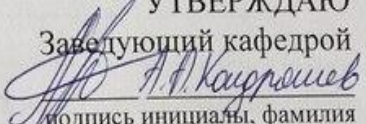


Федеральное государственное автономное
образовательное учреждение
высшего образования
«СИБИРСКИЙ ФЕДЕРАЛЬНЫЙ УНИВЕРСИТЕТ»
Юридический институт
институт
Конституционного, административного и муниципального права
кафедра


УТВЕРЖДАЮ
Заведующий кафедрой

подпись инициалы, фамилия
« 17 » июня 2017 г.

ВЫПУСКНАЯ КВАЛИФИКАЦИОННАЯ РАБОТА

40.03.01 – Юриспруденция

код – наименование направления

Предвыборная агитация как стадия избирательного процесса

Руководитель  профессор, д.ю.н.
подпись, дата должность, ученая степень

А.А. Кондрашев
инициалы, фамилия

Выпускник  17 июня
подпись, дата

У.А. Викторова
инициалы, фамилия

Красноярск 2017

СОДЕРЖАНИЕ

ВВЕДЕНИЕ	3
ГЛАВА 1. ПОНЯТИЕ ПРЕДВЫБОРНОЙ АГИТАЦИИ	6
1.1. Информирование избирателей и предвыборная агитация по российскому законодательству.	6
1.2 Методы и формы агитационного воздействия.	20
1.3 Сравнительный анализ предвыборной агитации в Российской Федерации и в других странах.....	29
ГЛАВА 2. МЕТОДЫ ПРОВЕДЕНИЯ ПРЕДВЫБОРНОЙ АГИТАЦИИ	39
2.1. Проведение предвыборной агитации посредством СМИ.	39
2.2. Проведение предвыборной агитации посредством выпуска печатных агитационных материалов.	52
2.3. Проведение предвыборной агитации путём организации публичных массовых мероприятий.	61
ЗАКЛЮЧЕНИЕ	70
СПИСОК ИСПОЛЬЗОВАННОЙ ЛИТЕРАТУРЫ.....	74

ВВЕДЕНИЕ

Право на предвыборную агитацию является одним из важнейших избирательных прав граждан, вытекающим из фундаментальных конституционных ценностей. Данное право позволяет гражданам через выборы повлиять на формирование органов государственной и муниципальной власти, на определение направлений их последующей деятельности и, в конечном счете, на политическую линию развития общества и государства.

В современном обществе информационное обеспечение выборов является важной стадией избирательного процесса, в ходе которой граждане имеют право реализовать свои конституционные права. Элементами информационного обеспечения являются информирование граждан и предвыборная агитация. Субъекты данной деятельности имеют право распространять информацию о кандидатах, их программах, о выборах в целом, что позволяет сделать осознанный выбор.

В литературе до сих пор не пришли к единому мнению относительно разграничения понятий «предвыборная агитация» и «информирование избирателей». Однако большинство подходов сводится к тому, что именно предвыборная агитация является подъемом избирательного процесса, на основе которого раскрывается вся политическая сторона избирательного права.

В данной выпускной квалификационной работе проанализированы имеющиеся подходы специалистов к определению критериев разграничения понятий, детально изучены методы и формы проведения предвыборной агитации, проведен сравнительный анализ проведения агитации в Российской Федерации и других странах, а также предложены возможные пути решения выявленных в этой сфере проблем.

Тема выпускной квалификационной работы на сегодняшний день является **актуальной**, так как изучение предвыборной агитации как самостоятельной стадии избирательного процесса вызывает множество

проблем из-за регулярных изменений в законодательстве. Способы формирования государственных и муниципальных органов привели к повышению статуса института выборов в Российской Федерации, а потому данная проблема нуждается в более глубокой и детальной разработке.

Целью выпускного квалификационного исследования является комплексное изучение феномена предвыборной агитации, для чего были поставлены следующие **задачи**:

1) изучение специфики понятий «информирование избирателей» и «предвыборная агитация», выявление критериев их разграничений, обобщение научных подходов относительно данного вопроса;

2) анализ понятия «предвыборная агитация» и выявление признаков, характеризующих данную категорию;

3) раскрытие методов и форм предвыборной агитации, их соотношение;

4) изучение действующего законодательства Российской Федерации, закрепляющего процедуру проведения предвыборной агитации

5) исследование правового регулирования предвыборной агитации в России и сравнение с законодательством и спецификой проведения в других странах;

6) формулирование предложений по совершенствованию законодательства в области предвыборной агитации;

7) анализ проведения предвыборной агитации посредством СМИ, проведения публичных мероприятий, выпуска печатных агитационных материалов и выявление основных проблем;

Объектом выпускного квалификационного исследования является комплекс общественных отношений, складывающихся на стадии предвыборной агитации.

Предметом исследования является действующее законодательство, регулирующее проведение агитационной деятельности.

Нормативная основа работа представлена системой действующих нормативных правовых актов, включая Конституцию РФ, Федеральный Закон «Об основных гарантиях избирательных прав и право на участие в референдуме граждан Российской Федерации» от 12.06.2002 N 67-ФЗ, Федеральный Закон «О выборах Президента Российской Федерации» от 10.01.2003 N 19-ФЗ, Федеральный Закон «О выборах депутатов Государственной Думы Федерального Собрания Российской Федерации» от 22.02.2014 N 20-ФЗ, Закон РФ от 27.12.1991 N 2124-1 «О средствах массовой информации». Наряду с федеральным законодательством проанализировано избирательное законодательство иностранных государств.

Научная основа работы представлена трудами отечественных правоведов, исследовавших феномен предвыборной агитации: Т.В. Нечипоренко, С.В. Большакова, Л.Т. Аглеевой, Н.В. Хачатурова, П.С. Чудова, В.Н. Фалькова, Ю.С. Белоус, Ю.А. Дмитриева, Л.В. Тумановой, А.Г. Головина и других.

Методологическую основу исследования составляют общенаучный диалектический метод познания и частнонаучные методы: системный, логический, исторический и сравнительно-правовой.

Научная новизна работы заключается в системном подходе к изучению предвыборной агитации, учитывая изменения в избирательном законодательстве Российской Федерации. С учетом результатов анализа действующего законодательства, даются предложения по совершенствованию соответствующих норм федерального законодательства о выборах.

Выпускная квалификационная работа состоит из введения, двух глав, заключения, списка использованной литературы. Каждая глава состоит из трех параграфов.

ГЛАВА 1. ПОНЯТИЕ ПРЕДВЫБОРНОЙ АГИТАЦИИ

1.1. Информирование избирателей и предвыборная агитация по российскому законодательству.

В последние годы Российская Федерация стремится сформировать демократическое государство, одним из принципов которого является приоритет соблюдения прав и свобод человека. Статьей 32 Конституции Российской Федерации закреплено право граждан участвовать в управлении делами государства¹. В действительности движение к демократическому обществу невозможно представить без активного вмешательства граждан. Планомерным результатом демократических преобразований являются выборы, которые остаются важнейшим институтом организации и функционирования власти в современном обществе и способствуют участию населения страны в управлении государством.

Через выборы граждане имеют возможность повлиять на формирование органов государственной власти и таким образом реализуют свое право на участие в управлении государственными делами как непосредственно, так и через своих представителей. Благодаря данной процедуре избрания происходит формирование органов государственной власти и органов местного самоуправления. Содержание избирательного процесса во многом зависит от информационного обеспечения выборов, которое включает в себя информирование избирателей и предвыборную агитацию.

На данной стадии избирательного процесса зачастую выявляются насущные проблемы и потребности общества, а также ведется работа по их ликвидации или дальнейшему предотвращению. По мнению депутата Московской городской Думы Зотовой Зои Михайловны «предвыборные программы раскрывают цели и задачи по преобразованию России, пути решения социально-экономических, политических, национальных, духовных и

¹ Конституция Российской Федерации [Электронный ресурс]: Конституция Российской Федерации от 12.12.1993 ред. от 21.07.2014 // Справочная правовая система «КонсультантПлюс». – Режим доступа: <http://www.consultant.ru>.

иных проблем. Анализ этих документов позволяет уяснить ориентиры и целевые установки, выявить альтернативные подходы в решении актуальных проблем развития России, определить основные тенденции и перспективы демократических преобразований»².

Информационное обеспечение выборов – это важная стадия избирательного процесса, в ходе которой граждане могут максимально эффективно реализовать свои избирательные права путем осознанного волеизъявления в период избирательной кампании. В большинстве случаев они опираются на ту информацию, которую предоставляют кандидаты. Непосредственно от качества и количества предоставленной информации зависит выбор граждан, и, соответственно, исход выборов.

В основе информационного обеспечения выборов лежит статья 29 Конституции РФ. Помимо этого, правовое регулирование этого института нашло отражение в статье 44 Федерального закона от 12 июня 2002 г. № 67-ФЗ «Об основных гарантиях избирательных прав и права на участие в референдуме граждан Российской Федерации» (далее – ФЗ «Об основных гарантиях...»). В указанной статье говорится о том, что «информационное обеспечение выборов включает в себя информирование избирателей, участников референдума, предвыборную агитацию, агитацию по вопросам референдума и способствует осознанному волеизъявлению граждан, гласности выборов и референдумов»³. Следовательно, можно сделать вывод, что в институте информационного обеспечения выборов выделяются два отдельных субинститута: информирование избирателей и предвыборная агитация.

В современном избирательном законодательстве не содержится легального определения понятия «информирование избирателей», равно как и объективных критериев его разграничения с «предвыборной агитацией», что вызывает на практике ряд серьёзных проблем. В такой ситуации на

² Зотова, З.М. Предвыборная программа – основной ресурс избирательной кампании / Амелин В.Н., Федоркин Н.С. // Москва : РЦОИТ. - 2001. - С. 14.

³ Об основных гарантиях избирательных прав и права на участие в референдуме граждан Российской Федерации. Федеральный закон от 12.06.2002 № 67-ФЗ (ред. от 03.02.2015) // СЗ РФ от 17.06.2002, № 24, ст. 2253.

правоприменителя возлагается обязанность по самостоятельному определению объема данного понятия, для чего необходимо исключить из сферы информационных отношений все то, что могло бы быть отнесено к понятию «предвыборная агитация». В результате такого нормативного воздействия объём понятия «информирование избирателей» оказывается довольно узким. Кроме того, отграничение агитации от информирования избирателей, оценочные формулировки существующих правовых норм порождают субъективизм и произвол в правоприменении⁴.

Необходимость разграничения данных понятий заключается в том, что на предвыборную агитацию накладывается большое количество ограничений. Во-первых, существует запрет на проведение агитации в определенные промежутки времени, в частности, в день голосования и накануне дня голосования. Во-вторых, агитационная деятельность должна финансироваться только из средств избирательного фонда. В-третьих, некоторым лицам и организациям ведение агитации запрещается⁵.

Существующие ограничения, предъявляемые к предвыборной агитации, не должны распространяться на ту информацию о выборах, которая доносится до избирателей, так как в этом случае возникают противоречия с закрепленным в Конституции правом на получение и распространение информации. Речь идет о праве избирателя получать информацию не только лишь от кандидатов, избирательных объединений, но и из других достоверных независимых источников. Без этого у избирателей будет меньше возможностей составить наиболее полное представление о кандидатах и принять обдуманное решение.

В избирательном праве насчитывается множество случаев употребления оценочных терминов. Они выражают нечеткие понятия в законодательстве и снижают качество таких правовых норм, нарушают эффективность правового

⁴ Толкушкин М.И. Институт предвыборной агитации: некоторые размышления // Конституционное и муниципальное право. 2016. № 4. С. 49.

⁵ Копейко К. П. Предвыборная агитация и информирование избирателей: проблемы соотношения понятий / К.П. Копейко // Молодёжь и наука – третье тысячелетие. – Мурманск: МАЭУ, 2011. – С. 44.

регулирования и создают серьезные трудности при применении норм законодательства на практике.

Оценочное понятие «предвыборная агитация» создано на основе понятий точного значения и добавлением к ним признаков, которые приносят в это понятие оценочный элемент. К первой группе следует отнести цель, избирателей, кандидатов, списки кандидатов, избирательную кампанию. К группе оценочных признаков относится деятельность основу которой составляют те сведения, которые получают потенциальные избиратели о кандидате, кандидатах, списках кандидатов. Особая целевая направленность этой деятельности, заключающаяся в побуждении избирателей проголосовать определенным образом, также приносит в понятие «предвыборная агитация» элемент оценки. Специальную агитационную цель, состоящую в установлении умысла в деяниях субъектов, следует учитывать при толковании оценочных понятий, сформулированных в подп. «б» - «е» п. 2 ст. 48 ФЗ «Об основных гарантиях...». Этот критерий позволит провести более четкую разграничительную линию между понятиями «предвыборная агитация» и «информирование» избирателей.

По нашему мнению, отсутствие легального определения «информирование избирателей» является пробелом в российском законодательстве, который необходимо восполнить. По смыслу ФЗ «Об основных гарантиях...», информирование представляет собой систематическую деятельность уполномоченных субъектов по предоставлению избирателям информации, связанной с избирательным процессом и не содержащей признаков агитационного характера. Эта информация включает в себя сведения о дне голосования, о ходе подготовки и проведения выборов, сроках и порядке совершения избирательных действий, законодательстве РФ о выборах, а также о кандидатах и избирательных объединениях.

Понятие «информирование избирателей» ученые понимают как систему юридических норм, регулирующих порядок доведения до сведения избирателей информации о выборах, и как деятельность субъектов избирательного

процесса, направленную на создание и распространение носящей нейтральный характер информации в ходе избирательной кампании, с целью обеспечения осознанности волеизъявления граждан⁶.

Т.В. Нечипоренко предлагает под информированием избирателей понимать деятельность, осуществляемую субъектами информирования в период избирательной кампании и имеющую целью способствовать осознанному волеизъявлению граждан Российской Федерации посредством распространения информации о выборах, не содержащей признаков агитации⁷.

Несколько иной позиции придерживается С.В. Большаков, определяя информирование избирателей как осуществляемую в рамках информационного обеспечения избирательной кампании деятельность определенных законом субъектов избирательного процесса по реализации прав граждан и общественных объединений на получение информации о дне голосования, о кандидатах (о списке кандидатов), их программах, о сроках и порядке совершения избирательных действий, о ходе избирательной кампании, об итогах голосования и результатах выборов»⁸.

В.П. Журавлев, разграничивающий понятия информирования и предвыборной агитации, определяет информирование избирателей как «распространение сведений об объективно имевших место фактах, связанных с кандидатами, избирательными объединениями, избирательными блоками, не сопровождаемое оценочными комментариями»⁹.

Стоит отметить, что под информационным обеспечением выборов понимается не просто процесс доведения основной информации до избирателя. Данное понятие можно рассматривать и в других аспектах, например, в качестве комплексного института избирательного законодательства РФ,

⁶ Биктагиров Р.Т., Кинзягулов Б.И. Указ. соч. Т. 1. С. 201; Большаков С.В. Правовое регулирование участия средств массовой информации в избирательном процессе: Дис. ... канд. юрид. наук. М., 2002. С. 57; Головин А.Г. Избирательное право России: Курс лекций. М.: НОРМА, 2007. С. 291.

⁷ Нечипоренко Т.В. Информационное обеспечение выборов - институт избирательного законодательства Российской Федерации: автореф. дис. ... канд. юр. наук : 12.00.02 / Нечипоренко Таисия Владимировна. – Москва, 2010. – С. 11.

⁸ Большаков С.В., Головин А.Г. Информационное обеспечение выборов и референдумов в Российской Федерации. - Москва : РЦОИТ. - 2007. - С. 40.

⁹ Журавлёв В.П. Средства массовой информации на выборах // Журнал о выборах. - 2005. - № 2. - С. 18.

системы гарантий избирательных прав, а также как часть избирательного процесса.

З. Х. Собалирова под «информационным обеспечением» выборов как правовым явлением со сложной правовой природой понимает юридическую конструкцию, правовое институциональное образование, самостоятельную стадию избирательного процесса, а также составную часть системы гарантий избирательных прав граждан РФ¹⁰.

При наличии достаточного объема качественной информации об избирательном процессе, включая все его этапы, избиратель может сформировать свое мнение относительно кандидатов и избирательных объединений и их избирательных программах, а также свободно реализовать свое волеизъявление. Для этого в п.2 ст.45 ФЗ «Об основных гарантиях...» закреплены основные принципы информирования избирателей, такие как объективность, достоверность, равенство кандидатов, избирательных объединений.

Требование объективности заключается в том, что в информационном материале излагаются конкретные факты, а не гипотезы и предположения. Требование достоверности обязывает передавать информацию о фактах, которые имели место в действительности с указанием времени, когда эти факты имели место. Под исполнением данного требования также понимается необходимость проверки достоверности информации перед публикацией и обнародованием. Из требования, согласно которому содержание информационных материалов не должно нарушать равенство кандидатов и избирательных объединений, следует принцип беспристрастности СМИ в отношении сообщаемой ими информации.

Согласно статье 45 ФЗ «Об основных гарантиях...» информирование избирателей и участников референдума осуществляют органы государственной власти, органы местного самоуправления, комиссии, организации,

¹⁰ Собалирова З. Х. Организационно-правовые основы информационного обеспечения выборов в Российском государстве (теоретический и историко-правовой аспекты) : автореф. дис. ... канд. юрид. наук : 12.00.01 / Зухра Хазретовна Собалирова. - Краснодар, 2011. – С. 12.

осуществляющие выпуск средств массовой информации, редакции сетевых изданий, физические и юридические лица. Перечень субъектов информирования не ограничен, но несколько особенностей в их отношении все же имеется. Так, органы государственной власти, органы местного самоуправления не вправе информировать избирателей о кандидатах, об избирательных объединениях. Также существует норма (п. 6 ст. 47 ФЗ «Об основных гарантиях...»), в соответствии с которой в периодических печатных изданиях, учрежденных органами государственной власти, органами местного самоуправления исключительно для опубликования их официальных материалов и сообщений, нормативных правовых и иных актов, не могут публиковаться редакционные материалы, освещающие деятельность кандидатов и избирательных объединений.

Д. В. Парасюк в своей статье анализирует следующую спорную ситуацию¹¹. В соответствии с пп. «д» п. 2 ст. 48 ФЗ «Об основных гарантиях...» предвыборной агитацией является распространение информации о деятельности кандидата, не связанной с его профессиональной деятельностью или исполнением им своих служебных (должностных) обязанностей. Зачастую на практике возникают избирательные споры, связанные с всеобъемлющим освещением средствами массовой информации деятельности некоторых кандидатов. Проанализировав ряд судебных постановлений, можно сделать вывод, что такое широкое освещение должностной деятельности кандидата через СМИ не будет нарушать принцип равенства кандидатов, а также не будет отрицательно влиять на свободные волеизъявления избирателей. Тем не менее, такая информация создает положительный образ кандидата, вследствие чего делает его наиболее узнаваемым среди электората. Автор статьи предлагает дополнительно регламентировать широкий оборот в СМИ информации о кандидатах, проходящий в период их избирательных кампаний.

¹¹ Парасюк, Д. В. Информирование избирателей как гарантия реализации избирательных прав граждан Российской Федерации // Научная сеть «Современное право». - 2016. - № 2.

На основании вышеизложенной проблемы стоит обратить внимание на норму, закрепленную в п.2 ст.40 ФЗ «Об основных гарантиях..», согласно которой зарегистрированные кандидаты, находящиеся на государственной или муниципальной службе либо работающие в организациях, осуществляющих выпуск средств массовой информации, на время их участия в выборах освобождаются от выполнения должностных или служебных обязанностей и представляют в избирательную комиссию заверенные копии соответствующих приказов (распоряжений) не позднее чем через пять дней со дня регистрации. Однако следует понимать, что это ограничение не распространяется на кандидатов, которые являются должностными лицами, но не замещают должности государственной или муниципальной службы.

Положения российского избирательного законодательства не возлагают на кандидата, замещающего государственную должность, обязанность освободить занимаемую должность, что значительно снижает значимость принципа равенства кандидатов. Любая информация, которая связана с осуществлением кандидатом деятельности, связанной с выполнением им в период избирательной кампании своих должностных обязанностей, может повлиять на объективную оценку этого кандидата со стороны избирателей.

Содержание информирования избирателей не имеет каких-либо ограничений. Информирование обо всех избирательных действиях, включая подготовку и проведение выборов, сроки и порядок совершения избирательных действий, ознакомление с программами кандидатов и избирательных объединений, обязаны проводить избирательные комиссии. В соответствии с п. 4 ст. 45 ФЗ «Об основных гарантиях...» деятельность организаций, осуществляющих выпуск СМИ по информированию избирателей, осуществляется свободно. Проанализировав данное положение, мы не можем однозначно ответить на вопрос, являются ли СМИ самостоятельным субъектом информирования или их предназначением является исключительно передача информации.

Вопрос о СМИ как субъекте информирования избирателей в литературе до сих пор остается проблематичным. В частности, статья 51 ФЗ «Об основных гарантиях...» содержит положение о том, что в информационных теле- и радиопрограммах, публикациях в периодических печатных изданиях сообщения о проведении предвыборных мероприятий должны даваться исключительно отдельным информационным блоком, без комментариев. Однако легального определения понятия «комментарий» в российском законодательстве не содержится, следовательно, мы не можем достоверно определить, что считать комментарием. Теоретически под комментарием понимается информация, содержащая замечания или пояснения к информационному материалу. В комментариях не должно отдаваться предпочтение какому-либо кандидату, избирательному объединению, в том числе по времени освещения их предвыборной деятельности, объему печатной площади, отведенной для таких сообщений.

Проблеме разграничения информирования избирателей с понятием и признаками предвыборной агитации в литературе уделяется достаточно внимания. В правоприменительной практике за нарушением порядка информирования избирателей нередко скрывается неправомерная предвыборная агитация и, наоборот, за агитацию можно принять нарушение принципов и порядка информирования избирателей¹².

Так, Н.И. Воробьев и В.В. Никулин считают, что отличительной чертой агитационной деятельности от информирования является ознакомление избирателей с кандидатами, их личными и деловыми качествами, политическими пристрастиями, предвыборными программами и т.п., что способствовало бы формированию у избирателей осознанного выбора наиболее достойного, с их точки зрения, кандидата¹³.

¹² Большаков С.В., Головин А.Г. Информационное обеспечение выборов и референдумов в Российской Федерации. - Москва : РЦОИТ. - 2007. - С. 86.

¹³ Воробьев Н. И., Никулин В. В. Избирательное право и избирательный процесс в Российской Федерации : учебное пособие. – Тамбов : ТГТУ. - 2005. С. 28.

Также можем выделить некоторые ограничения, связанные с разграничением данных понятий. Во-первых, агитация запрещена в определенный временной период, в том числе, накануне и в день голосования. Во-вторых, агитационная деятельность должна финансироваться исключительно из средств избирательного фонда. В-третьих, некоторым лицам и организациям ведение агитации запрещено.

Вышеперечисленные ограничения не могут распространяться на информацию о выборах в целом, так как это противоречило бы конституционному праву на получение и распространение информации. Избиратель вправе получать информацию не только от кандидатов и их избирательных штабов, но и их независимых источников. Без этого он не сможет составить целостное представление о кандидатах, и тем самым он будет ограничен в правах и лишен возможности сделать самостоятельный выбор.

Мы считаем, что в качестве критерия разграничения понятий «предвыборная агитация» и «информирование избирателей» было бы целесообразно обратить внимание на наличие либо отсутствие информации, которая побуждала бы избирателей к голосованию за или против конкретного кандидата или избирательного объединения. В том случае, если в предвыборном тексте содержатся побудительные конструкции, это свидетельствует об очевидном агитационном намерении кандидата или его представителей. Главными признаками информирования избирателей, напротив, является отсутствие оценочных категорий в отношении кандидатов и объединений.

Конституционный Суд РФ не оставил без внимания вопрос разграничения информирования избирателей и предвыборной агитации при проверке конституционности положений ФЗ «Об основных гарантиях...»¹⁴:

¹⁴ Постановление Конституционного Суда РФ от 14.11.2005 №10-П по делу о проверке конституционности положений пункта 5 статьи 48 и статьи 58 Федерального закона «Об основных гарантиях избирательных прав и права на участие в референдуме граждан Российской Федерации», пункта 7 статьи 63 и статьи 66 Федерального закона «О выборах депутатов Государственной Думы Федерального Собрания Российской Федерации» в связи с жалобой Уполномоченного по правам человека в Российской Федерации // Собрание Законодательства РФ, 2005. - № 47. - Ст. 4968.

«поскольку как агитация, так и информирование любого характера могут побудить избирателей сделать тот или иной выбор, при том что достоверные и объективные сведения о кандидате в большей мере помогают избирателю сформировать свои предпочтения, чем просто призывы голосовать "за" или "против", то очевидно, что критерием, позволяющим различить предвыборную агитацию и информирование, может служить лишь наличие в агитационной деятельности специальной цели - склонить избирателей в определенную сторону, обеспечить поддержку или, напротив, противодействие конкретному кандидату, избирательному объединению. В противном случае граница между информированием и предвыборной агитацией стиралась бы, так что любые действия по информированию избирателей можно было бы подвести под понятие агитации».

Таким образом, главное значение агитации сводится к цели склонить избирателя в сторону кандидата. Информирование преследует несколько иную цель – дать избирателю объективную информацию, на основе которой он смог бы самостоятельно сделать свой осознанный выбор.

Как было сказано выше, информирование избирателей основывается на принципах объективности, достоверности и беспристрастности. В свою очередь правовая природа «информирования избирателей» существенно отличается от правовой природы «предвыборной агитации». К последней российское законодательство не предъявляет вышеперечисленных требований и определяет в п.2 ст. 9 ФЗ «О выборах депутатов Государственной Думы...» её как деятельность, осуществляемую в период избирательной кампании и имеющую целью побудить избирателей к голосованию за кандидата, федеральный список кандидатов, либо против него или против списка кандидатов¹⁵.

Из этого определения следует, что предвыборная агитация осуществляется в интересах кандидата, списка кандидатов и, следовательно,

¹⁵ О выборах депутатов Государственной Думы Федерального Собрания Российской Федерации [Электронный ресурс] : федер. закон от 22.02.2014 г. № 20-ФЗ (в ред. от 14.07.2015 г. № 272-ФЗ) // Собрание законодательства РФ, 2014. № 8. Ст. 740.

агитационный период должен начинаться с момента, когда процесс выдвижения кандидатов, списков кандидатов полностью завершен¹⁶.

В.В. Игнатенко допускает возможность рассмотрению предвыборной агитации в нескольких аспектах¹⁷:

- 1) субинститут правового института информационного обеспечения избирательного процесса;
- 2) отдельная стадия избирательного процесса;
- 3) специфическая деятельность субъектов избирательного процесса.

Л.Т. Аглеева рассматривает предвыборную агитацию как объемное и многоуровневое явление в следующих значениях¹⁸:

- 1) юридическая деятельность;
- 2) специальное право избирателей, кандидатов и избирательных объединений;
- 3) самостоятельная стадия избирательного процесса;
- 4) правовой институт.

Ю.С. Белоус определяет предвыборную агитацию как самостоятельно осуществляемую в установленный законом период в рамках избирательной кампании деятельность граждан, общественных объединений и имеющую целью побудить избирателей проголосовать «за» или «против» кандидата, списка кандидатов, избирательного объединения¹⁹.

Подходы к пониманию понятия «предвыборная агитация» разнообразны, но при анализе можно обнаружить следующие особенности.

Различные группы правоведов рассматривают предвыборную агитацию как институт права, другие – как субинститут. Часть ученых полагает, что предвыборная агитация как институт права представляет собой «совокупность

¹⁶ Аглеева Л. Т. Предвыборная агитация в избирательном праве Российской Федерации (вопросы теории и практики) : дис. ... канд. юрид. наук: 12.00.02 / Аглеева Лилия Тахирьяновна. - Екатеринбург, 2006. - 112 с

¹⁷ Игнатенко В. В. Предвыборная агитация: особенности законодательного регулирования судебной практики разрешения избирательных споров // Избирательное право. - 2012. - № 1. - С. 5.

¹⁸ Избирательное право Российской Федерации: учебник / под ред. И. В. Захарова, А. Н. Кокотова. – М., 2014. – С. 301.

¹⁹ Белоус Ю. С. Конституционно-правовые основы разграничения предвыборной агитации и информационного обеспечения выборов в Российской Федерации: автореф. дис. ... канд. юрид. наук: 12.00.02 / Белоус Юлия Сергеевна. - СПб, 2009. – С. 8.

материальных и процессуальных норм избирательного права, регулирующих правоотношения, возникающие между субъектами избирательного процесса в ходе совершения ими избирательных действий с целью побудить избирателей к участию в выборах, к голосованию за тех или них кандидатов или против них»²⁰.

Иного мнения придерживается С.В. Большаков, который в своих трудах пишет, что предвыборная агитация это «субинститут института информационного обеспечения избирательного процесса, представляющего собой совокупность правовых норм, регламентирующих порядок агитационной деятельности в период избирательной кампании, кампании референдума»²¹. Аналогичной точки зрения придерживается Л.Т. Аглеева, которая указывает, что «система норм, регулирующих проведение предвыборной агитации, представляет собой субинститут института информационного обеспечения выборов»²². Мы согласны с определением предвыборной агитации в качестве субинститута, так как информационное обеспечение избирательного процесса рассматриваем как правовой институт, а предвыборная агитация является лишь его формой.

Следующая группа авторов, к которой относятся В.П. Журавлёв, А.А. Малюков, Н.В. Хачатуров, определяют предвыборную агитацию как специальное право. В частности, Н.В. Хачатуров под правом на предвыборную агитацию в субъективном смысле понимает «меру юридических возможностей участвовать в свободном обмене предвыборной политической информацией, что предполагает не только возможность беспрепятственно выражать политические взгляды и мнения, но и недопустимость принуждения к их выражению или отказу от них»²³.

²⁰ Избирательное право : учебник / под ред. Ю. А. Дмитриева, В. Б. Испраелян. - М., 2008. – С. 37.

²¹ Большаков С.В., Головин А.Г. Информационное обеспечение выборов и референдумов в Российской Федерации. – М., 2007. - С. 75.

²² Аглеева Л.Т. Предвыборная агитация в избирательном праве Российской Федерации (вопросы теории и практики): автореф. дис. ... канд. юрид. наук: 12.00.02 / Аглеева Лилия Тахиряновна. - Екатеринбург, 2006. - С. 7.

²³ Хачатуров Н. В. Право на предвыборную агитацию: правовое регулирование и особенности реализации : автореф. дис. ... канд. юрид. наук : 12.00.02 / Хачатуров Николай Васильевич. - Ростов н/Д., 2003. – С. 9.

Однако зачастую предвыборная агитация в научной и учебной литературе определяется как правовая деятельность.

Ю.С. Белоус не акцентирует внимание на специфике деятельности и указывает на предвыборную агитацию как на самостоятельно осуществляемую в установленный законом период в рамках избирательной кампании деятельность граждан, общественных объединений и имеющую целью побудить избирателей проголосовать «за» или «против» кандидата, списка кандидатов, избирательного объединения²⁴.

С.Д. Князев говорит о предвыборной агитации как о политической деятельности, понимая её как «деятельность, проводимую политиками, политическими объединениями, их сторонниками, по распространению политических идей, взглядов в целях создания и закрепления у всего населения определенной системы ценностей и побуждения его к конкретному поведению в общественной жизни»²⁵.

Как разновидность информационной деятельности предвыборную агитацию рассматривает С.В. Большаков, определяя ее как «информационную деятельность, побуждающую или имеющую целью побудить избирателей голосовать за или против кандидатов, списка кандидатов либо против всех кандидатов».

Проанализировав вышеизложенный материал, мы можем выделить следующие признаки, составляющие содержание понятия «предвыборная агитация»:

- 1) представляет собой деятельность;
- 2) цель деятельности – способствовать формированию мнения избирателя за или против кандидата, кандидатов, списка кандидатов;
- 3) осуществляется в рамках избирательных правоотношений;
- 4) является стадией избирательного процесса;

²⁴ Белоус Ю. С. Конституционно-правовые основы разграничения предвыборной агитации и информационного обеспечения выборов в Российской Федерации: автореф. дис. ... канд. юрид. наук: 12.00.02 / Белоус Юлия Сергеевна. - СПб, 2009. – С. 8.

²⁵ Князев, С. Д. Становление избирательного права России. – Владивосток, 1999. – С. 16.

5) проводится специальными субъектами агитационной деятельности.

Предвыборная агитация, являясь одним из инструментов информационного обеспечения выборов, позволяет гражданам не только реализовывать основное избирательное право - право избирать и быть избранным, но и иные конституционные права. Этот перечень состоит из свободы мысли и слова, свободы убеждений, права свободно искать и получать информацию, свободы массовой информации.

Значение предвыборной агитации заключается в способности оказывать немаловажное влияние на умонастроения избирателей. Именно на этой стадии избирательного процесса происходит столкновение интересов различных политических сторон, а также обострение упорной борьбы за места в органах государственной власти и органах местного самоуправления. Агитационная деятельность также имеет значение для формирования электоральных предпочтений населения, отчего напрямую зависят голоса избирателей. От того, насколько качественно осуществляется предвыборная агитация, во многих случаях зависит будущее конкретных кандидатов и избирательных объединений.

1.2 Методы и формы агитационного воздействия.

В соответствии с ФЗ «Об основных гарантиях...» граждане РФ и общественные объединения в период избирательной кампании вправе осуществлять предвыборную агитацию, агитацию по вопросам референдума в допускаемых законом формах и законными методами (п. 1 ст. 48). Иначе говоря, общие субъекты вправе самостоятельно выбирать формы и методы агитации, определять её содержание, однако законодательство о выборах полностью регламентирует их осуществление.

В ранее действовавшем ФЗ от 19 сентября 1997 г. N 124-ФЗ «Об основных гарантиях избирательных прав и право на участие в референдуме граждан Российской Федерации» в отношении использования в предвыборной агитации средств массовой информации, её проведения путем массовых мероприятий, посредством выпуска и распространения агитационных материалов, использовался термин «формы»²⁶. Ныне действующий ФЗ от 12.06.2002 N 67-ФЗ "Об основных гарантиях избирательных прав и права на участие в референдуме граждан Российской Федерации" рассматривает данный перечень в качестве методов предвыборной агитации.

Несогласованность норм и отсутствие конкретного и чёткого разграничения перечней форм и методов агитационного воздействия усугубляют проблемы понимания и правоприменения на практике.

Непоследовательность законодателя относительно разграничения форм и методов отмечает Я.В. Зелинский²⁷: «согласно п. 3 ст. 49 ФЗ от 10 января 2003 г. № 19-ФЗ «О выборах Президента Российской Федерации» установлено, что предвыборная агитация на каналах организаций теле-радиовещания и в периодических печатных изданиях проводится в форме публичных дебатов, дискуссий, «круглых столов», пресс-конференций, интервью, выступлений, показа телеочерков, видеофильмов о зарегистрированном кандидате и в иных не запрещенных законом формах²⁸. Однако в ч. 2 этой же статьи агитация на каналах организаций телерадиовещания и в периодических печатных изданиях называется методом. Аналогичная коллизия содержится и в ст. 55 ФЗ от 18 мая 2005 г. № 51-ФЗ «О выборах депутатов Государственной Думы Федерального

²⁶ Об основных гарантиях избирательных прав и права на участие в референдуме граждан Российской Федерации [Электронный ресурс] : федер. закон от 19.07.1997 г. (утратил силу) // СПС Консультант Плюс. – Режим доступа: <http://www.consultant.ru>

²⁷ Зелинский Я. В. Формы и методы предвыборной агитации: проблемы идентификации // Научный вестник Омской академии МВД России. – 2013. - № 2 (49). - С. 38.

²⁸ О выборах Президента Российской Федерации [Электронный ресурс] : федер. закон от 10.01.2003 г. № 19-ФЗ // Собрание законодательства РФ, 2003. № 2. Ст. 171.

Собрания Российской Федерации»²⁹. Следовательно, формы реализуются в рамках методов агитации, а это противоречит философскому пониманию форм и методов».

В региональном законодательстве, в нормативно-правовых актах местного самоуправления вопрос разграничения данных понятий также не урегулирован. Кроме того, среди учёных-правоведов по-прежнему нет единого мнения относительно рассматриваемого вопроса, что порождает множество ошибочных суждений. Например, Д.И. Митюшев утверждает, что «каждому из законных методов агитации может соответствовать одна и более форма её проведения»³⁰. Б.Ф. Ныров полагает, что «в рамках каждого из названных способов доступа применяются формы предвыборной агитации»³¹.

Формы и методы агитационного воздействия тесно взаимосвязаны между собой, однако находятся не в равном положении. В литературе принято считать, что методы характеризуют осуществление предвыборной агитации на практике, средства, с помощью которой достигается цель агитации, а форма олицетворяет способ существования и организации агитационной деятельности и ее выражения вовне.

В.Н. Фальков определяет методы как совокупность приемов, способов и средств, при помощи которых заинтересованные лица осуществляют воздействие на сознание и волю избирателей с целью сформировать у них определенную модель поведения по отношению к выборам и акту голосования:

²⁹ О выборах депутатов Государственной Думы Федерального Собрания Российской Федерации [Электронный ресурс] : федер. закон от 22.02.2014 г. № 20-ФЗ (в ред. от 14.07.2015 г. № 272-ФЗ) // Собрание законодательства РФ, 2014. № 8. Ст. 740.

³⁰ Митюшев Д. И. Административная ответственность за нарушение в сфере информационного обеспечения выборов (обобщение административной практики за период избирательных кампаний в Республике Коми в 2006–2008 годах) / под общ. ред. Избирательной комиссии Республики Коми. - Сыктывкар, 2008. – С. 87.

³¹ Ныров Б. Ф. Состояние законодательства относительно информирования населения в ходе муниципальных выборов // Государственная власть и местное самоуправление. - 2008. - № 9. - С. 32.

участвовать или не участвовать в выборах, голосовать за или против кандидата (кандидатов) либо против всех кандидатов³².

Нам близка позиция З.Ш. Башаева, которая сводится к тому, что под методом предвыборной агитации понимается совокупность определенных действий, приёмов и операций особых средств, применяемых в рамках избирательной кампании субъектами агитационной деятельности для воздействия на волю и сознание избирателей с целью сформировать у них определенную модель поведения по отношению к выборам и акту голосования³³. Следуя данной логике, под формами мы можем понимать деятельность субъектов предвыборной агитации, направленную на достижение цели агитации, а именно побуждение избирателей к голосованию.

Методы проведения предвыборной агитации, агитации по вопросам референдума закреплены в ФЗ «Об основных гарантиях...». П. 3 ст. 48 устанавливает, что предвыборная агитация, агитация по вопросам референдума может проводиться³⁴:

- на каналах организаций телерадиовещания, в периодических печатных изданиях и сетевых изданиях;
- посредством проведения агитационных публичных мероприятий;
- посредством выпуска и распространения печатных, аудиовизуальных и других агитационных материалов;
- иными не запрещенными законом методами.

Стоит обратить внимание на то, что данный перечень не является закрытым. Предусмотреть в федеральном законодательстве все агитационные методы не представляется возможным ввиду постоянного развития

³² Фальков В. Н. Совершенствование правового регулирования предвыборной агитации в Российской Федерации : автореф. дис. ... канд. юрид. наук : 12.00.02 / Фальков Валерий Николаевич. - Тюмень, 2003. – С. 10.

³³ Башаев З. Ш. Правовое регулирование предвыборной агитации в Российской Федерации : автореф. дис. ... канд. юрид. наук : 12.00.02 / Башаев Зелимхан Шарпудинович. – Москва, 2006. - С. 15.

³⁴ Об основных гарантиях избирательных прав и права на участие в референдуме граждан Российской Федерации : федер. закон от 12.06.2002 № 67-ФЗ (ред. от 03.02.2015) // СЗ РФ от 17.06.2002, № 24, ст. 2253.

общественных отношений. Помимо методов, перечисленных в законе, возможно проведение агитационной деятельности иными методами, например, посредством использования информационно-коммуникационных сетей или с помощью рассылки SMS-сообщений. Однако главное требование относительно проведения предвыборной агитации заключается в том, чтобы методы не были прямо запрещены законом.

Открытый перечень следует рассматривать как гарантию на распространение информации о выборах. Субъекты, проводящие предвыборную агитацию, имеют возможность любым удобным для себя способом доносить до избирателей необходимую информацию, учитывая ее качественно-количественные характеристики, затраты на распространение, особенности восприятия электоратом. Но в целях воспрепятствования злоупотреблению такими гарантиями законодатель устанавливает требования при проведении предвыборной агитации по срокам распространения, субъектному составу и содержанию.

С.В. Большаков и А.Г. Головин, кроме перечисленных в законе и незаконных методов, также выделяют «полулегальные» методы агитационной деятельности³⁵. Специалисты по организации избирательных кампаний в числе таких методов называют, например, такой метод предвыборной агитации, как нанесение надписей и изображений (граффити) агитационного содержания на памятниках, зданиях, сооружениях. Однако стоит помнить, что за подобное нанесение при наличии состава правонарушения следует ответственность, предусмотренная законодательством РФ. Именно поэтому такие методы предвыборной агитации и называются «полулегальными».

Положения ФЗ «Об основных гарантиях..» надлежащим образом урегулировали порядок реализации гражданами РФ права на участие в предвыборной агитации. Например, дееспособные граждане могут свободно

³⁵ Большаков С. В., Головин А. Г. Информационное обеспечение выборов и референдумов в Российской Федерации. - Москва : РЦОИТ. - 2007. – С. 103-104.

проводить предвыборную агитацию методами, которые не требуют каких-либо расходов, в том числе, организовывать и участвовать в агитационных публичных мероприятиях (в формах собраний, митингов, демонстраций, шествий, пикетирований), осуществлять устную агитацию (в формах бесед, выступлений, призывов, докладов, лекций и т.п.), агитировать иными способами, не требующими финансовых затрат.

Кроме того, граждане РФ имеют возможность проводить предвыборную агитацию в рамках бесплатного эфирного времени, размещать свои материалы в рамках предоставленной кандидату, избирательному объединению бесплатной печатной площади при наличии на это согласия кандидата, избирательного объединения.

На сегодняшний день наиболее традиционными и эффективными методами остаются распространение агитационных материалов и наружная реклама. Кандидаты и его представители вправе распространять печатные, а также аудиовизуальные и иные агитационные материалы в порядке, установленном законодательством РФ, при этом стоит учитывать, что все агитационные материалы должны изготавливаться на территории РФ. Материал будет признаваться агитационным, если он отвечает следующим признакам: содержит признаки предвыборной агитации, то есть материал направлен на побуждение избирателей к голосованию за кандидата, список кандидатов, избирательное объединение или против всех; если они предназначены для массового потребления; если указанное распространение материалов предполагается проводить в период избирательной кампании³⁶.

Понятие «форма» понимается как наружный вид предмета, внешнее очертание чего-либо, обусловленное определённым содержанием, а также внутренняя структура, определяющая порядок предмета или порядок

³⁶ Фомина М. Г. Предвыборная агитация как фактор повышения эффективности избирательных кампаний в Российской Федерации : автореф. дис. ... канд. политических наук : 23.00.02 / Фомина Мария Геннадьевна. - Тула, 2009. – С. 12.

протекания процесса³⁷. Исходя из словарного определения, под формой информирования избирателей и, в частности, предвыборной агитации, понимается то, каким образом информация доносится до сведения избирателей и в каком виде подается.

Формы предвыборной агитации необходимо рассматривать во внутреннем и внешнем аспектах. Внутренняя форма представляет собой систему строения, конкретный способ структурной организации и связи элементов ее содержания, а внешней формой предвыборной агитации является выражение извне внутренне организованного содержания этого явления. Наиболее важным структурно-организующим способом внешнего выражения предвыборной агитации выступает избирательное право, в нормах которого закрепляются элементы ее содержания, такие как цели, способы, сроки, объекты, субъекты, и устанавливаются их определенные параметры³⁸.

Закрытый перечень форм предвыборной агитации, осуществляемой в период избирательной кампании, перечислен в п. 2 ст. 48 ФЗ «Об основных гарантиях...»:

а) призывы голосовать за кандидата, кандидатов, список, списки кандидатов, либо против него (них). Эти действия будут считаться агитацией в случае, если они совершены с целью побудить избирателей голосовать за вышеперечисленных лиц;

б) выражение предпочтения какому-либо кандидату, избирательному объединению, в частности указание на то, за какого кандидата, за какой список кандидатов, за какое избирательное объединение будет голосовать избиратель (за исключением случая опубликования результатов опроса общественного мнения в соответствии с п. 2 ст. 46 ФЗ «Об основных гарантиях...»);

³⁷ Ожегов С.И., Шведова Н.Ю. Толковый словарь русского языка. 4-е изд. – Москва, 1997.

³⁸ Биктагиров, Р. Т., Фомин, А. А. Президент Российской Федерации: конституционный статус и порядок выборов : учеб.-науч. изд. / Р. Т. Биктагиров, А. А. Фомин ; [предисл. И. Ахметзянова]. - Казань : Идел-Пресс, 2006. – С. 177.

в) описание возможных последствий в случае, если тот или иной кандидат будет избран или не будет избран, тот или иной список кандидатов будет допущен или не будет допущен к распределению депутатских мандатов;

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

д) распространение информации о деятельности кандидата, не связанной с его профессиональной деятельностью или исполнением им своих служебных (должностных) обязанностей;

е) деятельность, способствующая созданию положительного или отрицательного отношения избирателей к кандидату, избирательному объединению, выдвинувшему кандидата, список кандидатов.

Мы можем отметить, что формы агитации довольно разнообразны. Осуществление любого из видов деятельности, указанного в данном закрытом перечне, возможно с использованием всех методов агитации, которые не запрещены законом.

Е.Н. Тогузаева, исследовав агитацию, также разделяет понятия форм и методов, предложив свою классификацию. По методам и приёмам реализации автор разделяет агитацию на прямую и косвенную, в то время как по формам проведения существует агитация, проводимая единолично (интервью, пресс-конференция) и агитация, проводимая коллегиально (проведение дискуссий, организация шествий)³⁹.

Образовавшийся пробел в законодательстве относительно сложности разграничения форм и методов предлагает устранить Я.В. Зелинский, объединив в одну конструкцию средства и способы агитационного

³⁹ Тогузаева, Е. Н. Пропаганда, агитация и политическая реклама: проблемы и противоречия правового регулирования // Актуальные проблемы российского права. - 2014. - N 12. - С. 2743.

воздействия⁴⁰. Для этого необходимо недвусмысленно сопоставить перечень форм и методов предвыборной агитации, закрепив его в законодательстве РФ.

1. Агитация на каналах организаций телерадиовещания и в периодических печатных изданиях путем проведения публичных дебатов, дискуссий, «круглых столов», пресс-конференций, интервью, выступлений, показа телеочерков, видеофильмов о зарегистрированном кандидате, размещения статей, заметок, обращений к читателям, предвыборных программ, иными не запрещенными законом способами.

2. Агитация посредством проведения публичных мероприятий: встреч с гражданами, собраний, митингов, демонстраций, шествий, пикетирования, сочетания этих мероприятий.

3. Агитация путем выпуска и распространения (размещения) печатных, аудиовизуальных и других агитационных материалов в информационных зонах в виде плакатов, буклетов, аудио- и видеороликов, адресной рассылки, непосредственной доставки, раскладывания в почтовые ящики агитационных материалов, нанесения на растяжки, иные наружные рекламные конструкции, корпуса (кузова) транспортных средств, воздушные шары, специально изготовленные предметы одежды (жилеты, головные уборы), иными не запрещенными законом способами.

4. Агитация путем размещения агитационных материалов в информационно-телекоммуникационных сетях Интернет, электросвязи, мобильной (сотовой) связи в виде статей, заметок, обращений к читателям, предвыборных программ, интернет-форумов, рассылки агитационных сообщений, иных не запрещенных законом способов.

Особенно хотелось бы обратить внимание на последний способ распространения агитационных материалов. Добавление его в этот перечень считаем необходимым из-за постоянного развития информационных

⁴⁰ Зелинский Я. В. Формы и методы предвыборной агитации: проблемы идентификации // Научный вестник Омской академии МВД России. – 2013. - № 2 (49). - С. 38.

технологий, а также высокой активности граждан в информационно-телекоммуникационных сетях «Интернет».

О.О. Попова в своих работах отметила следующую проблему, которая может возникнуть в связи с незаконной предвыборной агитацией в сети «Интернет»⁴¹. Как показывает практика, в подобных ситуациях объективно затруднено принятие каких-либо действенных мер пресечения противоправного поведения, привлечения виновных лиц к ответственности, так как, чаще всего, многие интернет-ресурсы не зарегистрированы в качестве СМИ и ответственность за размещение материалов на форумах, как правило, несут сами авторы, а выявить авторство получается далеко не всегда. Следовательно, вопросы по агитации в сети «Интернет» считаем необходимым также урегулировать в статьях ФЗ «Об основных гарантиях..».

Такие элементы предвыборной агитации, как формы и методы, являются одним из важнейших инструментов, которые наполняют содержанием стадию предвыборной агитации. Устранение вышеуказанных проблем позволило бы должным образом идентифицировать различные агитационные действия, привести к работе избирательное законодательство, реализацию гарантий, а также распространение информации среди избирателей.

1.3 Сравнительный анализ предвыборной агитации в Российской Федерации и в других странах.

Степень развития таких правовых институтов, как избирательная система, выборы является показателем того, на каком уровне находится правовое государство и гражданское общество, а также отражает, каким образом реализуются права граждан. Проблеме осуществления избирательных прав, в

⁴¹ Попова О. О. Конституционно-правовой институт предвыборной агитации в Российской Федерации: проблемы теории и практики : дис. ... канд. юрид. наук / Попова Олеся Олеговна. - М., 2015. – С. 151.

частности, права на предвыборную агитацию, в международной литературе уделялось много внимания, как в законодательном регулировании, так и на практике.

Во многих странах институт предвыборной агитации регулируется на законодательном уровне. В основу положены положения конституций и иных основных законов государств, которые регулируют основные права и свободы граждан. Например, глава 1 части 4 Конституции Бразилии «Гражданство и гражданские права» полностью посвящена вопросам активных и пассивных избирательных прав граждан⁴². Также некоторые конституции отмечают, что есть необходимость в издании специальных нормативно-правовых актов. В частности, правовое регулирование предвыборной агитации закреплено в законах о политических партиях, об избирательных системах, о средствах массовой информации, о референдуме.

Вопросы освещения избирательного права в США регламентируются «Законом о федеральных избирательных кампаниях», в Японии - «Законом о выборах», «Акт о политических партиях, выборах и референдумах» определяет порядок избрания органов и проведения выборов, референдума в Соединенном Королевстве Великобритании и Северной Ирландии, в Испании действует Органический закон от 18 января 1980 года «О регулировании различных видов референдума», в Австрийской Республике – ФЗ «О задачах, финансировании и предвыборной агитации политических партий».

Агитационная деятельность является обязательной частью выборов. Их подготовка и проведение, как правило, предполагает установление совокупности правовых норм, которые закрепляли бы права граждан, в частности право на тайное голосование, право на свободу слова и другие основополагающие права.

⁴² Бразилия. Конституция // Энциклопедия Кругосвет : [Электронный ресурс]. – Режим доступа: <http://www.krugosvet.ru/enc/gosudarstvo-i-politika/braziliya-konstitutsiya> (дата обращения 13.04.2017 г.)

В некоторых странах, а именно в Болгарии, Венгрии, Польше, понятие «предвыборная агитация» является синонимом определения «избирательная кампания». Предвыборная агитация в привычном нам смысле слова представлена в законодательстве Казахстана, Румынии, Словацкой республики. Однако, к примеру, в Республике Беларусь агитация вообще не выделяется как отдельная стадия избирательного процесса.

Российское избирательное право определяет начало агитационного периода со дня выдвижения кандидата или партийного списка, а окончание — за сутки до единого дня голосования. Помимо этого, законом дополнительно урегулированы сроки предвыборной агитации, проводимой в средствах массовой информации. Так, агитация в СМИ начинается за 28 или 30 дней (в зависимости от уровня и региона выборов) и также, по общему правилу, заканчивается за сутки до дня голосования.

В большинстве государств предвыборная агитация наступает после регистрации кандидата. Так, в Литве после регистрации или опубликования списка кандидатов официально разрешается начинать проводить агитацию. В Румынии отправной точкой считается день объявления даты голосования, а в Турции агитационную деятельность можно разворачивать лишь за 15 дней до выборов. Международные акты, содержащие положения об избирательных системах, обычно определяют возможные методы, формы, время начала и завершения агитации, а в некоторых странах устанавливаются места для расклейки афиш, количество максимально возможного выпускаемого печатного агитационного материала.

Информационное обеспечение выборов, включающее информирование избирателей и предвыборную агитацию, в наименьшей степени урегулировано в законах некоторых стран. Чаще всего оно осуществляется на основании соблюдения принципов равенства кандидатов во Франции, США, Польше, предоставления бесплатного эфирного времени в Великобритании и Франции,

запрета проведения предвыборной агитации в день голосования и накануне во Франции, России, Японии.

Более подробно регулируются вопросы использования средств массовой информации, а также финансирования выборов. Зачастую кандидаты имеют доступ к государственным средствам массовой информации, могут пользоваться ими бесплатно и в равных долях. Например, кандидаты в парламент в Японии имеют право в течение пяти с половиной минут выступить по радио или на телевидении. Также они имеют право опубликовать рекламную газету, содержащую фотографию кандидата размером 6*9 см и тиражировать в установленном количестве один цветной плакат. Помимо этого, все кандидаты Японии получают за государственный счет 350 тысяч открыток, которые могут разослать избирателям, и лимитированное количество бензина для поездок по избирательным округам.

В Великобритании право выступать на радио и телевидении бесплатно предоставляется лишь тем партиям, которые выдвигают не меньше пятидесяти претендентов в парламент. За счет средств избирательного фонда кандидаты могут приобрести дополнительные полосы печатных изданий, время на радио и телевидении, однако в соответствии с законодательством такое время должно предоставляться всем кандидатам на одинаковых условиях по цене и времени выхода в эфир. Приобрести дополнительное время в эфире в США является дорогостоящим удовольствием, поэтому кандидаты, как правило, выступают обычно по 1—2 минуты между другими программами. Стоит отметить, что на выступления по радио и на телевидении в соответствии с законодательством США может быть отведено не более 60 процентов средств избирательного фонда.

Привлечение телеканалов в США к проведению предвыборной агитации осуществляется на добровольной основе, так как доминирующее положение занимает коммерческое вещание. В нашем законодательстве обычно применяется смешанный подход, который заключается в обязательном

предоставлении эфира для кандидатов для государственных и региональных каналов и возможности отказа от участия для частных телеканалов.

Бывают случаи, когда государство выделяет кандидатам из бюджета определенную сумму на избирательные расходы, в том числе, на проведение агитации. Указанная сумма может выдаваться как в равном размере всем кандидатам, так и в зависимости от числа голосов, собранных партией (Швеция, Финляндия)⁴³. В Германии для получения средств в качестве возмещения избирательных расходов необходимо набрать не менее 0,5% голосов, в Италии – 2% голосов. Такая мера направлена против мелких партий и кандидатов, которые не имеют влияния на электорат и потому заведомо имеют мало шансов на успех.

Определение объема таких возмещений избирательных расходов тоже неодинаково: в Германии с 1994 г. выдают по 1,4 марки за голос, полученный партией. В это же время в Италии или Канаде расчеты производятся в зависимости от бюджетных выделений денежных средств и полученного процента голосов. В Чехии выдают 15 крон за голос каждого избирателя, в том случае, если партия получила больше двух процентов голосов. В ряде стран, таких как Польша, Казахстан, государство вообще не выделяет средства кандидатам для проведения избирательной кампании.

В некоторых зарубежных государствах действует принцип равных возможностей. В частности, время бесплатного эфира высчитывается в западных демократических странах не с точки зрения арифметического равенства, а с позиции пропорционального равенства. Принято считать, что в таких случаях небольшие партии смогут получать незаслуженное эфирное время, отбирая его у более крупных и сильных партий. В законодательстве РФ распределение бесплатного эфира идет по принципу равенства, что с точки

⁴³ Нечипоренко Т. В. Зарубежный опыт проведения предвыборных теле- и радиодebатов / Т. В. Нечипоренко // Государство и право. – 2013. - №1 - С. 85.

зрения политической науки, является проблемой и отражает незрелость демократического государства⁴⁴.

С 1998 года законодательством Бельгии не разрешена политическая реклама по радио и на телевидении. Данное положение было включено в Закон о телерадиовещании, когда парламент выяснил, что федеральным законом «О предвыборной агитации и финансировании политических партий» не предусмотрен запрет такого рода. Положение п. 1 статьи 81 фламандского Закона о телерадиовещании тоже не являлось действенным инструментом для запрета политической рекламы на радио и телевидении, так как сообщения политического характера, оплачиваемые политическими партиями, не попадали под определение понятия «реклама», содержащееся во фламандском Законе о телерадиовещании.

Но п. 3 ст. 80 Закона о телерадиовещании запрещает оплаченные политическими партиями сообщения, нацеленные на продвижение самих партий. В результате складывалось впечатление, что данный пункт не препятствует сообщениям, целью которых является продвижение отдельных политических деятелей или кандидатов на выборах. После того, как Фламандский комиссариат по делам СМИ в 2002 году принял решение о том, что индивидуальные политические сообщения не подпадают под действие п. 3 статьи 80 Закона о телерадиовещании, фламандский парламент решил запретить политическую рекламу. Однако новый вариант вышеуказанной статьи, принятый фламандским парламентом 19 февраля 2003 г., предусматривает полное запрещение политической рекламы: фламандским радио и телевещателям не разрешается предоставлять политическим партиям, выборным лицам и кандидатам на выборах платное эфирное время.

⁴⁴ Светличная Ю. С. Принципы предвыборной агитации: подходы к пониманию и законодательное оформление // Молодёжь и наука: Сборник материалов VI Всероссийской научно-технической конференции студентов, аспирантов и молодых учёных [Электронный ресурс]. — Красноярск: Сибирский федеральный ун-т, 2011. — Режим доступа: <http://conf.sfu-kras.ru/sites/mn2010/section10.html>

В странах с демократической формой правления одной из самых эффективных форм предвыборной агитации является участие претендентов на выборные должности в теледебатах, потому как в процессе прений представляется наиболее достоверная и беспристрастная информация, а теледебаты выступают составляющей добросовестной борьбы. Благодаря таким телевизионным прениям избиратели могут составить представление о кандидатах, так как от речевого поведения политической элиты во многом зависит ее успех или провал на выборах. Политические дебаты лучше информируют аудиторию и дают кандидатам возможность обратиться со своими программами непосредственно к избирателям⁴⁵.

Считаем необходимым ввести обязательное участие кандидатов в агитации посредством проведения теледебатов в эфирах на телевизионных каналах, что позволило бы повысить уровень политической культуры и информированность избирателей о кандидатах, а также помогло бы достоверно выявить лидеров общественного мнения. В режиме прямого эфира избиратели смогли бы понять гражданскую позицию кандидата, его уровень образования, компетентность, профессионализм, а также умение преподнести себя. Кроме того, в процессе теледебатов сами кандидаты понимают программу оппонентов и могут оценить их.

А.А. Андреев изучил основные подходы к организации телевизионных дебатов и выявил две основополагающие концепции их организации⁴⁶. Американская модель нацелена на увеселительный характер телевизионных программ, на которых проводится предвыборная агитация, что подтверждает тенденции "слияния" шоу-бизнеса и политики. Последние выборы в Великобритании и Германии демонстрируют переход к американской - модели в освещении предвыборных прений. Традиционная европейская модель

⁴⁵ Мицкевич Э., Файерстоун Ч. Телевидение и выборы. - М.: Комиссия по политике телевидения и радиовещания, 1996. - С. 6.

⁴⁶ Андреев А. А. Политические телевизионные дебаты: их роль в избирательных кампаниях, социально-психологические и жанровые особенности : дис. ... канд. фил. наук : 10.01.10 / Андрей Анатольевич Андреев. - Москва, 2004. - С. 48.

приближена к размеренным, нейтральным, максимально корректным и спокойным переговорам между претендентами. Вспыльчивость и склочность признаются качествами, недостойными политического лидера. Аналогичного подхода к освещению избирательной кампании придерживаются Франция и Италия.

Зарубежное законодательство часто отдельно не регулирует проведение дебатов на телевидении, а ограничивается лишь общим регулированием предвыборной агитации как института избирательного права.

Законодательством Канады не урегулированы вопросы участия партий в телевизионных дебатах на равных правах. Обусловлено это тем, что телекомпании и радиокomпании как организаторы прений сами решают, каких кандидатов и когда следует приглашать для участия⁴⁷. Для повышения рейтинга своего канала и привлечения внимания к выборам представители телерадиокomпаний приглашают представителей тех партий, кто сможет привлечь интерес и удержать аудиторию.

В Азербайджане дебатам отводился один час из трех часов в неделю как на радио, так и на телевидении. Немаловажным фактом является то, что теле- и радиовыступления проходили в «прайм-тайм», чтобы собрать как можно большую аудиторию зрителей и слушателей.

Сделав исторический экскурс, можно выяснить, что первые в мире теледебаты прошли в Соединенных Штатах Америки. В этой стране организована специальная комиссия по проведению дебатов, куда входят популярные известные деятели и представители наиболее крупных политических партий, которая определяет процедуру проведения дебатов и их финансирование.

⁴⁷ Нечипоренко Т. В. Зарубежный опыт проведения предвыборных теле- и радиодebатов / Т. В. Нечипоренко // Государство и право. – 2013. - №1 - С. 85.

Важно отметить, что в 1960 году за дебатами между Джоном Кеннеди и Ричардом Никсоном, которые проходили четырежды, наблюдали более шестидесяти миллионов человек. Именно после горячих споров, разворачивающихся в прямом эфире, ряд государств, куда входят Финляндия, Германия, Швеция, Италия и Япония, установили теледебаты как обязательный этап для кандидатов на высшие посты в государстве⁴⁸.

Важность телевизионных дебатов и их способность повлиять на избирателей до сих пор выясняется политологами и социологами. Принято считать, что влияние публичных выступлений в виде споров между кандидатами не стоит недооценивать. Довольно часто случается, что кандидаты имеют приблизительно равные рейтинги, а теледебаты способны принести кому-то из них несколько дополнительных голосов, что может определить исход всех выборов.

Стоит обратить внимание на организационные процедуры, которые используются при проведении предвыборной агитации, связанные с достижениями научно-технического прогресса. В такой высокоразвитой стране, как Корея, местные органы по надзору за проведением выборов открыли «горячую линию», куда бдительные граждане могут присылать фотографии и текстовые сообщения, свидетельствующие о нелегальной агитационной деятельности.

Одним из важных вопросов стоит вопрос о правовом регулировании сроков агитационной деятельности. В нашей стране в соответствии с избирательным законодательством он заканчивается в ноль часов по местному времени за сутки до голосования. В литературе предлагается несколько отдалить крайний срок предвыборной агитации на несколько дней раньше, потому что в последние дни перед голосованием начинается сильное давление на электорат, по причине чего сложно сформировать самостоятельное и

⁴⁸ Горшкова М. С. Политические теледебаты как часть избирательной кампании. Эволюция института теледебатов в политической системе США / М. С. Горшкова // Современные тенденции общественных наук: политология, социология, философия. - 2011. – С. 19.

объективное мнение о кандидате. Во Франции время агитационного периода определяется аналогично российскому правилу⁴⁹. В Мексике не разрешается проведение митингов, публичных собраний либо совершения других актов политической пропаганды в день выборов и в течение трех дней, предшествующих им⁵⁰.

Подводя итоги, можно сказать, что институт предвыборной агитации выделяется в большинстве развитых государств. Зарубежный опыт проведения предвыборной агитации показывает, что на сегодняшний день не выработано единообразного подхода к его регулированию. Отличия наблюдаются не только в определении, но и в процедуре проведения агитационной кампании.

⁴⁹ Конституция и законодательные акты. - М.: Прогресс, 1989. – С. 59.

⁵⁰ Там же.

ГЛАВА 2. МЕТОДЫ ПРОВЕДЕНИЯ ПРЕДВЫБОРНОЙ АГИТАЦИИ

2.1. Проведение предвыборной агитации посредством СМИ.

Одним из важнейших каналов влияния на избирателей в период предвыборной агитации являются СМИ, которые играют немаловажную роль в процессе проведения выборов всех уровней власти. Именно поэтому содержание информационных агитационных материалов должно отвечать принципам объективности, достоверности и соответствовать положениям, установленным законодательством РФ.

СМИ призваны быть источником информирования избирателей, средством предвыборной агитации и инструментом гражданского контроля. Они оказывают наибольшее влияние на электорат во время проведения предвыборной агитации, так как являются одним из самых доступных средств информирования избирателей. Задачей агитационных материалов в СМИ является создание и укрепление образа кандидата, благодаря чему его персона становится узнаваемой, а продуманная и спланированная реклама, опубликованная в средствах массовой информации, помогает кандидату в короткие сроки привлечь внимание к своей избирательной программе.

Избирательным законодательством РФ выделяются следующие виды предвыборной агитации, которые осуществляются через средства массовой информации:

- выступление, то есть личное обращение кандидата к избирателям с изложением предвыборной программы;
- интервью, под которым понимаются ответы кандидатов на вопросы, заданные журналистами в ходе личной встречи;
- пресс-конференция – вынесение кандидатом своей предвыборной программы на общее обозрение перед представителями СМИ;
- предвыборные дебаты, то есть публичный обмен мнениями двух и

более кандидатов по широкому кругу общественно-значимых вопросов, решение которых предлагается в их предвыборных программах;

- «круглый стол» - обмен мнениями, вопросами, ответами между кандидатами и представителями СМИ.

Стоит подробнее остановиться на схемах взаимодействия СМИ и кандидатов при проведении агитационной деятельности.

Средства массовой информации, в частности газеты, журналы, телевизионные передачи, в первую очередь информируют граждан, сообщая наиболее важные факты о предвыборной кампании того или иного кандидата. Электорат может воспринимать данную информацию как новую, принимать ее к сведению и иметь в виду или же попросту игнорировать. Также СМИ освещают ход избирательной кампании, рассказывая о наиболее ярких событиях агитации⁵¹.

Кроме того, некоторые статьи, размещенные в СМИ, могут содержать в себе элемент просвещения, то есть потенциально новую информацию для массового изучения, которая способствует внутренним размышлениям индивида и в дальнейшем могла бы поменять мнение избирателей в отношении какого-либо вопроса.

Решающим фактором при выборе кандидата и голосовании за него является тот набор благ, которым кандидат гарантирует обеспечить общественность в случае его победы на выборах. Уверенные обещания решения проблем и содействия в волнующих вопросах людей дают определенный эффект убеждения, так как кандидат дарит своим избирателям надежду на светлое будущее и обещает разрешить насущные проблемы.

Многие исследователи сходны во мнении, что самым большим эффектом воздействия обладает телевидение. В частности, А.С.Автономов указывает: «В большинстве стран телевидение и радио стали наиболее мощным средством

⁵¹ Бондарь Н. С., Джагарян А. А., Хачатуров Н. В. Предвыборная агитация: теория и практика / отв. ред. Бондарь. Н. С. - М.: Городец: формула права, 2004. – С. 66.

доведения различной, в том числе, политической, информации. Это создает определенные проблемы как для государственных, так и для частных СМИ»⁵². В.В.Иванов, соглашаясь с А.С.Автономовым, подчеркивает: «Телевидение может усилить роль характера кандидата и его способностей, и даже внешности, которая может как привлечь симпатии потенциального избирателя, так и оттолкнуть»⁵³.

Телевидению как одному из видов средств массовой информации принадлежит значительный вклад в медиатизацию политики. Одним из распространенных методов воздействия с древнейших времен признают публичное выступление. Предвыборные кампании в развитых государствах представляют собой телевизионные медиа-шоу, после чего электорат избирает кандидатов не на основании оптимальных представлений, а «по наитию», образовавшемуся под воздействием телевизионных образов. Немаловажную роль здесь играют умения правильно говорить, доносить информацию, убеждать и увлекать слушателя, которые являются одними из основных качеств политического деятеля.

Одним из видов таких медиа-шоу являются теледебаты, главной целью которых является преподнесение объективной и достоверной информации, помогающей составить представление о кандидате как личности. В данном случае телевидение выступает не просто как источник донесения информации, но и представляет собой развлекательную ценность. При проведении теледебатов всегда делается акцент на создание интриг и драматизации ситуации, а также во время дискуссий зачастую возникают зрелищные ситуации, привлекающие внимание зрителя⁵⁴.

На наш взгляд, для более полного обеспечения гарантий избирательных

⁵² Зарубежное избирательное право : учебное пособие / А. С. Автономов, Ю. А. Веденеев, О. В. Дегтярева [и др.]. - М. : Норма, 2003. – С. 110.

⁵³ Иванов, В.В. Роль средств массовой информации в избирательном процессе / В. В. Иванов. // Обеспечение законности и правопорядка в ходе избирательных кампаний. - СПб., 2006. - С.52.

⁵⁴ Андреев А. А. Политические телевизионные дебаты: их роль в избирательных кампаниях, социально-психологические и жанровые особенности : дис. ... канд. фил. наук : 10.01.10 / Андрей Анатольевич Андреев. – Москва, 2004. – С. 48.

прав граждан на получение информации о выборах необходимо законодательно закрепить проведение совместных агитационных мероприятий исключительно в период прайм-тайма. Т.В. Нечипоренко считает, что необходимо внести в ст. 51 ФЗ «Об основных гарантиях..» определение прайм-тайма: «Прайм-тайм — это местное время в период с семи часов до девяти часов, и с девятнадцати часов до двадцати трех часов, т.е. период, на который приходится наибольшая аудитория радиослушателей и телезрителей»⁵⁵.

Данное положение, на наш взгляд, представляется целесообразным для того, чтобы позволить кандидатам и избирательным объединениям донести программу до наиболее широкого круга граждан РФ. Кроме того, непосредственно избиратели имеют право на получение информации о выборах, и в данный временной промежуток повышается их зрительский интерес. Агитация указанными способами (телевидение, радио) в иное время не будет максимально рациональной из-за малого количества зрителей и специфичности категорий зрителей. Также агитация в указанное время позволила бы теле- радиоканалам повысить свои рейтинги, так как большинство избирателей интересуются политическими событиями, происходящими в стране, и, как следствие, просматривают программы с участием кандидатов.

Учитывая современные реалии и жесткие условия конкуренции, некоторые информационные агентства и другие средства массовой коммуникации зачастую по заказу какого-либо кандидата распространяют информацию, выгодную исключительно для него. Кандидаты выбирают нечистый путь своей агитации, суть которого заключается в опорочивании и очернении информации о других претендентах. Избиратели воспринимают огромное количество информации о кандидатах на высокопоставленный пост, не учитывая скрытую цель сообщений — влиять на сознание, мысли и

⁵⁵ Нечипоренко, Т.В. Информационное обеспечение выборов - институт избирательного законодательства Российской Федерации: автореф. дис. ... канд. юр. наук : 12.00.02 / Нечипоренко Таисия Владимировна. – Москва, 2010. – С. 11.

дальнейшие действия⁵⁶.

Российский лингвист В.Е. Чернявская отмечает, что «с помощью средств массовой информации достигается основная цель потенциального главы государства – воздействие на сознание избирателя с целью получения его голоса на выборах»⁵⁷.

Актуальным на сегодняшний день остаётся вопрос об этичности поведения организаций, осуществляющих выпуск средств массовой информации. В частности, Конституционный Суд РФ в Постановлении от 30 октября 2003 года подчеркивает, что пользование свободой массовой информации «налагает на организации, осуществляющие выпуск средств массовой информации, особые обязанности и особую ответственность. Представители этих организаций, действующих на основе редакционной независимости и вырабатываемых журналистским сообществом норм саморегуляции, т.е. правил профессии и этических принципов, должны занимать этичные и взвешенные позиции и освещать избирательные кампании справедливым, сбалансированным и беспристрастным образом»⁵⁸.

Некоторые авторы также ссылаются на это⁵⁹, подчеркивая, что СМИ и их представители должны самостоятельно определять рамки своего возможного поведения во время избирательной кампании, и рамки эти, в первую очередь, должны устанавливаться журналистским сообществом.

Авторы издания «Зарубежное избирательное право», основываясь на анализе избирательного законодательства множества государств, пишут: «В конечном итоге наилучшим способом защиты интересов избирателей в

⁵⁶ Кара-Мурза, С. Г Манипуляция сознанием. – М.: Алгоритм, 2004. – С. 121..

⁵⁷ Чернявская, В. Е. Дискурс власти и власть дискурса: проблемы речевого воздействия [Текст] : учеб. пособие / В.Е. Чернявская. – 2-е изд., стер. – М. : ФЛИНТА : Наука, 2012. – С. 53.

⁵⁸ Постановление Конституционного Суда РФ от 30.10.2003 N 15-П по делу о проверке конституционности отдельных положений Федерального закона «Об основных гарантиях избирательных прав и права на участие в референдуме граждан Российской Федерации» в связи с запросом группы депутатов Государственной Думы и жалобами граждан С.А. Бунтмана, К.А. Катаняна и К.С. Рожкова // СПС Консультант Плюс. – Режим доступа: <http://www.consultant.ru>

⁵⁹ Кошемарина, С. В. Правовое регулирование информационного обеспечения выборов в Российской Федерации: Автореф. дис. на соиск. уч. степ. к.ю.н.: Спец. 12.00.02. / С. В. Кошемарина. - М., 2006. – С. 21.

является укрепление традиций профессионализма и независимости работников телевизионных и радиокompаний с тем, чтобы профессиональная этика не позволяла журналистам идти на поводу у своих хозяев (как государственных, так и частных) и манипулировать информацией»⁶⁰.

На укоренение традиций этичного поведения СМИ в странах с обширной электоральной историей ссылается и ЦИК России – «в странах с давними демократическими традициями сложились прочные этические правила поведения при проведении выборов, побуждающие участников избирательного процесса учитывать мнение общества, весьма сурово осуждающего нарушителей правовых и морально-этических норм»⁶¹.

Далее хотелось бы обратить внимание на проблему доступа к СМИ лицам, проводящим предвыборную агитацию. На практике это выражается в использовании действующими депутатами или должностными лицами органов государственной власти или местного самоуправления в целях собственной предвыборной агитации доступных им СМИ. Это могут быть различные интервью, статьи, выступления по разнообразным поводам или без них.

В течение всего периода выборов большинство кандидатов, реально претендующих на получение голосов избирателей, используют различные поводы для того, чтобы как можно чаще появляться в СМИ. В таких случаях поводом обычно становится желание поделиться с населением информацией, которая не имеет непосредственно к выборам никакого отношения. Например, таким поводом может быть и влияние социальных сетей на общество, и здоровый образ жизни, и классическая музыка. Случаи подобного появления в прессе становятся основой формирования волеизъявления, хотя не имеют никакого отношения к деятельности, как настоящей, так и будущей, этих лиц в представительных органах власти.

⁶⁰ Зарубежное избирательное право : учебное пособие / А. С. Автономов, Ю. А. Веденеев, О. В. Дегтярева [и др.]. - М. : Норма, 2003. – С. 117.

⁶¹ Средства массовой информации и выборы в Российской Федерации // Доклад заместителя Председателя ЦИК России О.Ю.Вельяшева (Мехико, 19 октября 2005 года) // Вестник ЦИК России. – 2005. – № 2 (193). - С.268.

Например, кандидат в президенты В.В. Жириновский накануне президентских выборов в 2012 году появился в телепередаче «Прожекторперисхилтон» на федеральном канале, где поднимались темы праздников, рекламы на радио и т.п. Один из ведущих верно отметил, что в процессе съемки никто не имеет права обсуждать предвыборную программу кандидата, так как в данной ситуации это могло бы восприниматься как агитация.

Немаловажную роль играет и судебная практика, которая отделяет агитацию от информирования избирателей по содержательному признаку. В Определении Верховного Суда РФ от 17 сентября 1999 года по делу № 33-Г99-21 указано: «Публикации в местной печати не носили характера предвыборной агитации, в том числе политической рекламы, поскольку они связаны исключительно с его позицией по вопросу объединения города и области, не содержали призывов к участию в выборах или голосованию за определенного кандидата»⁶². В данной ситуации перед правоприменителем стоит вопрос о наличии или отсутствии призывов голосовать за или против тех или иных кандидатов.

Согласно другому, более позднему судебному акту, Верховный Суд РФ в 2003 году стал учитывать целевой фактор, однако, основной упор делается по-прежнему на отсутствии призывов голосовать «за» или «против» кандидата, избирательного объединения⁶³. Мы, в свою очередь, полагаем, если присутствуют призывы голосовать «за» или «против», то нет и места для спора о том, агитация это или информирование – в соответствии с подп. «а» п. 2 ст. 48 Федерального закона «Об основных гарантиях...» такие действия должны восприниматься исключительно как предвыборная агитация.

Тем не менее, неоспоримым остается тот факт, что большинство

⁶² Определение Верховного Суда Российской Федерации от 17.09.1999 по делу № 33-Г99-21 [Электронный ресурс] // Бюллетень Верховного Суда Российской Федерации, 2000. № 3. С.8-12.

⁶³ Определение Верховного Суда РФ от 05.03.2007 по делу № 50-Г07-10 [Электронный ресурс] // СПС Консультант Плюс. – Режим доступа: <http://www.consultant.ru>; Определение Верховного Суда РФ от 22.11.2005 по делу № 5-Г05-109 [Электронный ресурс] // СПС Консультант Плюс. – Режим доступа: <http://www.consultant.ru>

аналогичных материалов является скрытой предвыборной агитацией, привлечь к ответственности за которую не предоставляется возможным. Такая информация оказывает немаловажное влияние на электорат и нарушает равенство прав кандидатов. Наименее известных претендентов, которые разбираются в рассматриваемых вопросах значительно лучше, чем популярные личности, никогда не пригласят ни в теле- радиопередачу, ни на страницы печатных изданий, потому различные кандидаты неправомерно получают возможности для доступа к СМИ. Л.В.Туманова и М.А.Туманов считают, что «надо запретить кандидатам выступать в СМИ в ином (помимо кандидата) качестве и резко повысить штрафные санкции за нарушение правил агитации в СМИ»⁶⁴.

Для соблюдения принципа равенства кандидатов рациональным представляется положение, в соответствии с которым кандидаты, занимающие государственные или выборные муниципальные должности или состоящие на государственной или муниципальной службе при проведении своей избирательной кампании обязаны уйти в неоплачиваемый отпуск для ведения агитации. На сегодняшний день зачастую происходят ситуации, когда кандидаты в рабочее время используют свое должностное положение и выступают перед избирателями с информацией, носящей агитационный характер. Данное положение следует ввести для того, чтобы вышеперечисленные лица не злоупотребляли своим положением, то есть не смогли воспользоваться служебным транспортом, техникой, заработанным авторитетом, привлечением подчиненных к агитации и сбору подписей.

В 2015 году зарегистрированный кандидат в депутаты И., являющийся исполняющим обязанности главы администрации г. Ликино-Дулево, в ходе избирательной кампании в нарушение действующего законодательства использовал преимущества своего должностного положения в целях предвыборной агитации, 8 и 9 августа 2015 г. выступил на публичных

⁶⁴ Туманова Л. В., Туманов М. А. Избирательный процесс в Российской Федерации: социологические и политико-правовые аспекты. - М., 2004. – С. 185.

мероприятиях с речью, повлиявшей на формирование своего положительного образа как кандидата в депутаты и побудившей определенную часть избирателей голосовать за его кандидатуру. Данные действия И., находящийся на муниципальной службе, совершил в рабочее время и при исполнении своих служебных обязанностей, в связи с чем был нарушен принцип равенства кандидатов.

Решений суда, посвященных попыткам признать материалы, появляющиеся в СМИ, предвыборной агитацией и на основании этого оспорить результаты выборов на сегодняшний день принято огромное множество. В одном из Определений судебной коллегии по гражданским делам Верховного Суда РФ указано: «Доказательств, подтверждающих намерения автора публикаций добиться конкретного результата на выборах ни представителем избирательной комиссии области, ни заинтересованным лицом суду не было представлено. В соответствии с нормами Закона «О СМИ» журналист вправе излагать свои личные суждения и давать свои оценки при освещении деятельности определенных политических партий»⁶⁵.

В ином акте Верховного Суда РФ сказано: «... в данной статье автор статьи не преследовал агитационных целей, не пытался склонить избирателей в определенную сторону, обеспечить поддержку или, напротив, противодействие конкретному депутату, избирательному объединению, а лишь высказал свое мнение по поводу распространения листовки и содержащейся в ней информации»⁶⁶.

Отдельно стоит сказать об ограничениях, которые предусматривает законодательство для предвыборной агитации в СМИ.

Во-первых, агитация в СМИ разрешена в строго определенном узком временном интервале, а именно в период, который начинается за 28 дней до дня

⁶⁵ Определение Верховного Суда РФ от 18.02.2004 по делу № 85-Г03-8 [Электронный ресурс] // СПС Консультант Плюс. – Режим доступа: <http://www.consultant.ru>

⁶⁶ Определение Верховного Суда РФ от 18.02.2004 года по делу № 83-Г03-26 [Электронный ресурс] // СПС Консультант Плюс. – Режим доступа: <http://www.consultant.ru>

голосования и прекращается в ноль часов по местному времени в день, предшествующий дню голосования.

Во-вторых, закон запрещает проводить предвыборную агитацию в СМИ лицам, которые замещают государственные или выборные муниципальные должности, за исключением случаев, если указанные лица зарегистрированы в качестве кандидатов в депутаты или на выборные должности.

В-третьих, для того чтобы иметь право размещать агитационные материалы, СМИ должны не позднее чем через 30 дней со дня официального опубликования решения о назначении выборов опубликовать сведения о размере и других условиях оплаты эфирного времени, печатной площади и в тот же срок представить эти сведения в избирательную комиссию, организующую выборы, или указанную в законе нижестоящую избирательную комиссию. Установленные и опубликованные расценки не могут меняться в СМИ в период предвыборной агитации. Данные сведения рекомендуется опубликовывать в периодических печатных изданиях, так как иные способы публикации менее удобных для кандидатов и избирательных объединений, а потому могут возникать споры и жалобы в ходе избирательной кампании. Анализ судебной практики показывает, что опубликование расценок в телеэфирах нередко признавалось несоответствующими статье 50 ФЗ «Об основных гарантиях».

Эти условия обязаны быть одинаковыми для всех кандидатов и избирательных объединений. Кроме того, не разрешено размещать агитационные материалы в СМИ, которые были зарегистрированы менее чем за один год до начала избирательной кампании.

В-четвертых, есть СМИ, которые закон обязывает предоставлять кандидатам и избирательным объединениям бесплатное эфирное время или бесплатную печатную площадь. Речь идёт о «государственных» и «муниципальных» СМИ, то есть учрежденных государственными или муниципальными органами и организациями, либо получавшими

государственную или муниципальную поддержку в форме субсидий или субвенций, либо имеющих в своем уставном капитале государственную или муниципальную долю. Но стоит понимать, что не все «государственные» и «муниципальные» СМИ обязаны предоставлять бесплатное эфирное время или бесплатную печатную площадь. Публиковать агитационные материалы запрещено СМИ, учрежденным органами государственной власти, органами местного самоуправления исключительно для опубликования их официальных материалов и сообщений, нормативных правовых и иных актов. Обязанность предоставлять бесплатное эфирное время или бесплатную печатную площадь не распространяется на специализированные государственные и муниципальные СМИ (культурно-просветительские, детские, технические, научные и др.), а также на печатные СМИ, выходящие реже раза в неделю. Кроме того, список СМИ, обязанных безвозмездно обслуживать кандидатов и избирательные объединения, зависит от уровня и значения выборов⁶⁷.

Практика показывает, что органы исполнительной власти, составляющие перечень, и избирательные комиссии, его публикующие, часто забывают включить в него те или иные СМИ, в результате чего у кандидатов и избирательных объединений сужаются возможности для бесплатного размещения их агитационных материалов, ограничиваются их гарантии, что также является немаловажной насущной проблемой.

Для телевидения, радио и печатных СМИ закон содержит специальные ограничения. В частности, публикация агитационных материалов в печатных СМИ не должна сопровождаться редакционными комментариями в какой бы то ни было форме, а также заголовками и иллюстрациями, которые не были бы согласованы с соответствующим кандидатом, избирательным объединением. Во всех агитационных материалах, размещаемых в периодических печатных изданиях, должна помещаться информация о том, за счет средств избирательного фонда какого кандидата, избирательного объединения была

⁶⁷ Об основных гарантиях избирательных прав и права на участие в референдуме граждан Российской Федерации : федер. закон от 12.06.2002 № 67-ФЗ (ред. от 03.02.2015) // СЗ РФ от 17.06.2002, № 24, ст. 2253.

произведена оплата соответствующей публикации. Если агитационные материалы были опубликованы бесплатно, информация об этом должна содержаться в публикации с указанием на то, кто разместил эту публикацию. Ответственность за выполнение данного требования несет редакция периодического печатного издания.

На каналах организаций телерадиовещания запрещается перекрывать передачу агитационных материалов трансляцией иных теле- и радиопрограмм, иных агитационных материалов.

Одной из последних новелл избирательного законодательства является запрет на использование эфирного времени на каналах организаций, осуществляющих телевещание, предоставленное им для размещения агитационных материалов, в целях агитации против своих соперников.

Далее стоит упомянуть про ограничение, предусмотренное пунктом 5.2 статьи 56 ФЗ «Об основных гарантиях...», содержащее запрет на использование зарегистрированным кандидатом или избирательным объединением эфирного времени на каналах организаций, осуществляющих телевещание, предоставленное им для размещения агитационных материалов, в следующих целях:

- 1) распространения призывов голосовать против кандидата, кандидатов, списка кандидатов, списков кандидатов;
- 2) описания возможных негативных последствий в случае, если тот или иной кандидат будет избран, тот или иной список кандидатов будет допущен к распределению депутатских мандатов;
- 3) распространения информации, в которой явно преобладают сведения о каком-либо кандидате (каких-либо кандидатах), избирательном объединении в сочетании с негативными комментариями;

4) распространения информации, способствующей созданию отрицательного отношения избирателей к кандидату, избирательному объединению, выдвинувшего кандидата, список кандидатов.

Верховный суд РФ в Определении от 18 февраля 2004 г (дело №83-Г03-26) согласился с позицией Брянского областного суда, который отменил как незаконное постановление Избирательной комиссии Брянской области, признавшей агитационными две статьи в газете «Брянские будни»⁶⁸. Брянский областной суд установил, что в одной из статей содержится информация о факте распространения листовки со сведениями об имеющемся имуществе депутата Государственной Думы Федерального Собрания РФ Ш. и суждениями автора о путях приобретения денег. Однако содержание листовки в статье не приводится. В ней нет упоминания о предстоящих выборах депутатов Государственной Думы РФ и о Ш. как кандидате в депутаты, не содержится призывов голосовать «за» и «против» каких-либо кандидатов. В этой связи Брянский областной суд счёл, что доводы избирательной комиссии Брянской области относительно признания статьи агитационным материалом, так как она содержит негативный комментарий, формирующий отрицательное отношение к кандидату в депутаты, не свидетельствующими в пользу того, что автор статьи преследовал агитационные цели и пытался склонить избирателей на определенную сторону.

Рассматриваемый запрет был установлен законодателем в качестве одного из механизмов защиты кандидатов и избирательных объединений от неблагоприятных последствий агитационной деятельности. При этом речь идет не о запрете критики в целом, а о запрете критики в том случае, когда у соперника не остается шансов на адекватный ответ.

Иной правовой задачей регулирования предвыборной агитации является отсутствие в рамках закона необходимых рычагов воздействия на представителей СМИ, которые допускают незаконный выход агитационных

⁶⁸ Определение Верховного Суда РФ от 18.02.2004 года по делу № 83-Г03-26 [Электронный ресурс] // СПС Консультант Плюс. – Режим доступа: <http://www.consultant.ru>

печатных изданий. Для судов пробелы в электоральном законодательстве затрудняют процесс правоприменения норм при вынесении решений, для нарушителей – становятся способом, который позволяет им регулярно действовать неправомерно. Практика показывает, что существует необходимость введения дефиниции понятия «неоднократность» противоправных действий, совершенных в ходе проведения предвыборной агитации представителями средств массовой информации.

В ходе агитационной деятельности необходимо отслеживать, не содержат ли СМИ скрытую агитацию в пользу какого-то кандидата, избирательного объединения или против кого-нибудь из них, то есть агитацию, подаваемую под видом информирования. С этой целью нужно неустанно и регулярно контролировать СМИ. При этом нужно ориентироваться на признаки предвыборной агитации, рассмотренные в п. 1.1 данной работы. Наиболее заметные выражения систематического предпочтения какому-либо кандидату, избирательному объединению, периодическое распространение информации, в которой явно преобладает информация о каком-то конкретном кандидате, избирательном объединении в сочетании с позитивными либо негативными комментариями. На практике довольно сложно доказать, что в пользу кандидата, поддерживаемого властью, ведется незаконная агитация. Однако жалобы на такую агитацию могут заставить тех, кто ее ведет, приостановиться.

2.2. Проведение предвыборной агитации посредством выпуска печатных агитационных материалов.

Согласно статье 54 ФЗ «Об основных гарантиях...» кандидаты, избирательные объединения, выдвинувшие списки кандидатов, инициативная группа по проведению референдума и иные группы участников референдума вправе беспрепятственно распространять агитационные печатные, аудиовизуальные и иные материалы.

Под агитационными материалами понимаются материалы, которые содержат признаки предвыборной агитации, агитации по вопросам референдума и предназначены для массового распространения и обнародования в период избирательной кампании, кампании референдума. К такими материалами обычно относятся плакаты, листовки, баннеры, письма избирателям, календари, буклеты и т.п. Вышеперечисленные материалы возможно найти в специально отведенных для этой цели местах, например, на зданиях, досках объявлений, внутри помещений, в почтовых ящиках, на транспортных средствах и прочих местах.

Печатные агитационные материалы могут располагаться в помещениях, на зданиях, сооружениях и иных объектах лишь с согласия и на условиях владельцев указанных объектов. Размещение агитационных материалов на объекте, который находится в государственной или муниципальной собственности, осуществляется на равных условиях для всех кандидатов, избирательных объединений. В таком случае плата за размещение агитационных материалов на объектах государственной или муниципальной собственности не будет взиматься.

На практике зачастую происходили ситуации, когда печатные агитационные материалы размещались на объектах без полученного согласия владельца. Такие случаи приводили к порче материалов, из-за чего они приобретали неподобающий вид и не соответствовали целям агитации.

В литературе отмечают, что размещая агитационные материалы на объектах, находящихся в частной собственности, без предварительного согласия собственника, лицо, размещающее эти материалы, по сути, действует на свой страх и риск, так как эти материалы не защищены законом от повреждения и уничтожения⁶⁹.

⁶⁹ Голованов Д. А. Россия: право на предвыборную агитацию - трансформация института? / Д. А. Голованов // Сравнительное конституционное обозрение. - 2006. - № 3.

Важным критерием является требование о том, что все агитационные материалы должны изготавливаться на территории нашей страны, что позволяет избирательным комиссиям контролировать законность изготовления данных материалов, отслеживать их, чем обеспечивать гарантии равенства прав кандидатов, избирательных объединений.

Организации и индивидуальные предприниматели, которые выполняют работы или оказывают услуги по изготовлению печатных агитационных материалов, обязаны обеспечить зарегистрированным кандидатам и избирательным объединениям, зарегистрировавшим списки кандидатов, равные условия оплаты изготовления этих материалов. К изготовлению печатных агитационных материалов допускаются только организации и индивидуальные предприниматели, выпавшие, так же как и средства массовой информации, требования по опубликованию своих расценок и представившие их в установленные сроки в соответствующую избирательную комиссию.

При этом запрещается изготовление агитационных материалов без предварительной оплаты за счет средств соответствующего избирательного фонда. Здесь отметим, что все расходы на проведение предвыборной агитации, агитации по вопросам референдума осуществляются исключительно за счет средств соответствующих избирательных фондов. В соответствии с законодательством запрещается агитация за кандидата или избирательное объединение, которая оплачивалась бы из средств избирательных фондов других кандидатов, избирательных объединений.

Органы местного самоуправления по предложению соответствующей избирательной комиссии не позднее, чем за 30 дней до дня голосования обязаны выделить специальные места для размещения печатных агитационных материалов на территории каждого избирательного участка. Такие места должны быть удобны для посещения избирателями и располагаться таким образом, чтобы избиратели могли ознакомиться с размещенной там информацией.

Организации, индивидуальные предприниматели, оказывающие рекламные услуги, обязаны также обеспечить кандидатам, избирательным объединениям равные условия для размещения агитационных материалов.

В отношении размещения агитационных печатных материалов также существуют ограничения, которые заключаются в запрете вывешивать (расклеивать, размещать) материалы на памятниках, зданиях, сооружениях и в помещениях, имеющих историческую, культурную или архитектурную ценность, а также в зданиях, в которых размещены избирательные комиссии, помещения для голосования, и на расстоянии менее 50 м. от входа в них.

Одно из главных требований к агитационным печатным материалам заключается в том, организации или индивидуальные предприниматели обязаны опубликовать расценки не позднее, чем за тридцать дней со дня официального опубликования решения о проведении выборов и предоставлении их в комиссию. Поэтому кандидатам необходимо знать об организациях, способствующих проведению агитационной деятельности, а также стоимости оказания их услуг.

Второе важнейшее требование, предъявляемое к печатным агитационным материалам состоит в следующем: в таких материалах обязана содержаться информация, предусмотренная законом. В перечень этой информации входят наименование, юридический адрес и ИНН организации либо ФИО лица и наименование субъекта РФ, определяющего его место жительства, изготовивших данные материалы, наименование организации или ФИО лица, заказавших их, а также информация о тираже и дате выпуска этих материалов и указание об оплате их изготовления из средств соответствующего избирательного фонда. Малейшее несоблюдение этих требований (например, указание инициалов вместо имени и отчества или неверная информация о тираже) может дать избирательной комиссии повод запретить распространение этих материалов.

В середине августа 2013 года во многих СМИ появилась информация о нелегальных агитационных материалах одного из кандидатов в мэры столицы. Полиция города Москвы провела обыск в квартире на Чистопрудном бульваре, где расположились приверженцы Алексея Анатольевича Навального⁷⁰. Следуя букве закона, кандидат был обязан разместить на всех агитационных печатных материалах информацию о тираже, впрочем материалы, обнаруженные в квартире, существенно превышали разрешённый тираж.

Жалобу на несоблюдение Алексеем Навальным правил предвыборной агитации подал его конкурент Николай Левичев, кандидат в мэры Москвы от партии «Справедливая Россия».

Третье требование: экземпляры печатных агитационных материалов или их копии, экземпляры аудиовизуальных агитационных материалов, фотографии иных агитационных материалов (баннеров, растяжек и т.п.) до начала их распространения должны быть представлены кандидатом, избирательным объединением в соответствующую избирательную комиссию. Несоблюдение этого требования также дает основание запретить распространение этих материалов, причем опыт показывает, что изъятые агитационные материалы уже не возвращаются кандидату даже после того, как он выполнил требование закона и представил в избирательную комиссию экземпляр материала⁷¹.

Четвертое требование: изготовление материалов не только должно быть оплачено из избирательного фонда, но оплата должна быть предварительной.

Следующее немаловажное требование заключается в запрете использования чужих фотографий и изображений других людей, в том числе знаменитостей, в предвыборной агитации. При проведении выборов использование в агитационных материалах изображений физического лица допускается только в следующих случаях:

⁷⁰ Цифра дня: агитационные материалы Навального [Электронный ресурс]: The Village — Новости, люди, места, события // – Режим доступа: <http://www.the-village.ru/village/city/city/130331-tsifra-dnya>

⁷¹ Андреева Л. А., Перетягина Л. В. К вопросу об агитации в избирательном процессе / Л. А. Андреева, Л. В. Перетягина // Вопросы современной юриспруденции: сб. ст. по матер. LXVI междунар. науч.-практ. конф. – Новосибирск : СибАК. - 2016. - № 10(60). – С. 55.

а) использование избирательным объединением изображений выдвинутых им на соответствующих выборах;

б) использование кандидатом своих изображений, в том числе среди неопределенного круга лиц.

Фоминых Д.В., являясь кандидатом в депутаты Земского Собрания Чусовского муниципального района третьего созыва по одномандатному избирательному округу разместил в предоставленное на бесплатной основе эфирное время на телеканале «СТС» видеоролик: «Единая Россия», с изображением физических лиц. Гражданин был признан виновным в совершении административного правонарушения, предусмотренного ст. 5.8 Кодекса РФ об административных правонарушениях⁷².

Одной из существенных проблем, касающейся предвыборной агитации в периодических печатных изданиях, является распространение перед днем голосования или даже в день выборов, когда агитация запрещена, печатной продукции - тиражей газет, журналов, которые вышли, за несколько дней до дня голосования. Данная ситуация может носить как случайный, так и преднамеренный характер, и установить истину практически невозможно. По нашему мнению, необходимо предусмотреть в избирательном законодательстве меры, направленные на пресечение подобных фактов и определить лиц, ответственных за нарушения данных правовых норм.

Одним из эффективных методов агитации посредством печатных агитационных материалов можно выделить наружную рекламу, которая является хорошим средством для привлечения внимания и поднятия рейтинга узнаваемости среди избирателей.

Принято выделять следующие виды наружной рекламы.

⁷² Решение мирового судьи судебного участка №83 Чусовского муниципального района по делу 5-637/2016 от 22.09.2016 [Электронный ресурс] // Справочная правовая система «Росправосудие». – Режим доступа: <https://rospravosudie.com>

Рекламные щиты, представляющие собой большого размера билборды, которые устанавливаются вдоль дорог и улиц. С помощью таких щитов информация о кандидатах постоянно находится в поле зрения электората. Стоит учитывать, что эффективность такого вида агитационных материалов зависит от места расположения билбордов.

В крупных городах зачастую используются растяжки над улицами, расположенные над проезжей частью и содержащие призывы голосовать за того или иного кандидата. Необходимо учитывать, что для размещения растяжек необходимо получить согласие органов местного самоуправления. В течение последних лет на практике наметилась тенденция, что власти города запрещают рекламным агентствам размещать растяжки. Например, в 2011 году Арбитражный суд Вологодской области признал незаконным размещение растяжек рекламным холдингом «МостМедиа» согласно изменениям в ГОСТ Р 52044-2003⁷³.

Третьим видом наружной рекламы можно выделить плакаты, которые уступают вышеуказанным формам рекламы из-за меньшего размера. В попытках привлечь избирателей кандидаты с каждым годом придумывают все более оригинальные плакаты. В частности, партия ЛДПР отличилась неоднозначной рекламой «Ездишь на автобусе – голосуй за ЛДПР», а также один из кандидатов партии разместил на плакате свою фотографию с домашними животными и призвал «Есть собака или кот – выбирай ЛДПР».

1) Очередной популярной формой являются листовки, характерной особенностью которых является желание кандидата закрепить свой образ. На листовках обычно размещаются портреты, которые сопровождаются лозунгами «Это наш человек», «Голосуй за NN!». Существует три основных способа распространения листовок:

⁷³ Постановление Четырнадцатого арбитражного апелляционного суда от 15.01.2007 по делу № А05-8014/2007 [Электронный ресурс] // СПС Консультант Плюс. – Режим доступа: <http://sudepra.ru/14arb/6810> (дата обращения: 27.04.2017).

- a. Прямое распространение листовок (на публичных мероприятиях, встречах с избирателями);
- b. Расклейка листовок в общедоступных местах;
- c. Рассылка листовок через почтовые ящики.

Последний способ является одним из самых популярных и эффективных, так как позволяет охватить практически весь круг избирателей. Основной проблемой здесь можно выделить тот факт, что в маленьких населенных пунктах большая часть почтовых ящиков оказывается сломана, а также в больших домах имеются домофоны, из-за которых доступ к подъездам, где располагаются ящики, может быть затруднен. Среди видов выделяют листовки, ориентирующие на борьбу, с помощью которых обычно формируется негативное восприятие конкурента, а также указываются пути борьбы с оппонентом, биографические листовки, помогающие создать положительный образ кандидата, а также программные листовки и изложением предвыборной программы.

Пятым видом являются буклеты, календари, брошюры, предназначенные для безадресного распространения. Зачастую такой печатный материал попросту выбрасывается, однако кандидаты, избирательные объединения придумали действенный и широко распространенный способ, как этого избежать. На оборотной стороне материала помещают информацию, которая могла бы стать полезной для граждан, такую как общероссийские праздники, расписание автобусов или иного вида транспорта, рецепты, советы по уходу за домашними растениями и многое другое.

Иногда листовки вообще не используются в предвыборной агитации. В частности, кандидат в мэры г. Ангарска решил не прибегать к использованию данного вида печатных агитационных материалов и сделал заявление, что как будущий мэр он уже заботится о чистоте своего города.

Стоит отметить, что правомерная агитационная деятельность должна проводиться исключительно в сроки, установленные законом. Так, согласно ст. 49 ФЗ «Об основных гарантиях...» предвыборная агитация начинается со дня регистрации кандидата и прекращается в ноль часов за сутки до дня голосования. Нарушение установленных сроков может негативно отразиться для кандидата, повлечь ответственность и стать основанием для привлечения виновных лиц.

Кодекс об административных правонарушениях предусматривает ответственность за совершение агитационной деятельности вне агитационного периода. Так, в сентябре 2016 года, в день выборов депутатов в Государственную Думу РФ гражданка д. Усть-Паль (Пермский край) раздавала агитационные материалы и призывала голосовать за кандидатов Саблина, Богомягкова, Слободчикову, что является нарушением законодательства РФ. Гражданка проводила предвыборную агитацию вне агитационного периода, в результате чего была признана виновной в совершении административного правонарушения, предусмотренного ст. 5.10 КоАП РФ⁷⁴.

Законодательством не установлен запрет на публичные выступления политических деятелей на каналах организаций телевидения и радиовещания, на страницах периодических печатных изданий в остальные временные промежутки и до момента получения статуса кандидата. Поэтому на практике зачастую в избирательные комиссии поступает множество обращений граждан, возмущенных фактами проведения преждевременной предвыборной агитации, которая, по их мнению, является противоправной, поскольку проводится в период, когда избирательная кампания *de jure* еще не началась⁷⁵.

⁷⁴ Решение мирового судьи судебного участка №108 Осинского муниципального района по делу 5-883/2016 от 23.08.2016 [Электронный ресурс] // Справочная правовая система «Росправосудие». – Режим доступа: <https://rospravosudie.com>

⁷⁵ Большаков С. В., Головин А. Г. Информационное обеспечение выборов и референдумов в Российской Федерации. - Москва : РЦОИТ. - 2007. – С. 113.

2.3. Проведение предвыборной агитации путём организации публичных массовых мероприятий.

Одним из методов предвыборной агитации являются агитационные публичные мероприятия, осуществляемые через встречи с избирателями, организации массовых мероприятий, условия проведения которых регламентированы ст. 53 ФЗ «Об основных гарантиях...». Целями проведения таких мероприятий являются свободное обсуждение задач, представляющих совместные интересы, а также выражение поддержки политике властей или протеста против неё.

Осуществление предвыборной агитации посредством проведения массовых публичных мероприятий обусловлено некоторыми положениями Конституции РФ. Во-первых, ст. 17 Конституции РФ закрепляет, что осуществление гражданами права на предвыборную агитацию посредством публичных мероприятий не должно нарушать права и свободы других лиц, в частности участники массовых мероприятий не должны посягать на честь и достоинство других лиц⁷⁶. Во-вторых, в соответствии с п. 2 ст. 29 Конституции РФ не допускается пропаганда насилия или агитация, возбуждающей социальную, расовую, национальную или религиозную ненависть или вражду. В-третьих, не допускается насильственное изменение конституционного строя, нарушение целостности РФ, угроза жизни и безопасности граждан и нормальной деятельности государственных институтов, создание вооруженных формирований, не входящих в систему Вооруженных сил РФ.

В литературе отмечается, что понятие "публичное мероприятие" произошло от слов "массовое действо" - т. е. публичное массовое зрелище, в котором участвуют большое количество народа⁷⁷. Легальное определение понятия «публичное мероприятие» содержится в статье 2 ФЗ от 19 июня 2004 г.

⁷⁶ Конституция Российской Федерации [Электронный ресурс]: Конституция Российской Федерации от 12.12.1993 ред. от 21.07.2014 // Справочная правовая система «КонсультантПлюс». – Режим доступа: <http://www.consultant.ru>.

⁷⁷ Кравцов В. М. Административно-правовая охрана общественного порядка при проведении собраний, митингов, уличных шествий и демонстраций: дис. ... канд. юрид. наук / В. М. Кравцов. - М., 1991. – С. 38..

№ 54-ФЗ «О собраниях, митингах, демонстрациях, шествиях и пикетированиях». Под публичным мероприятием понимается открытая, мирная, доступная каждому, проводимая в форме собрания, митинга, демонстрации, шествия или пикетирования либо в различных сочетаниях этих форм акция, осуществляемая по инициативе граждан Российской Федерации, политических партий, других общественных и религиозных объединений, в том числе с использованием транспортных средств.

Целью публичного мероприятия является свободное выражение и формирование мнений, а также выдвижение требований по различным вопросам политической, экономической, социальной и культурной жизни страны и вопросам внешней политики⁷⁸. Специальный термин «агитационные публичные мероприятия» по своему содержанию в целом соответствует значению понятия «публичные мероприятия», уточняя, что соответствующие мероприятия будут проводиться ради предвыборной агитации, агитации по вопросам референдума.

Законодатель выделяет следующие основные формы агитационных публичных мероприятий, которые должны проводиться в порядке, установленном ФЗ «О собраниях, митингах, демонстрациях, шествиях и пикетированиях»:

- собрание – совместное присутствие граждан в специально отведенном или приспособленном для этого месте для коллективного обсуждения общественно значимых вопросов;
- митинг – массовое присутствие граждан в определенном месте для публичного выражения общественного мнения по поводу актуальных проблем преимущественно общественно-политического характера;

⁷⁸ О собраниях, митингах, демонстрациях, шествиях и пикетированиях [Электронный ресурс]: федер. закон от 19.06.2004 г. N 54-ФЗ // Российская газета. 2004.

- демонстрация – организованное публичное выражение общественных настроений группой граждан с использованием во время передвижения плакатов, транспарантов и иных средств наглядной агитации;
- шествие – массовое прохождение граждан по заранее определенному маршруту в целях привлечения внимания к определенным проблемам;
- пикетирование – форма публичного выражения мнений, осуществляемого без передвижения и использования звукоусиливающих технических средств путем размещения у пикетируемого объекта одного или более граждан, использующих плакаты, транспаранты и иные средства наглядной агитации.

На практике основная сложность в проведении вышеперечисленных мероприятий заключается в регулировании общественного порядка во время их проведения. Если порядок не урегулировать на должном уровне, то у граждан возникают проблемы в реализации права на публичные мероприятия. Также стоит учитывать, что любые неправомерные действия со стороны органов государственной власти, органов местного самоуправления и должностных лиц, ущемляющие право на публичные мероприятия, могут быть обжалованы в суде⁷⁹.

Для безопасности и комфорта лиц, которые не участвуют в данных мероприятиях также нужно разработать особый правовой механизм, который максимально мог бы снизить негативные последствия данных мероприятий. В литературе предлагаются следующие критерии требований закона:

Во-первых, данный закон должен максимально подробно регламентировать права и обязанности всех участников данного правоотношения: организаторов, участников, представителей органов внутренних дел, прессы.

⁷⁹ Баглай М.В. Конституционное право Российской Федерации. М.: ИНФРА-М., 1988. - С. 211.

Во-вторых, ограничить массовые мероприятия агитационного характера, проводимые по инициативе граждан и требующие законодательного регулирования, от подобных мероприятий, не предусматривающих такого жесткого регулирования: свадеб, партийных собраний и т.д.⁸⁰.

Агитационные публичные мероприятия можно разделить на две группы. К первой группе относятся мероприятия, которые возможно провести в закрытых помещениях (встречи кандидатов с избирателями и т.п.). Федеральный закон «Об основных гарантиях...» содержит требования о том, что помещения, находящиеся в государственной или муниципальной собственности, а также в собственности организаций, имеющих в своем уставном капитале государственную и (или) муниципальную долю, превышающую 30%, должны предоставляться кандидатам, избирательным объединениям на равных условиях.

Заявки кандидатов на проведение встреч с избирателями направляются владельцам помещений, собственникам и рассматриваются ими в течение трех дней. Кандидаты и представители политических партий вправе воспользоваться зданиями и помещениями, принадлежащими физическим и юридическим лицам, независимо от формы собственности на условиях договора аренды.

Если такое помещение было предоставлено одному зарегистрированному кандидату, избирательному объединению, собственник, владелец помещения не вправе отказать другому зарегистрированному кандидату, избирательному объединению в предоставлении помещения на таких же условиях в иное время в течение агитационного периода. При этом помещения, находящиеся в государственной или муниципальной собственности, должны предоставляться безвозмездно, так как государственные органы, органы местного самоуправления обязаны оказывать содействие зарегистрированным кандидатам, избирательным объединениям.

⁸⁰ Дмитриев, Ю. А. Народовластие в России – очерки истории и современное состояние. - М.: Манускрипт, 1997. – С.47.

Избирательная комиссия, получившая уведомление о факте предоставления помещения зарегистрированному кандидату, избирательному объединению, в течение двух суток с момента получения уведомления обязана разместить содержащуюся в нем информацию в сети Интернет или иным способом довести ее до сведения других зарегистрированных кандидатов, избирательных объединений.

Для соблюдения принципов избирательного права считаем необходимым установить контроль за предоставлением государственных и муниципальных помещений для встреч с избирателями, а в случае отказа привлекать к административной ответственности.

Помимо использования помещений, находящихся в государственной или муниципальной собственности, кандидаты, избирательные объединения вправе арендовать на основе договора здания и помещения, принадлежащие гражданам и организациям независимо от формы собственности, для проведения агитационных публичных мероприятий.

Уведомления о проведении агитационных публичных мероприятиях заблаговременно подаются в органы исполнительной власти субъекта РФ или в органы местного самоуправления в зависимости от подведомственности территории – не позднее чем за 10 дней до проведения митинга, демонстрации, шествия и не позднее чем за 3 дня до проведения пикетирования группой лиц. При проведении пикетирования одним участником уведомления не требуется.

Так, согласно решению Пролетарского районного суда г. Ростова-на-Дону от 29.03.2017 г., Плетнев В.А. был признан виновным в совершении административного правонарушения, предусмотренного ст. 20.2 КоАП РФ, так как провел публичное мероприятие без уведомления об этом⁸¹. Плетнев А.В. являлся организатором митинга, знал об отсутствии законных оснований,

⁸¹ Решение Пролетарского районного суда г. Ростова-на-Дону от 29.03.2017 № 5-217/2017 [Электронный ресурс] // Справочная правовая система «Росправосудие». – Режим доступа: <https://rospravosudie.com>

убедил граждан в законности своего поведения. Он умышленно не прекратил противоправных действий, чем совершил административное правонарушение.

Актуальным является вопрос о подкупе, который нередко случается в процессе проведения встреч с избирателями. Под подкупом избирателей понимаются действия в форме передачи или обещания передачи избирателям материальных благ, направленные на оказание воздействия на их волеизъявление. Согласно п. 3 ст. 45 ФЗ «Об основных гарантиях...» субъектам агитационной деятельности запрещается осуществлять подкуп избирателей, а именно:

- вручать им денежные средства, подарки и иные материальные ценности иначе как за выполнение организационной работы, производить вознаграждение избирателей, выполнявших указанную организационную работу в зависимости от итогов голосования или обещать произвести такое вознаграждение;

- проводить льготную распродажу товаров, бесплатно распространять любые товары, за исключением печатных материалов (в том числе иллюстрированных) и значков, специально изготовленных для избирательной кампании;

- предоставлять услуги безвозмездно или на льготных условиях.

Гражданка С. обратилась в суд с заявлением об отмене регистрации кандидата в депутаты К., ссылаясь на то, что К. организованы и проведены лекции по основным проблемам г. Москвы и бесплатная фотовыставка, что является подкупом избирателей и нарушением принципа равенства прав всех кандидатов. Эти встречи проводились в специально предоставленных на основании договора помещениях, вход на мероприятия являлся свободным, обещаний голосовать определенным образом за возможность посетить мероприятия К. ни от кого не требовал.

Проанализировав нормы избирательного законодательства и содержание видеосюжетов встреч кандидата с избирателями, суд расценил проведение К. курса лекций о развитии г. Москвы как одну из форм предвыборной агитации, не запрещенную законом. При этом суд указал, что агитационный материал К. в виде приглашения на фотовыставку не может быть расценен как подкуп избирателей, поскольку из содержания приглашения не следует каких-либо обещаний предоставить избирателям материальные блага либо услуги в случае голосования за К.⁸².

Хотя порядок проведения мероприятий и уведомительный, но у рассматривающих уведомление органов власти есть определенные рычаги влияния на организаторов. Так, они вправе внести на рассмотрение организаторам обоснованное предложение об изменении места или времени проведения публичного мероприятия, а также предложения об устранении организатором публичного мероприятия несоответствия указанных в уведомлении целей, форм и иных условий проведения публичного мероприятия. Также соответствующие органы вправе в случае, если информация, содержащаяся в тексте уведомления о проведении публичного мероприятия, и иные данные дают основания предположить, что цели запланированного публичного мероприятия и формы его проведения не соответствуют положениям Конституции РФ и законодательству РФ, вынести письменное мотивированное предупреждение о том, что организатор, а также иные участники публичного мероприятия в случае указанных несоответствия и (или) нарушения при проведении такого мероприятия могут быть привлечены к ответственности.

Если во время проведения публичного мероприятия по вине его участников произошло нарушение правопорядка, не влекущее угрозы для жизни и здоровья его участников, представитель органа исполнительной власти

⁸² Обзор судебной практики по вопросам, возникающим при рассмотрении дел о защите избирательных прав и права на участие в референдуме граждан РФ (утв. Президиумом Верховного Суда Российской Федерации 16 марта 2016 г.) [Электронный ресурс] // Справочная правовая система «Гарант». – Режим доступа: <https://http://garant.ru>

субъекта РФ или органа местного самоуправления вправе потребовать от организатора публичного мероприятия самостоятельно или совместно с уполномоченным представителем органа внутренних дел устранить данное нарушение (а при отказе организатора – самостоятельно приостановить мероприятие). Если же возникнет реальная угроза жизни, здоровью или имуществу людей, или же участники мероприятия умышленно нарушают установленный законом порядок проведения акции, то тогда данным органам власти предоставлено право прекратить проведение мероприятия.

На практике кандидаты зачастую сталкиваются с ситуацией, когда для проведения агитационных мероприятий требуются помещения, а в государственной и муниципальной собственности их нет. В таких случаях субъектам агитационной деятельности предоставлялись любые пригодные для проведения встреч помещения на договорной основе, то есть за плату. Кандидаты, избирательные объединения, инициативная группа по проведению референдума и иные группы участников референдума вправе арендовать здания и помещения, принадлежащие гражданам и организациям для проведения агитационных публичных мероприятий. Стоит учитывать, что собственники таких помещений не обязаны предоставлять свои помещения на равных условиях и не имеют право делать это безвозмездно.

Предлагаем одной из форм публичных мероприятий считать проведение мероприятий с целью агитации в общественных пространствах. Для этого стоит внести законопроект в Государственную Думу РФ, который предусматривал бы возможность совершения агитации в парках, скверах, дворах домов и иных общественных местах с упрощенным порядком уведомления властей. Главное условие проведения таких мероприятий заключается в том, чтобы оно не подпадало под определения митингов, демонстраций, шествий и проводилось без использования звукоусиливающей аппаратуры. Такие встречи позволили бы максимально установить контакт между кандидатами и избирателями.

суть которого заключалась бы в том, что встречи кандидатов с электоратом

В целом данный метод предвыборной агитации играет большую роль для кандидата, так как в ходе проведения таких публичных мероприятий, как встречи с избирателями, он может детально ознакомиться с текущими проблемами граждан, что позволит в дальнейшем скорректировать свою программу в соответствии с мнениями избирателей.

ЗАКЛЮЧЕНИЕ

В ходе проведенного исследования был выполнен анализ стадии предвыборной агитации, где были рассмотрены основные черты, правовое регулирование, формы и методы, сравнение с особенностями агитации в других странах, а также выявлены проблемы в применении избирательного законодательства РФ.

Предвыборная агитация является самостоятельной стадией избирательного процесса, через который происходит претворение власти народа в аппарат представительных органов публичной власти и выборных должностных лиц⁸³.

В качестве самостоятельной стадии следует выделять именно предвыборную агитацию, а не информационное обеспечение выборов, включающее в себя, наряду с агитацией, информирование избирателей.

Отношения, возникающие на данной стадии, определяют содержание всего процесса проведения выборов, поэтому перед законодателем стоит цель выработать единое законодательство без размытости механизма регулирования.

Источники, регулирующие институт предвыборной агитации, делятся на несколько ступеней: первое место занимает Конституция РФ, обладающая высшей юридической силой, далее следует федеральное законодательство, третий уровень составляют подзаконные нормативные акты и акты ЦИК РФ, на четвертом уровне находится законодательство субъектов, последний уровень составляют акты органов местного самоуправления.

Анализ института предвыборной агитации в данной выпускной квалификационной работе позволил сделать следующие выводы.

Во-первых, необходимость разграничения понятий "предвыборная агитация" и "информирование избирателей". Отсутствие легального

⁸³ Попова О. О. Конституционно-правовой институт предвыборной агитации в Российской Федерации: проблемы теории и практики : дис. ... канд. юрид. наук: 12.00.02 / Попова Олеся Олеговна. - М., 2015. – С. 175.

определения порождает ряд проблем и является пробелом в российском законодательстве. Мы считаем, что критерием разграничения понятий является наличие либо отсутствие информации, побуждающей к голосованию за или против кандидата или избирательного объединения.

Во-вторых, изучение феномена предвыборной агитации позволило сформулировать определения понятия и выделить следующие признаки:

- деятельность,
- цель деятельности - формирование мнения избирателей,
- осуществляется в рамках избирательных правоотношений,
- является самостоятельной стадией избирательного процесса,
- проводится специальными субъектами агитационной деятельности,
- является гарантией реализации гражданами конституционных прав.

В-третьих, несогласованность норм и отсутствие чёткого разграничения перечней форм и методов агитационного воздействия усугубляют проблемы понимания и правоприменения на практике. Мы считаем, что под методами стоит понимать совокупность определённых средств, с помощью которых происходит воздействие на сознание и волю избирателей, в то время как под формами следует понимать деятельность субъектов агитационной деятельности, направленную на достижение цели агитации.

В-четвертых, законодательно закреплённому перечню методов агитационного воздействия считаем необходимым добавить агитацию путём размещения агитационных материалов в сети "Интернет" из-за постоянного развития общественных отношений и информационных технологий.

В-пятых, одним из самых эффективных средств агитационного воздействия является агитация посредством средств массовой информации. Наше предложение состоит в необходимости проведения агитационных действий исключительно в период прайм-тайма для наиболее полного обеспечения гарантий граждан. Данное положение представляется

целесообразным для того, чтобы позволить кандидатам и избирательным объединениям донести программу до наиболее широкого круга граждан РФ. Кроме того, непосредственно избиратели имеют право на получение информации о выборах, и в данный временной промежуток повышается их зрительский интерес.

В-шестых, наиболее ярко стоит проблема использования кандидатами своего должностного положения в процессе проведения агитации. Кандидаты, занимающие государственные или выборные муниципальные должности или состоящие на государственной или муниципальной службе при проведении своей избирательной кампании, на наш взгляд, обязаны уйти в неоплачиваемый отпуск для ведения агитации. Данное положение следует ввести для того, чтобы вышеперечисленные лица не злоупотребляли своим положением, то есть не смогли воспользоваться служебным транспортом, техникой, заработанным авторитетом, привлечением подчиненных к агитации и сбору подписей.

В-седьмых, касаясь агитации посредством выпуска печатных агитационных материалов хотелось бы выделить следующую проблему. Одним из требований изготовления таких материалов является предварительная оплата агитационных материалов. На практике можно столкнуться с проблемой, когда кандидаты распространяют печатный материал в дни, когда агитация запрещена законом. Для этого необходимо в законе установить меры, направленные на пресечение таких фактов.

В-восьмых, предвыборная агитация посредством проведения публичных массовых мероприятий должна проводить не только с учётом требований, установленных ФЗ "Об основных гарантиях..", но и в порядке, установленном ФЗ "О собраниях, митингах, демонстрациях, шествиях и пикетированиях". Основные проблемы на практике заключаются в регулировании общественного порядка во время их проведения, которые можно устранить, регламентировав в законе права и обязанности всех участников мероприятий, отграничив мероприятия агитационного характера от иных мероприятий.

Предвыборная агитация как самостоятельная стадия избирательного процесса является кульминационной в борьбе за власть. Рассмотренные в данной работе выводы явно дают понять, что необходимо внести изменения в действующее законодательство, связанные с уточнением некоторых положений, с целью повышения эффективности регулирования общественных отношений и совершенствования механизма данной стадии.

СПИСОК ИСПОЛЬЗОВАННОЙ ЛИТЕРАТУРЫ

1. Нормативные правовые акты Российской Федерации.

1. Конституция Российской Федерации (ред. 21.07.2014) // СЗ РФ, 04.08.2014, № 31. Ст. 4398.
2. Об основных гарантиях избирательных прав и права на участие в референдуме граждан Российской Федерации : федер. закон от 12.06.2002 № 67-ФЗ (ред. от 03.02.2015) // СЗ РФ от 17.06.2002, № 24, ст. 2253.
3. Об основных гарантиях избирательных прав и права на участие в референдуме граждан Российской Федерации [Электронный ресурс] : федер. закон от 19.07.1997 г. (утратил силу) // СПС Консультант Плюс. – Режим доступа: <http://www.consultant.ru>
4. О собраниях, митингах, демонстрациях, шествиях и пикетированиях [Электронный ресурс]: федер. закон от 19.06.2004 г. N 54-ФЗ // Российская газета. 2004.
5. О выборах Президента Российской Федерации [Электронный ресурс] : федер. закон от 10.01.2003 г. № 19-ФЗ // Собрание законодательства РФ, 2003. № 2. Ст. 171.
6. О выборах депутатов Государственной Думы Федерального Собрания Российской Федерации [Электронный ресурс] : федер. закон от 22.02.2014 г. № 20-ФЗ (в ред. от 14.07.2015 г. № 272-ФЗ) // Собрание законодательства РФ, 2014. № 8. Ст. 740.

2. Специальная литература

7. Аглеева, Л. Т. Предвыборная агитация в избирательном праве Российской Федерации (вопросы теории и практики) : дис. ... канд. юрид. наук 12.00.02 / Аглеева Лилия Тахирьяновна. - Екатеринбург, 2006. - 126 с

8. Андреев, А. А. Политические телевизионные дебаты: их роль в избирательных кампаниях, социально-психологические и жанровые особенности : дис. ... канд. фил. наук : 10.01.10 / Андрей Анатольевич Андреев. – Москва, 2004. 318 с.
9. Андреева, Л. А., Перетягина, Л. В. К вопросу об агитации в избирательном процессе / Л. А. Андреева, Л. В. Перетягина // Вопросы современной юриспруденции: сб. ст. по матер. LXVI междунар. науч.-практ. конф. – Новосибирск : СибАК. - 2016. - № 10(60). – С. 52-64.
10. Башаев, З. Ш. Правовое регулирование предвыборной агитации в Российской Федерации : автореф. дис. ... канд. юрид. наук : 12.00.02 / Башаев Зелимхан Шарпудинович. – Москва, 2006. - С. 15.
11. Белоус, Ю. С. Конституционно-правовые основы разграничения предвыборной агитации и информационного обеспечения выборов в Российской Федерации : автореф. дис. ... канд. юрид. наук : 12.00.02 / Белоус Юлия Сергеевна. - СПб, 2009. – С. 8.
12. Биктагиров, Р. Т., Кинзягулов, Б.И. Курс современного избирательного и референдумного права России: теория, законодательство, практика. – Уфа : ГУП "Уфимский полиграфкомбинат", 2007. - Т. 1.
13. Биктагиров, Р. Т., Фомин, А. А. Президент Российской Федерации: конституционный статус и порядок выборов : учеб.-науч. изд. / Р. Т. Биктагиров, А. А. Фомин ; [предисл. И. Ахметзянова]. - Казань : Идел-Пресс, 2006. – 377 с.
14. Большаков, С. В., Головин, А. Г. Информационное обеспечение выборов и референдумов в Российской Федерации. - Москва : РЦОИТ. - 2007. – 301 с.
15. Большаков, С. В. Правовое регулирование участия средств массовой информации в избирательном процессе : дис. ... канд. юрид. наук : 12.00.02 / Сергей Владимирович Большаков. - М., 2002. – 198 с.

16. Бондарь, Н. С., Джагарян, А. А., Хачатуров, Н. В. Предвыборная агитация: теория и практика / отв. Ред. Бондарь, Н. С. - М. : Городец: формула права, 2004. - 202 с.
17. Бразилия. Конституция // Энциклопедия Кругосвет : [Электронный ресурс]. – Режим доступа: <http://www.krugosvet.ru/enc/gosudarstvo-i-politika/braziliya-konstitutsiya> (дата обращения 13.04.2017 г.).
18. Вельяшева, О. Ю. Средства массовой информации и выборы в Российской Федерации / Доклад заместителя Председателя ЦИК России О.Ю.Вельяшева (Мехико, 19 октября 2005 года) // Вестник ЦИК России. – 2005. – № 2 (193).
19. Воробьев, Н. И., Никулин, В. В. Избирательное право и избирательный процесс в Российской Федерации : учебное пособие. – Тамбов : ТГТУ. - 2005.
20. Голованов, Д. А. Россия: право на предвыборную агитацию - трансформация института? / Д. А. Голованов // Сравнительное конституционное обозрение. - 2006. - № 3.
21. Головин, А. Г. Избирательное право России : курс лекций. - М. : НОРМА, 2007. – 336 с.
22. Горшкова, М. С. Политические теледебаты как часть избирательной кампании. Эволюция института теледебатов в политической системе США / М. С. Горшкова // Современные тенденции общественных наук: политология, социология, философия. - 2011.
23. Дмитриев, Ю. А. Народовластие в России – очерки истории и современное состояние. - М. : Манускрипт, 1997. – 292 с.
24. Журавлев, В.П. Средства массовой информации на выборах / В.П. Кузьмин // Журнал о выборах. - 2005. - № 2.
25. Зарубежное избирательное право : учебное пособие / А. С. Автономов, Ю. А. Веденеев, О. В. Дегтярева [и др.]. - М. : Норма, 2003. – 208 с.

26. Зелинский, Я. В. Формы и методы предвыборной агитации: проблемы идентификации // Научный вестник Омской академии МВД России. – 2013. - № 2 (49). С. 37-40.
27. Зотова, З. М. Предвыборная программа – основной ресурс избирательной кампании / Амелин В. Н., Федоркин Н. С. // Москва : РЦОИТ. - 2001. – 96 с.
28. Иванов, В.В. Роль средств массовой информации в избирательном процессе / В. В. Иванов. // Обеспечение законности и правопорядка в ходе избирательных кампаний. - СПб., 2006. - С.52-55.
29. Игнатенко, В. В. Предвыборная агитация: особенности законодательного регулирования судебной практики разрешения избирательных споров // Избирательное право. - 2012. - № 1. - С. 4-8.
30. Избирательное право Российской Федерации: учебник / под ред. И. В. Захарова, А. Н. Кокотова. – М., 2014. – 444 с.
31. Избирательное право : учебник / под ред. Ю. А. Дмитриева, В. Б. Испраелян. - М., 2008. – 312 с.
32. Кара-Мурза, С. Г Манипуляция сознанием. – М. : Алгоритм, 2004. – 864 с.
33. Конституционное право Российской Федерации: учебник для вузов / Баглай М. В. – 8-е изд., изм. и доп. – М. : Норма, 2009. 800 с.
34. Конституция и законодательные акты. М. : Прогресс, 1989. – 448 с.
35. Копейко, К. П. Предвыборная агитация и информирование избирателей: проблемы соотношения понятий / К.П. Копейко // Молодёжь и наука – третье тысячелетие. – Мурманск: МАЭУ, 2011. – 140 с.
36. Князев, С. Д. Становление избирательного права России. – Владивосток, 1999. – 160 с.
37. Кравцов, В. М. Административно-правовая охрана общественного порядка при проведении собраний, митингов, уличных шествий и демонстраций : автореф. дис. . канд. юрид. наук / В. М. Кравцов. - М., 1991. - 24 с.

38. Кошемарина, С. В. Правовое регулирование информационного обеспечения выборов в Российской Федерации: Автореф. дис. на соиск. уч. степ. к.ю.н.: Спец. 12.00.02. / С. В. Кошемарина. - М., 2006. – 22 с.
39. Митюшев, Д. И. Административная ответственность за нарушение в сфере информационного обеспечения выборов (обобщение административной практики за период избирательных кампаний в Республике Коми в 2006–2008 годах) / под общ. ред. Избирательной комиссии Республики Коми. - Сыктывкар, 2008. – 235 с.
40. Мицкевич Э., Файерстоун Ч. Телевидение и выборы. - М.: Комиссия по политике телевидения и радиовещания, 1996. - 96 с.
41. Нечипоренко, Т. В. Зарубежный опыт проведения предвыборных теле- и радиодebатов / Т. В. Нечипоренко // Государство и право. – 2013. - №1 - С. 83-90.
42. Нечипоренко, Т. В. Информационное обеспечение выборов - институт избирательного законодательства Российской Федерации: автореф. дис. ... канд. юр. наук : 12.00.02 / Нечипоренко Таисия Владимировна. – Москва, 2010. – 22 с.
43. Ныров, Б. Ф. Состояние законодательства относительно информирования населения в ходе муниципальных выборов // Государственная власть и местное самоуправление. - 2008. - № 9. - С. 28-35.
44. Парасюк, Д. В. Информирование избирателей как гарантия реализации избирательных прав граждан Российской Федерации // Научная сеть «Современное право». - 2016. - № 2.
45. Попова, О. О. Конституционно-правовой институт предвыборной агитации в Российской Федерации: проблемы теории и практики : автореф. дис. ... канд. юрид. наук / Попова Олеся Олеговна. - М., 2015. – 36 с.
46. Светличная, Ю. С. Принципы предвыборной агитации: подходы к пониманию и законодательное оформление // Молодёжь и наука: Сборник материалов VI Всероссийской научно-технической конференции студентов, аспирантов и молодых учёных [Электронный ресурс]. — Красноярск:

Сибирский федеральный ун-т, 2011. — Режим доступа:
<http://conf.sfu-kras.ru/sites/mn2010/section10.html>

47. Собалирова, З. Х. Организационно-правовые основы информационного обеспечения выборов в Российском государстве (теоретический и историко-правовой аспекты) : автореф. дис. ... канд. юрид. наук : 12.00.01 / Зухра Хазретовна Собалирова. - Краснодар, 2011. – 26 с.

48. Тогузаева, Е. Н. Пропаганда, агитация и политическая реклама: проблемы и противоречия правового регулирования // Актуальные проблемы российского права. - 2014. - N 12. - С. 2742 - 2745.

49. Толковый словарь русского языка: ок. 100 000 слов, терминов и фразеологических выражений / С. И. Ожегов; под ред. проф. Л. И. Скворцова. – 28 е изд., перераб. – Москва : Мир и Образование, 2012. – 1376 с.

50. Толкушкин, М. И. Институт предвыборной агитации: некоторые размышления // Конституционное и муниципальное право. - 2016. - N 4. - С. 49 - 50.

51. Туманова, Л. В., Туманов, М. А. Избирательный процесс в Российской Федерации: социологические и политико-правовые аспекты. - М., 2004. – 416 с.

52. Фальков, В. Н. Совершенствование правового регулирования предвыборной агитации в Российской Федерации : автореф. дис. ... канд. юрид. наук : 12.00.02 / Фальков Валерий Николаевич. - Тюмень, 2003. – 30 с.

53. Фомина, М. Г. Предвыборная агитация как фактор повышения эффективности избирательных кампаний в Российской Федерации : автореф. дис. ... канд. политических наук : 23.00.02 / Фомина Мария Геннадьевна. - Тула, 2009. – 29 с.

54. Хачатуров, Н. В. Право на предвыборную агитацию: правовое регулирование и особенности реализации : автореф. дис. ... канд. юрид. наук : 12.00.02 / Хачатуров Николай Васильевич. - Ростов н/Д., 2003. – 31 с.

55. Цифра дня: агитационные материалы Навального [Электронный ресурс]: The Village — Новости, люди, места, события // – Режим доступа: <http://www.the-village.ru/village/city/city/130331-tcifra-dnya>

56. Чернявская, В. Е. Дискурс власти и власть дискурса: проблемы речевого воздействия [Текст] : учеб. пособие / В.Е. Чернявская. – 2-е изд., стер. – М. : ФЛИНТА : Наука, 2012. – 136 с.

3. Официальные акты высших судебных органов и материалы судебной практики.

57. Обзор судебной практики по вопросам, возникающим при рассмотрении дел о защите избирательных прав и права на участие в референдуме граждан РФ (утв. Президиумом Верховного Суда Российской Федерации 16 марта 2016 г.) [Электронный ресурс] // Справочная правовая система «Гарант». – Режим доступа: [https:// http://garant.ru](https://http://garant.ru)

58. Определение Верховного Суда Российской Федерации от 17.09.1999 по делу №33-Г99-21 [Электронный ресурс] //Бюллетень Верховного Суда Российской Федерации, 2000. № 3. С.8-12.

59. Определение Верховного Суда РФ от 18.02.2004 года по делу № 83-Г03-26 [Электронный ресурс] // СПС Консультант Плюс. – Режим доступа: <http://www.consultant.ru>

60. Определение Верховного Суда РФ от 05.03.2007 по делу № 50-Г07-10 [Электронный ресурс] // СПС Консультант Плюс. – Режим доступа: <http://www.consultant.ru>

61. Определение Верховного Суда РФ от 22.11.2005 по делу № 5-Г05-109 [Электронный ресурс] // СПС Консультант Плюс. – Режим доступа: <http://www.consultant.ru>

62. Определение Верховного Суда РФ от 18.02.2004 по делу № 85-Г03-8 [Электронный ресурс] // СПС Консультант Плюс. – Режим доступа: <http://www.consultant.ru>

63. Постановление Конституционного Суда РФ от 14.11.2005 №10-П по делу о проверке конституционности положений пункта 5 статьи 48 и статьи 58 Федерального закона «Об основных гарантиях избирательных прав и права на участие в референдуме граждан Российской Федерации», пункта 7 статьи 63 и статьи 66 Федерального закона «О выборах депутатов Государственной Думы Федерального Собрания Российской Федерации» в связи с жалобой Уполномоченного по правам человека в Российской Федерации // Собрание Законодательства РФ, 2005. № 47. Ст. 4968.

64. Постановление Конституционного Суда РФ от 30.10.2003 N 15-П по делу о проверке конституционности отдельных положений Федерального закона «Об основных гарантиях избирательных прав и права на участие в референдуме граждан Российской Федерации» в связи с запросом группы депутатов Государственной Думы и жалобами граждан С.А. Бунтмана, К.А. Катаняна и К.С. Рожкова // СПС Консультант Плюс. – Режим доступа: <http://www.consultant.ru>

65. Постановление Четырнадцатого арбитражного апелляционного суда от 15.01.2007 по делу № А05-8014/2007 [Электронный ресурс] // СПС Консультант Плюс. – Режим доступа: <http://sudepra.ru/14arb/6810> (дата обращения: 27.04.2017).

66. Решение Пролетарского районного суда г. Ростова-на-Дону от 29.03.2017 № 5-217/2017 2017 [Электронный ресурс] // Справочная правовая система «Росправосудие». – Режим доступа: <https://rospravosudie.com>

67. Решение мирового судьи судебного участка №108 Осинского муниципального района по делу 5-883/2016 от 23.08.2016 [Электронный ресурс] // Справочная правовая система «Росправосудие». – Режим доступа: <https://rospravosudie.com>

68. Решение мирового судьи судебного участка №83 Чусовского муниципального района по делу 5-637/2016 от 22.09.2016 [Электронный ресурс] // Справочная правовая система «Росправосудие». – Режим доступа: <https://rospravosudie.com>