paper analyzes the violations of the election campaign regulations in 2016 and the criteria for distinguishing information and campaigning content in mass media.

Ключевые слова: выборы, избирательное законодательство, избирательный процесс, информирование о выборах, предвыборная агитация, агитационный период.

Keywords: elections, electoral legislation, electoral process, election coverage, election campaign, campaign period.

18 сентября 2016 г. был объявлен единым днем голосования. Состоялись региональные и местные выборы, а так же выборы депутатов в Государственную Думу седьмого созыва. Важнейшим избирательным действием в рамках избирательной кампании является предвыборная агитация. Под ней понимается деятельность, имеющая целью побудить или побуждающая избирателей к голосованию за кандидата, кандидатов, список, списки кандидатов или против него (них) [5]. Предвыборная агитация выполняет задачу оповещения избирателей о личностях кандидатов, содержании их предвыборных программ, служит формированию электоральных симпатий и антипатий, поддержанию связи между субъектами избирательного процесса, находящимися в статусе носителей активного и пассивного избирательного права [1]. Однако методы предвыборной агитации, используемые кандидатами, зачастую не соответствуют законодательству РФ. И прошедшие выборы не стали исключением. По всей России было выявлено 3 768 нарушений во время избирательной кампании. Из них 531 нарушение – это нарушение правил уличной и наружной агитации, 381 – нарушение правил агитации в СМИ, 197 нарушений – незаконная агитация в день голосования и «день тишины», итого – 1 116 нарушений предвыборной агитации. Конечно, количество таких нарушений избирательного законодательства существенно отличается от региона к региону. Так, в Москве было выявлен 121 случай нарушения правил предвыборной агитации, а в Ханты-Мансийском автономно округе – Югре всего 8 [3].

Проанализировав судебную и административную практику по избирательным спорам за 2016 г., можно сделать вывод, что самым распространенным нарушением избирательного законодательства стала незаконная агитация – агитация в те дни, когда она запрещена.

Например, избирательница М. из района Хорошёво-Мнёвники Москвы в день голосования получила голосовое сообщение агитационного содержания от одного из кандидатов в депутаты Государственной Думы ФС РФ. И хотя содержание сообщения не содержало признаков прямой или косвенной агитации, а было направлено на повышение активности избирателей, т. е. просто содержало призыв прийти на выборы, оно должно быть квалифицировано как агитационное в силу того, что кандидаты не признаются законом в качестве субъектов информирования, но только в качестве субъектов предвыборной агитации.

А в соответствии с п. 3 ст. 49 ФЗ-67 «Об основных гарантиях избирательных прав» проведение предвыборной агитации в день голосования и предшествующий ему день запрещается. Проведение предвыборной агитации вне агитационного периода является административным правонарушением, которое квалифицируется по ст. 5.10 КоАП РФ.

Следующим типичным нарушением стало нарушение правил агитации в СМИ. Примером такого злоупотребления стала телепередача «По сути», вышедшая в эфир по телеканалу «Югра» 7 сентября 2016 г. Данная передача в полной мере соответствует квалификации п. 2.1 ст. 48 № 67-ФЗ в отношении кандидата в депутаты Государственной Думы по одномандатному избирательному округу № 222 (одновременно являющегося № 1 в общерегиональной части списка кандидатов от КПРФ на выборах в Думу ХМАО) Алексея Савинцева, о котором, якобы, она повествует. Передача была направлена на формирование негативного образа политической партии, партии КПРФ. Вот лишь несколько приемов такой агитации, использованной создателями передачи «По сути»: в кадре не поименованный гражданин, находящийся в зале, предназначенном для заседаний Думы Советского района и Совета депутатов городского поселения Советский, произносит слова, что обещание работать на народ, на людей, для людей и для народа не выполняется. После этих слов без перебивки вновь демонстрируется официальная эмблема партии в сочетании с аббревиатурой «КПРФ – Югра». Несмотря на то, что ведущая и корреспондент, остающийся за кадром, вроде бы, ведут речь о работе главы города Советский, которым Алексей Савинцев и является, ведущая напрямую сообщает, что Владимир Скородумов претендует на кресло главы. При этом в кадре вновь агитационный баннер кандидата в главы городского поселения Советский Владимира Скородумова. Ведущая в этой части комментирует именно предвыборную позицию кандидата Скородумова, что является агитацией с ее стороны.

Избирательная комиссия ХМАО – Югры признала наличие признаков незаконной агитации в данной телепередаче, возбудила административное производство в отношении автора программы. При этом региональный избирком проигнорировал п. 2.1. ст. 48 № 67-ФЗ, который обязывает признать передачу в целом незаконным агитационным продуктом и принять меры к запрету его распространения [3].

Нарушения были и в отношении правил уличной и наружной предвыборной агитации.

Так, в г. Нижневартовске на баннере, висевшем на магазине со словом «Акция» и фотографиями продуктов, была размещена реклама партии «Родина» без выходных данных с указанием об оплате из избирательного фонда. Это нарушило п. 4 ст. 69 № 20-ФЗ «О выборах депутатов Государственной Думы Федерального Собрания Российской Федерации». А именно: оплата коммерческой рекламы и иной, не связанной с выборами депутатов Государственной Думы деятельности, с использованием наименования, эмблемы или иной символики политической партии, выдвинувшей федеральный список кандидатов, осуществляется только за счет средств избирательного фонда политической партии [3].

Нарушения правил предвыборной агитации выражались также в следующих действиях кандидатов и избирательных объединений: распространение лживых сведений, порочащих честь и достоинство кандидатов; финансирование агитации не из средств избирательных фондов; размещение агитации в непредназначенных для этого местах; воспрепятствование законной предвыборной агитации; проведение скрытой предвыборной агитации.

В гл. 5 КоАП РФ предусмотрена административная ответственность за нарушение правил агитации [4]. В большинстве случаев санкцией является штраф, а также конфискация предмета административного правонарушения (агитационного материала). Применению мер административно-правовой ответственности, как правило, предшествует применение мер конституционно-правовой ответственности: избирательные комиссии предупреждают кандидатов и избирательные объединения о нарушении правил предвыборной агитации. Наиболее суровой мерой ответственности за нарушение правил предвыборной агитации также является мера конституционной ответственности: отмена регистрации кандидата или списка кандидатов в судебном порядке [5].

В силу того, что избирательные споры относительно предвыборной агитации составляют значительную долю всех избирательных споров, высшие суды Российской Федерации неоднократно обращались к проблеме конституционности и законности предвыборной агитации. После известного решения Конституционного Суда РФ от 30 октября 2003 г. № 15-П обязательным критерием разграничения информирования и агитации в средствах массовой информации

стал критерий цели. Лишь доказав цель способствовать избранию конкретного кандидата (списка кандидатов), можно считать материал, размещенный в СМИ, агитационным. Но доказать такую цель практически невозможно. Поэтому, как отмечает член ЦИК РФ Евгений Колюшин, «доказать претензии к средствам массовой информации по поводу нарушений избирательного законодательства чрезвычайно сложно, и судебная практика знает мало случаев признания материалов в средствах массовой информации агитационными, если газета, теле-радиокампания, другое средство массовой информации не считают его таковым» [2, с. 258].

Федеральный законодатель предложил в качестве дополнительного критерия разграничения информирования и предвыборной агитации в СМИ критерий неоднократности. Но и этим изменением закона проблема не была решена. Обобщение судебной практики Верховным Судом РФ свидетельствует о том, что суды, разрешая такие споры, чаще обращаются к критерию субъекта избирательного правоотношения. А именно: информирование избирателей осуществляют органы государственной власти, органы местного самоуправления, комиссии, организации, осуществляющие выпуск средств массовой информации, физические и юридические лица, а агитацию – кандидаты и их доверенные лица [6], а также граждане.

Выводы Верховного суда РФ касались и иных вопросов законности предвыборной агитации, а именно:

1. Незаконна агитация, нарушающая законодательство Российской Федерации об интеллектуальной собственности. О таком нарушении свидетельствует размещение фотографий и изображений без заключенного договора авторского заказа, либо использование популярного произведения без согласия или разрешения автора и без выплаты авторского гонорара. Однако фотографии памятников архитектуры, открытых для свободного доступа, могут быть использованы в предвыборной агитации. Это не нарушает авторских прав;

2. Незаконен подкуп избирателей в процессе проведения предвыборной агитации, но проведение встреч с избирателями и чтением им лекций не может квалифицироваться как подкуп [6].

Итак, грань между предвыборной агитацией и информированием остается юридически неопределенной. Именно поэтому в экспертной среде предлагают исходить из презумпции агитации, т. е. любое информирование в СМИ, за исключением информирования, осуществляемого от имени избирательных комиссий, считать предвыборной агитацией [2, с. 267]. Но с этой позицией вряд ли можно согласиться, так как применение ко всем публикациям правового режима предвыборной агитации фактически существенно и безосновательно нарушит право граждан на свободное распространение и получение информации.

Литература

1. Айзатуллов М. М. Правовое регулирование деятельности политических партий // Конституционное и муниципальное право. 2011. № 7. С. 42–43.
2. Колюшин Е. И. Выборы и избирательное право в зеркале судебных решений. М. : Норма ; ИНФРА-М, 2012. 384 с.
3. Карта нарушений на выборах. URL: <https://www.kartanarusheniy.org/2016-09-18/s/3537028129> (дата обращения 14.11.2016).
4. Кодекс Российской Федерации об административных правонарушениях от 30 декабря 2001 г. № 195-ФЗ // Собр. законодательства Рос. Федерации. 2002. № 1 (ч. 1). Ст. 1.
5. Об основных гарантиях избирательных прав и права на участие в референдуме граждан Российской Федерации : федер. закон от 12 июня 2002 г. № 67-ФЗ // Собр. законодательства Рос. Федерации. 2002. № 24. Ст. 2253.
6. Обзор судебной практики по вопросам, возникающим при рассмотрении дел о защите избирательных прав и права на участие в референдуме граждан Российской Федерации (утв. Президиумом Верховного Суда Российской Федерации 16 марта 2016 г.) // Верховный Суд РФ. Официальный сайт. URL: http://www.vsrif.ru/Show_pdf.php?Id=10735 (дата обращения 14.11.2016).