МИНИСТЕРСТВО ОБРАЗОВАНИЯ И НАУКИ РОССИЙСКОЙ ФЕДЕРАЦИИ

ФЕДЕРАЛЬНОЕ АГЕНТСТВО ПО ОБРАЗОВАНИЮ

ГОСУДАРСТВЕННОЕ ОБРАЗОВАТЕЛЬНОЕ УЧРЕЖДЕНИЕ

ВЫСШЕГО ПРОФЕССИОНАЛЬНОГО ОБРАЗОВАНИЯ

«ТЮМЕНСКИЙ ГОСУДАРСТВЕННЫЙ УНИВЕРСИТЕТ»

ИНСТИТУТ ГОСУДАРСТВА И ПРАВА

СПЕЦИАЛЬНОСТЬ «Юриспруденция»

КАФЕДРА КОНСТИТУЦИОННОГО И МУНИЦИПАЛЬНОГО ПРАВА

**Выпускная квалификационная работа**

**Формирование волеизъявления избирателей на выборах в органы публичной власти в Российской Федерации:**

**Проблемы теории и практики**

**Выполнил**

студент 5 курса

дневного отделения Е.С. Классина

**Научный руководитель**

Канд. юр. наук, доцент В.Н.Фальков

**Рецензент**

Председатель

Избирательной комиссии

Тюменской областиИ.Н. Халин

г. Тюмень, 2008

**СОДЕРЖАНИЕ**

Список принятых сокращений

Введение

Глава 1. Общие вопросы определения и разграничения основных институтов информационного обеспечения выборов

1.1 Понятие и содержание предвыборной агитации

1.2 Информационное обеспечение выборов в Российской Федерации

1.3 Сроки и субъекты предвыборной агитации: проблемы правового регулирования

Глава 2. Место института политической рекламы в законодательстве Российской Федерации

2.1 Теоретические и практические проблемы соотношения предвыборной агитации и политической рекламы

2.2 Концепция законодательного регулирования политической рекламы в Российской Федерации

Заключение

Список использованных источников и литературы

**СПИСОК ПРИНЯТЫХ СОКРАЩЕНИЙ**

**РФ -** Российская Федерация

**США -** Соединенные Штаты Америки

**ЦИК РФ -** Центральная избирательная комиссия Российской Федерации

**Государственная Дума ФС РФ -** Государственная Дума Федерального собрания Российской Федерации

**ФЗ об основных гарантиях -** Федеральный закон от 12.06.2002 № 67-ФЗ «Об основных гарантиях избирательных прав и права на участие в референдуме граждан Российской Федерации»

**СМИ -** средства массовой информации

**ВВЕДЕНИЕ**

**Актуальность.** Тема предвыборной агитации впервые возникла в российской науке около 15 лет назад, и с тех пор ей уделялось немало внимания, что вполне объяснимо. Формирование мнения избирателей о кандидатах на выборах в органы публичной власти происходит именно на этой стадии избирательного процесса. Соответственно, от эффективности проведения кандидатами или политическими партиями избирательных кампаний непосредственно зависят те результаты, к которым они придут после дня голосования.

Сейчас, именно благодаря институту предвыборной агитации, избирательный процесс представляет собой огромную политическую индустрию с впечатляющими оборотами финансовых средств и профессионалами в сфере продвижения кандидатов на должность, подлежащую замещению. Именно поэтому нельзя обойти стороной такой аспект любой избирательной кампании, как правила организации и ведения предвыборной агитации.

К сожалению, российский механизм правового регулирования данного аспекта далеко не совершенен: проблемы возникают как в сфере законодательных предписаний, так и в правоприменении. Институт предвыборной агитации рассматривается в данном исследовании в контексте информационного обеспечения выборов в целом, а также в сравнении с таким понятием, как политическая реклама, законодательное регулирование которой на сегодняшний день в РФ отсутствует.

**Степень научной разработанности темы.** Многие проблемы теории и практики, касающиеся вопроса предвыборной агитации, существуют уже в течение продолжительного периода времени и были неоднократно обозначены и проанализированы как российскими, так и зарубежными учеными.

Различные аспекты обозначенной темы освещены в работах Большакова С.В., Головина А.Г., Гришиной М.В., Веденеева Ю.А., Вешнякова А.А., Мостовщикова В.Д., Бондаря Н.С., Аглеевой Л.Т., Дианова М.А., Романенко О.Н., Панарина И.Н., Лукашука И.И. и многих других авторов.

Научные исследования и работы российских авторов представляют собой крепкий фундамент для дальнейшей разработки предложений по совершенствованию механизма правового регулирования. Однако нельзя оставлять без внимания новые тенденции, возникшие в ходе последних федеральных, региональных и местных избирательных кампаний, а также мировой опыт законодательного регулирования подобных отношений.

Исследования основных аспектов темы зарубежными учеными часто не принимались во внимание российскими авторами ввиду различных обстоятельств: отсутствия перевода на русский язык, точкой зрения наших ученых о неповторимости и специфике российского менталитета, распространяющегося на все сферы отношений, в том числе и избирательные правоотношения, а также по другим причинам. Однако, на наш взгляд, такие исследования полезны для изучения, в особенности, в сравнительном аспекте, поэтому они также дополняют основу (базу) данного исследования.

**Объект и предмет исследования.** Объектом исследования являются общественные отношения, возникающие между участниками избирательных кампаний на выборах в органы публичной власти в РФ в ходе обмена информацией о выборах. В качестве предмета исследования выступают проблемы разграничения понятия предвыборной агитации и сходных институтов – информирования избирателей и политической рекламы, а также некоторые особенности правового регулирования данных вопросов в России и зарубежом.

**Цель и задачи исследования.** Целями данной работы являются системное рассмотрение и анализ проблематики предвыборной агитации, а также выработка предложений по совершенствованию нормативно-правовой базы и организации правоприменительной практики в соответствующей сфере общественных отношений.

Указанные цели конкретизируются в решении следующих задач:

* изучение теоретических и практических аспектов разграничения понятий предвыборной агитации, информирования избирателей и политической рекламы;
* рассмотрение вопросов квалификации информационных материалов в качестве агитационных или информативных в рамках последних тендеций развития избирательного законодательства;
* выработка новых критериев разграничения обозначенных институтов;
* анализ правоприменительной практики и зарубежного опыта правового регулирования соответствующей сферы общественных отношений.

**Методологическая основа исследования.** Для достижения обозначенных целей при написании работы использованы следующие методы научного познания: сравнительно-правовой, формально-юридический, исторический, логический, функционально-структурный, прогностический и статистический. Обозначенная проблематика рассматривается в контексте зарубежного опыта США. Выбор именно этого государства обусловлен существенными отличиями правового регулирования в США некоторых аспектов избирательной системы, что позволяет рассматривать институты российского избирательного права в сравнении с их зарубежными аналогами и аргументировано обозначать недостатки или преимущества правового регулирования соответствующей сферы общественных отношений в России.

Теоретические и практические проблемы формирования волеизъявления избирателей на выборах в органы публичной власти в РФ непосредственно взаимосвязаны, поскольку возникают в процессе существования определенного круга общественных отношений по поводу проведения избирательной кампании, обладающих определенной спецификой. Исходя из этого, в целях глубокого анализа отдельных аспектов и выработки предложений по совершенствованию законодательного регулирования, необходим системный подход к изучению данной проблематики. Именно системный подход к анализу обозначенных вопросов положен в основу данного исследования.

**Законодательную, практическую и научную базу исследования** представляют нормативные акты РФ и США, судебные прецеденты, научные труды ведущих отечественных и зарубежных ученых, статистические данные, публикации в периодических печатных издания и электронной сети Интернет, материалы электронных справочно-правовых систем, материалы судебной практики, собственный опыт, полученный в ходе прохождения практики в Избирательной комиссии Тюменской области и стажировки в Избирательной комиссии муниципального образования городской округ город Тюмень, а также при участии в избирательной кампании одного из кандидатов в депутаты Тюменской городской Думы пятого созыва. В работе используются зарубежные источники на английском языке, анализ которых российскими авторами ранее не осуществлялся, ввиду отсутствия их перевода на русский язык.

**Теоретическая и практическая значимость исследования** определяется актуальностью рассматриваемых нами вопросов, а также предложениями по совершенствованию некоторых аспектов законодательного регулирования и правоприменительной практики по вопросам предвыборной агитации в РФ. На наш взгляд, данное исследование позволит развить и углубить систему знаний в сфере формирования волеизъявления избирателей на выборах в органы публичной власти в России, а также факторах, оказывающих влияние на этот процесс и мерах, необходимых для функционирования информационного обеспечения выборов в рамках правового поля.

**Научная новизна исследования** состоит в том, что на основе анализа теоретических и практических аспектов темы предлагается авторская концепция законодательного разграничения институтов информационного обеспечения выборов, внесение некоторых изменений в законодательство, а также разработка дополнительных актов рекомендательного характера для удобства правоприменения.

Кроме того, в рамках темы обозначена специфика избирательных правоотношений, сформировавшихся в ходе последних федеральных избирательных кампаний по выборам Президента РФ и депутатов Государственной Думы ФС РФ, а также избирательной кампании по выборам депутатов Тюменской городской Думы.

Во второй части исследования изложена авторская позиция относительно концепции законодательного регулирования института политической рекламы в РФ, которое на данный момент полностью отсутствует. Данная позиция приведена в сравнении с мнениями российских ученых по соответствующим вопросам.

**Апробация научных выводов.** В основу исследования положены некоторые факты и выводы, изложенные в работе автора «Финансирование избирательных кампаний кандидатов и избирательных объединений: сравнительно-правовой анализ опыта России и США», получившей третью премию на Всероссийском конкурсе студенческих научных работ, проведенном ЦИК РФ в 2006/2007 гг. Основные положения обозначенной работы опубликованы в следующих изданиях: «Сборник конкурсных работ в области избирательного права, избирательного процесса и законодательства о референдуме, выполненных студентами и аспирантами высших учебных заведений (юридических факультетов вузов) Российской Федерации в 2006/2007 учебном году», а также «Проблемы реализации права в изменяющейся России: Материалы Всероссийской научно-практической конференции. Выпуск 3. В 2 частях. Часть 2»[[1]](#footnote-1).

Некоторые аспекты данного исследования докладывались автором на Всероссийской научно-практической конференции «Эволюция российского права» на секции «Конституционного и административного права», проведенной Уральской государственной юридической академией (г. Екатеринбург) 25 апреля 2008 года. По результатам доклада, осуществленного в рамках Всероссийского конкурса «Мисс Юридическая Россия – 2008», автору присвоена номинация «Мисс Интеллект».

Основные положения и выводы исследования изложены в одноименной работе, направленной для участия в финальном этапе Всероссийского конкурса среди студентов и аспирантов высших учебных заведений Российской Федерации на лучшую работу по вопросам избирательного права и избирательного процесса в 2007/2008 учебном году.

**ГЛАВА1. ОБЩИЕ ВОПРОСЫ ОПРЕДЕЛЕНИЯ И РАЗГРАНИЯЧЕНИЯ ОСНОВНЫХ ИНСТИТУТОВ ИНФОРМАЦИОННОГО ОБЕСПЕЧЕНИЯ ВЫБОРОВ**

**1.1 Понятие и содержание** **предвыборной агитации**

Голосование на выборах является выражением политической позиции гражданина и одной из форм непосредственной демократии, а значит, принятие соответствующего решения играет значительную роль в жизни каждого человека и должно быть взвешенным и обоснованным. Чтобы проголосовать на выборах осмысленно, необходима определенная осведомленность о кандидатах и партиях, их программах, идейных позициях. Самым эффективным осведомителем в таких случаях, безусловно, оказывается сам кандидат непосредственно или политическая партия, выдвинувшая список кандидатов. Как лица заинтересованные, они прилагают все возможные усилия для формирования положительного образа в глазах избирателей посредствам проведения предвыборной агитации, не жалея сил и средств.

Опрос общественного мнения в преддверии выборов депутатов Государственной Думы ФС РФ, проведенный в октябре 2003 года фондом «Общественное мнение» дал следующие результаты: 42% опрошенных считают, что предвыборная агитация помогает людям определить свое отношение к баллотирующимся в Госдуму партиям, 19% - что она только мешает, 22% граждан придерживаются мнения, что агитация никак не влияет на отношение избирателей к участникам предвыборной гонки. Относительно того, нужна ли вообще предвыборная агитация, мнения распределились почти поровну: 43% считают, что она необходима, 39% - что без нее можно обойтись. Когда речь заходит об «электоральной стратегии» непосредственно самого респондента, то 53% участников опроса утверждают, что «не будут обращать внимания на предвыборную агитацию при принятии решения, за кого голосовать» (будут обращать внимание - 37% респондентов). [[2]](#footnote-2)

Нельзя отрицать, что предвыборная агитация оказывает значительное влияние на формирование электоральных предпочтений избирателей, а соответственно, для обеспечения международных и конституционных стандартов выборов необходима четкая законодательная регламентация соответствующего института избирательного права и установление гарантий его функционирования в рамках правового поля.

На сегодняшний день в российском законодательстве существует нормативное определение предвыборной агитации. В соответствии со статьей 2 Федерального закона об основных гарантиях **предвыборной агитацией** признается деятельность, осуществляемая в период избирательной кампании и имеющая целью побудить или побуждающая избирателей к голосованию за кандидата, кандидатов, список, списки кандидатов или против него (них). [[3]](#footnote-3)

Следует отметить, что в настоящее время формулировка определения предвыборной агитации изменилась по сравнению с положениями прекратившего действие Федерального закона 1997 года[[4]](#footnote-4), и теперь деятельность, которая имеет цель побудить или побуждает избирателей к **участию в выборах**, более не относится к агитационной. Это нововведение открывает новые возможности в отношении повышения уровня явки избирателей перед избирательными комиссиями, однако в глазах обывателей меры, направленные на повышение явки часто выглядят как агитационные. Так в период избирательной кампании по выборам депутатов Государственной Думы ФС РФ пятого созыва небезызвестный видеоролик со слоганом «РОССИЯ – ЕДИНАЯ СЕМЬЯ!», активно транслируемый на каналах федеральных организаций телерадиовещания, в том числе и в так называемый «день тишины», неоднократно вызывал возмущение избирателей, воспринимавших его как агитационный ролик партии власти. Представителям избирательных комиссий приходилось разъяснять, что данный ролик относится к мерам, направленным на повышение явки и стимулирование интереса граждан к выборам, с точки зрения действующего законодательства, агитационного характера он не носит. Те же положения можно отнести и к мерам по распространению приглашений на избирательные участки, а также благодарственным письмам за участие в выборах.

Правовое регулирование формальных признаков предвыборной агитации в США существенно отличается от российского. Понятие предвыборной агитации вообще не закрепляется в американском законодательстве, однако существует широко известный судебный прецедент, выступающий в качестве непосредственного источника права и содержащий определенные положения о политической рекламе. В своем решении 1976 года по делу *Бакли против Валео* (Buckley v. Valeo)[[5]](#footnote-5) Верховный Суд США предложил перечень конкретных формулировок, свидетельствующих о том, что действие в виде какого-либо выступления не является тематической политической рекламой, а непосредственно направлено на избрание определенного кандидата. К таким формулировкам относятся: *голосовать за, избирать, поддержать, отдать свои голоса за, голосовать против, добиваться поражения, отвергать*. При этом в случае отсутствия одной из данных формулировок или при наличии сомнений в идентификации конкретного кандидата, в отношении которого высказывается выступающий, действия говорящего рассматриваются как выражение собственной политической позиции, которое ни в коем случае не может быть ограничено.

В обозначенном решении суда фактически дифференцируются агитация и политическая реклама, которая будет нами рассмотрена ниже. На данном этапе следует, однако, обратить внимание на своеобразный подход к закреплению признаков агитации в виде исчерпывающего перечня агитационных формулировок и идентификации именно кандидата, независимо от его принадлежности к политической партии. Естественно, эквивалент перечисленным формулировкам с не менее эффективным агитационным воздействием находится без труда. Например, в рамках такой рекламы может быть рассмотрено заявление, сделанное в эфире одной из радиостанций Ассоциацией по контролю над огнестрельным оружием: «Наш конгрессмен (упоминание имени) голосовал за пересмотр запрета на автоматическое огнестрельное оружие. Вы представляете? Голос конгрессмена (упоминание имени) мог бы снова вложить в руки матерых преступников оружие военного назначения!»[[6]](#footnote-6)

Кроме того, ни для кого не секрет, что агитация в отношении политической партии, выдвинувшей кандидата, даже без его непосредственного упоминания, оказывает влияние, в том числе и на формирование политической позиции в отношении конкретного кандидата. Таким образом, данный вариант обозначения признаков предвыборной агитации (в виде перечня конкретных формулировок) не представляется целесообразным.

В Федеральном законе об основных гарантиях прослеживается более удачный подход к определению признаков предвыборной агитации. Кроме закрепления общего определения агитации[[7]](#footnote-7), в статье 48 данного закона перечисляются действия, признающиеся предвыборной агитацией, позволяющие говорить о законодательном закреплении ее формальных признаков[[8]](#footnote-8).

Четкая регламентация критериев, по которым можно судить о наличии в том или ином действии участников избирательного процесса признаков предвыборной агитации, имеет немаловажное значение, поскольку на основании таких выводов необходимо правильно применять законодательные ограничения, касающиеся права осуществлять подобные действия ограниченным кругом субъектов и в строго определенные сроки, правил финансирования соответствующей деятельности, оснований привлечения к ответственности различных субъектов за нарушения правил предвыборной агитации. Все вышеперечисленные положения являются неотъемлемой частью обеспечения эффективного функционирования избирательной системы и соблюдения основных принципов избирательного права и процесса, нарушение которых несовместимо с позиционированием государства как правового и демократического.

В процессе реализации законодательных предписаний в сфере избирательного права возникает немало проблем, связанных именно с темой предвыборной агитации, которые требуют пристального внимания представителей науки и практики. В целях обозначения некоторых из них и предложений по их решению представляется целесообразным рассмотрение вопросов предвыборной агитации в рамках тематических блоков, в сравнении со схожими и пересекающимися понятиями и с выделением специфических особенностей данного института, существующих в России на данный момент.

**1.2 Информационное обеспечение выборов в Российской Федерации**

Информация, ставшая неотъемлемой частью повседневной жизни любого человека, занимает особое место и в избирательном процессе. Между участниками избирательной кампании в ходе обмена информацией о выборах возникают специфические правоотношения, обладающие признаками как информационных, так и избирательных. По мнению С.В. Большакова и А.Г. Головина, они являются избирательными правоотношениями информационного характера, или, иначе говоря, **избирательными информационными правоотношениями**. ***[[9]](#footnote-9)***

Согласно статье 44 Федерального закона об основных гарантиях информационное обеспечение выборов включает в себя информирование избирателей, предвыборную агитацию и способствует осознанному волеизъявлению граждан, гласности выборов. [[10]](#footnote-10)

Концепция института информационного обеспечения выборов с выделением двух составляющих в виде информирования избирателей и предвыборной агитации, впервые была закреплена в 2002 году в действующем Федеральном законе об основных гарантиях. Эта концепция, направленная на наиболее полное регулирование избирательных информационных отношений, была реализована в связи с необходимостью адекватной реакции на проведение «грязных» предвыборных агитационных кампаний, «информационных войн». [[11]](#footnote-11)

В настоящее время федеральное законодательство закрепляет принципы информирования избирателей: объективность, достоверность, соблюдение равенства прав кандидатов, избирательных объединений, а также свободу деятельности организаций средств массовой информации по информированию избирателей. [[12]](#footnote-12) Конституционный Суд РФ в своем Постановлении от 30 октября 2003 года № 15-П подтвердил конституционность этих положений и закрепил специальные цели предвыборной агитации, а именно: склонение избирателей в определенную сторону, обеспечение поддержки или, напротив, противодействия конкретному кандидату, избирательному объединению, а также направленность на поддержку либо на противодействие конкретному кандидату, избирательному объединению. При этом действия, имеющие такую цель, должны быть обусловлены «объективно подтвержденным умыслом добиться конкретного результата на выборах».

Принцип равенства кандидатов, политических партий при информировании избирателей нарушается в случае несбалансированной подачи информации о кандидатах, политических партиях, предвзятого подхода к различным кандидатам, политическим партиям. Поэтому представители средств массовой информации, действуя на основе редакционной независимости и вырабатываемых журналистским сообществом норм саморегуляции, то есть правил профессии и этических принципов, должны занимать этичные и взвешенные позиции и освещать избирательные кампании справедливым, сбалансированным и беспристрастным образом. [[13]](#footnote-13)

Таким образом, принцип равенства кандидатов, политических партий при осуществлении организациями средств массовой информации информирования избирателей означает недопустимость замалчивания общественно значимой информации об одних кандидатах, политических партиях в сочетании с обилием информации о любых, даже о самых незначительных действиях других кандидатов и (или) партий, обнародования имеющейся негативной информации об одном кандидате и замалчивание аналогичной информации о другом и тому подобное. [[14]](#footnote-14)

Отсутствие четких правовых критериев разграничения информационных и агитационных материалов в ранее действовавшем законе позволяло недобросовестным представителям средств массовой информации вести активную предвыборную агитацию под предлогом необходимости объективного информирования граждан. Стоит отметить, что в американской практике аналогичная ситуация существует и по сей день. В избирательном праве США вообще не ставится вопрос о разграничении информирования избирателей и предвыборной агитации, законодательном закреплении таких принципов информирования избирателей, как объективность, достоверность, соблюдение равенства прав кандидатов. Средства массовой информации активно пользуются непоколебимым принципом свободы слова и прессы, закрепленном в Конституции США[[15]](#footnote-15).

Американский политический обозреватель Гленн Гринвольд отмечает узкий подход прессы к освещению предвыборной тематики, выражающийся в полном отсутствии информации о деятельности кандидатов, объективно имеющих шансы набрать существенный процент голосов, но по каким-либо причинам не вызывающим симпатию у представителей средств массовой информации. В то же время преимущества кандидатов, позиции которых они поддерживают, беспрерывно освещаются для широкой публики. Прогнозы результатов предстоящих выборов также являются однобокими – одни кандидаты заранее позиционируются как безусловные победители предвыборной гонки, судьба других сводится к полному провалу на выборах – что, в конце концов, оказывает влияние на фактический исход голосования, а в результате, такие активные прогнозы становятся реальностью. Таким образом, оставляя определенных кандидатов за рамками информационного освещения, средства массовой информации навязывают избирателям политическую позицию с помощью идеи о заранее предопределенных итогах голосования, а не осуществляют их объективное информирование. [[16]](#footnote-16) Однако, несмотря на озвучивание такого существенного недостатка экспертами и теоретиками, американский законодатель продолжает игнорировать сложившуюся ситуацию.

В России средства массовой информации, осуществляя информирование избирателей, должны обеспечить соблюдение принципов и целей информирования избирателей, а также не допускать, чтобы в их информационных материалах содержались формально определенные признаки предвыборной агитации. На практике разграничение информационных и агитационных материалов оказывается непростой задачей. Избирательные комиссии сталкиваются с необходимостью рассмотрения жалоб и споров о содержании тех или иных материалов, поскольку часто выделения формальных признаков предвыборной агитации оказывается недостаточно для решения вопроса.

Помимо непосредственных призывов к голосованию за или против кандидатов, за избирательные объединения или против них, статья 48 Федерального закона об основных гарантиях относит к агитации и другие действия, к примеру, распространение информации, в которой явно преобладают сведения о каком-либо кандидате в сочетании с позитивными или негативными комментариями.[[17]](#footnote-17) Квалификация такого действия, однако, представляется довольно субъективной.

В законе отсутствует четкое определение содержания понятия «комментарии», ведь они могут быть выражены не виде непосредственной положительной или отрицательной оценки какой-либо деятельности с помощью элементарных категорий «хорошо» и «плохо», а косвенно, то есть с помощью дополнительного освещения последствий или результатов такой деятельности. Простейшим примером в данном случае может послужить репортаж об общественно-значимых мероприятиях, осуществляемых какой-либо политической партией, выдвинувшей список кандидатов на выборах в органы власти (организация общегородского праздника, совмещенного с крещенскими купаниями), где, наряду с информацией об общем ходе мероприятия и количестве посетивших его граждан, присутствует мнение автора об оздоровительных функциях и важности проведения подобных акций. С одной стороны, это, безусловно, является положительной оценкой деятельности партии, но не прямой, а соответственно, не обязательно подпадающей под понятие «позитивный комментарий».

Еще одним действием, отнесенным статьей 48 Федерального закона об основных гарантиях к предвыборной агитации является распространение информации о деятельности кандидата (кандидатов), не связанной с профессиональной деятельностью или исполнением своих служебных (должностных) обязанностей.[[18]](#footnote-18) Судебная практика Верховного Суда РФ по делам, которые касаются распространения информации о деятельности, связанной с исполнением должностных обязанностей лицами, замещающими высокие государственные посты, высшие должности в органах местного самоуправления, довольна обширна. При этом Верховный Суд придерживается позиции, что само по себе освещение такой деятельности средствами массовой информации в период избирательной кампании без наличия специальной агитационной цели (побуждения избирателей голосовать за кандидатов или их списки) не является предвыборной агитацией и подпадает под определение информирования избирателей.[[19]](#footnote-19)

Однако агитационная цель – понятие довольно субъективное, так как представляет собой отношение лица к совершаемому действию, его ожидания, возможность предвидения последствий какого-либо действия, желание достичь определенного результата. Мотивация человеческого поведения исключительно многообразна, а материальное подтверждение наличия у определенного субъекта агитационной цели (в виде ее прямой формулировки, зафиксированной каким-либо образом) редко присутствует. Соответственно, доказать наличие такой цели на практике оказывается сложным.

ЦИК РФ разработаны Рекомендации для избирательных комиссий субъектов РФ по предупреждению и пресечению нарушений в сфере изготовления и распространения агитационных материалов в период избирательных кампаний, иных нарушений в сфере информационного обеспечения выборов (далее – Рекомендации). В соответствии с их положениями наличие либо отсутствие агитационной цели во всех случаях подлежит установлению судами общей юрисдикции и (или) иными правоприменительными органами (прежде всего избирательными комиссиями) при оценке ими тех или иных конкретных действий как противозаконной предвыборной агитации. При этом единственным основанием для однозначной констатации избирательной комиссией факта наличия специальной агитационной цели у указанных субъектов является наличие в материалах и сообщениях теле- и радиопрограмм, периодических печатных изданий призывов со стороны представителей организации, осуществляющей выпуск СМИ, голосовать за кандидата, кандидатов, список, списки кандидатов либо против него (них). [[20]](#footnote-20)

Во всех остальных случаях, соответственно, материалы подвергаются исключительно субъективной оценке представителями судебных органов и избирательных комиссий. В Рекомендациях приводится лишь несколько примеров, позволяющих установить присутствие агитационной цели в деятельности представителей СМИ:

* Наличие вопросов журналиста к интервьюируемому, носящих провокационный характер, то есть предполагающих ответ, способный иметь агитационный эффект (особенно если интервьюируемый относится к категории лиц, которым запрещено проведение предвыборной агитации, например, является лицом, замещающим государственную должность). Примерами могут служить вопросы: «За кого Вы будете голосовать на предстоящих выборах?», «Какой политической партии Вы отдаете предпочтение?», «Что, по Вашему мнению, ждет страну (область, город и т.п.) в случае победы на выборах определенного кандидата (политической партии)?», «Чья победа на выборах наиболее желательна?» и т.п.
* Выбор журналистом (редакцией) провоцирующих тем для интервью (например, интервью с высшим должностным лицом субъекта федерации, посвященное теме текущей избирательной кампании по выборам депутатов законодательного (представительного) органа государственной власти этого субъекта и расстановке политических сил на этих выборах).
* Систематическое (в нескольких номерах периодического печатного издания, нескольких выпусках теле- или радиопередачи) и тенденциозное (с устойчивым преобладанием позитивных или же негативных оценок) освещение конкретной, имеющей непосредственное отношение к избирательным кампаниям кандидатов, избирательных объединений, темы одним автором (скорее – агитационная цель автора, хотя не исключена и цель редакции).
* Явно тенденциозная компиляция материалов разных авторов, посвященных конкретной, имеющей непосредственное отношение к избирательным кампаниям кандидатов, избирательных объединений, теме (скорее – агитационная цель редакции, хотя не исключена и цель отдельных авторов).
* Систематическое описание на протяжении длительного времени (но в рамках избирательной кампании) возможных последствий дальнейшего «нахождения у власти» определенного лица или политической силы или «прихода к власти» иного лица, иной политической силы.
* Чрезмерно частое появление в печати или эфире аналитических материалов, посвященных выборам (точнее – избирательным кампаниям кандидатов, избирательных объединений), специальных (явно «под выборы») информационно-аналитических программ, на которые не распространяются требования к информационным программам в сфере информирования избирателей, что и может быть использовано с агитационной целью.
* Другие примеры, перечень которых не является исчерпывающим.[[21]](#footnote-21)

Безусловно, данные Рекомендации в некоторых случаях позволяют избирательным комиссиям однозначно квалифицировать действия определенного лица как предвыборную агитацию, однако чаще встречаются случаи, которые их положения не охватывают. Например, в ходе избирательной кампании по выборам депутатов Тюменской городской Думы пятого созыва, состоявшихся 2 марта 2008 года, в выпуске новостей на одном из телеканалов вышел сюжет, посвященный ходу стадии выдвижения кандидатов, в рамках которого овещалась деятельность (как профессиональная, так и общественная) трех кандидатов, выдвинувших свои кандидатуры на соответствующих выборах. При этом прямые положительные оценки данной деятельности со стороны автора сюжета отсутствовали, однако сама деятельность носила объективно положительный характер, а информация о ней была озвучена именно автором сюжета. На момент выхода сюжета в эфир свои кандидатуры на соответствующих выборах выдвинули 16 человек, три кандидата, деятельность которых освещалась в сюжете, входили в их число, однако не являлись непосредственно первыми тремя кандидатами, подавшими документы на выдвижение в соответствующую комиссию муниципального образования. С другой стороны, помимо информации о деятельности кандидатов сюжет содержал совершенно нейтральное интервью с председателем избирательной комиссии муниципального образования о ходе стадии выдвижения кандидатов и прогнозах относительно числа кандидатов, которые представят свои документы на выдвижение.

Таким образом, в упомянутом сюжете присутствуют как признаки, указывающие на его агитационный характер, так и признаки, позволяющие рассматривать данный материал как направленный исключительно на информирование избирателей. Формальные признаки предвыборной агитации, закрепленные в Федеральном законе об основных гарантиях, однозначно квалифицировать сюжет не позволяют. Доказать наличие агитационной цели у автора сюжета или редакции средства массовой информации, даже в случае ее фактического существования, не представляется возможным. Положения Рекомендаций такого случая не предусматривают. Вопрос о соблюдении принципов информирования избирателей также является довольно спорным. Сам собой напрашивается вывод о недостатках правового регулирования критериев разграничения предвыборной агитации и информирования избирателей, при этом приведенный пример не является единственным показателем таких недостатков.

В начале данной главы была отмечена специфика правоотношений, возникающих между участниками избирательной кампании в ходе обмена информацией о выборах, которая заключается в наличии в таких правоотношениях двух составляющих: избирательной и информационной. Соответственно и проблемы правового регулирования некоторых вопросов могут быть решены с помощью использования категорий, разработанных и эффективно используемых в информационной сфере, с учетом определенных особенностей их применения в избирательном праве.

На наш взгляд, для устранения недостатков правового регулирования дифференциации предвыборной агитации и информирования избирателей возможно использование понятия **«информационный повод»**, заимствованного из обихода представителей средств массовой информации. Законодательное закрепление данного понятия отсутствует, в том числе и в актах, посвященных исключительно информационным отношениям, ввиду отсутствия объективной необходимости такого регулирования, однако на практике представители средств массовой информации его активно используют, и его определение вряд ли может вызвать какие-либо затруднения или споры.

Информационный повод – это событие, которое может заинтересовать публику, зрителей, читателей или слушателей. При определенных условиях информационный повод позволяет создать информационное сообщение (новость).[[22]](#footnote-22) Смысл использования данного понятия для регулирования избирательных информационных правоотношений заключается в следующем: при его наличии в информационном материале можно говорить о направленности такого материала на объективное информирование избирателей, а в случае его отсутствия, либо при явном несоответствии его характеристик критериям актуальной новости, материал может квалифицироваться как агитационный.

Рекомендации ЦИК РФ содержат упоминание об информационном поводе, однако, в них он рассматривается в качестве примера установления наличия агитационной цели. Согласно Рекомендациям, явная неадекватность освещения какого-либо события (предвыборного мероприятия того или иного кандидата, избирательного объединения) информационному поводу может являться показателем агитационной направленности информационного материала. Неадекватность может проявляться как в чрезмерном освещении незначительного события, так и в замалчивании информации о явно вызывающем общественный интерес событии. При этом, однако, необходимо учитывать, были ли представители организаций, осуществляющих выпуск СМИ, своевременно уведомлены о соответствующем предвыборном мероприятии. [[23]](#footnote-23)

На наш взгляд, «информационный повод» может послужить не просто показателем наличия агитационной цели, но и самостоятельным критерием разграничения информирования избирателей и предвыборной агитации, позволяющим правоприменительным и судебным органам свести до минимума субъективные оценки при рассмотрении соответствующих жалоб и споров. Именно поэтому наиболее эффективным нам представляется законодательное закрепление данного критерия на общефедеральном уровне.

Понятие «информационный повод» может быть включено в статью 45 Федерального закона об основных гарантиях, посвященную информированию избирателей, в качестве обязательного условия его присутствия в нейтральном информационном материале. Еще один вариант введения понятия в законодательство – включение в перечень действий, являющихся предвыборной агитацией подпункта (статья 48 Федерального закона об основных гарантиях) «распространения информации о деятельности кандидата (кандидатов), политической партии (политических партий), выдвинувшей список (выдвинувших списки) кандидатов при отсутствии соответствующего информационного повода».

И в том, и в другом случае, следует также включить определение информационного повода в статью 2 Федерального закона об основных гарантиях, закрепляющую основные термины и понятия, с примерной формулировкой следующего содержания: «информационный повод – событие, объективно вызывающее интерес избирателей независимо от их политических позиций и (или) принадлежности к избирательным объединениям, общественная значимость которого соответствует виду, объему и степени его освещения средствами массовой информации».

Разумеется, и такая законодательная формулировка оставляет место доле субъективизма при оценке содержания информационного материала, однако, по сравнению с существующим положением, степень этого субъективизма существенно снизится. Дополнительный критерий оценки позволит правоприменителю взглянуть на любой информационный материал с другой стороны, учитывая его непосредственную информационную, а не только избирательную специфику.

Если вернуться к примеру с сюжетом о деятельности трех кандидатов, представивших документы на выдвижение в рамках соответствующей избирательной кампании, то оценка сюжета, при прочих равных условиях, будет сводиться к ответу на вопрос: соответствует ли степень освещения деятельности кандидатов и способ преподнесения информации общественной значимости и актуальности такой деятельности, заинтересованности среднестатистического избирателя в освещаемых темах? Таким образом, будет оцениваться и непосредственно освещенный вид деятельности кандидата, и уровень его актуальности на конкретном этапе развития общества в условиях привязки к определенной местности, и степень соответствия актуальности темы выбранным формам преподнесения материала (подлежат оценке, в том числе, выражения, использованные автором сюжета в комментариях). На данный момент, к сожалению, у правоприменителя нет прямого предписания оценки информационного материала с подобной точки зрения, поэтому многие моменты, объективно характеризующие сюжет или статью в газете, часто вообще остаются за рамками внимания избирательных комиссий или судов.

Для максимальной эффективности применения данного критерия на практике возможна разработка основных подходов к его использованию на уровне общефедеральных рекомендаций ЦИК РФ. По аналогии с разработкой и внедрением с помощью административных регламентов показателей эффективности выполнения государственных функций органами государственной власти, что на сегодняшний день активно осуществляется в рамках проводимой в России административной реформы, представляется возможной и разработка базовых показателей наличия необходимого информационного повода. Если теоретически возможно измерение с помощью количественных и качественных показателей эффективности такого субъективного явления, как государственная власть, то внедрение аналогичных показателей информационного повода вообще не является проблематичным, особенно учитывая степень разработанности этого понятия и его характеристик, необходимых для создания новости, в сфере информационных отношений.

Теоретически можно выделить следующие характеристики события, способного породить новость:

- при прочих равных условиях предпочтение отдается событию, касающемуся «элитных» слоев общества;

- в событии должен быть главный (положительный) герой, позволяющий публике идентифицировать себя с ним;

- при прочих равных условиях предпочтение отдается наиболее негативному событию;

- событие должно однозначно пониматься публикой;

- событие должно быть максимально согласованным с самыми упоминаемыми темами новостей. [[24]](#footnote-24)

Однако при применении обозначенных характеристик в сфере избирательных информационных правоотношений следует учитывать их специфику, чтобы обеспечить соблюдение базовых принципов избирательного права. С учетом этой специфики, такие характеристики, как предпочтение событию, касающемуся «элитных» слоев общества, наличие именно положительного главного героя или предпочтение негативного события, однозначно утрачивают свою актуальность.

Помимо вышеупомянутых показателей, возможна разработка необходимых характеристик для распространения информации об отдельных видах действий, которые могут быть отнесены к предвыборной агитации на основании статьи 48 Федерального закона об основных гарантиях, к примеру, для распространения информации о деятельности кандидата, не связанной с его профессиональной деятельностью или исполнением им своих служебных (должностных) обязанностей.

Если взять за основу аналитический материал заместителя главного редактора журнала «Forbes» Влада Вдовина, посвященный критериям подборки новостей[[25]](#footnote-25), и применить его к избирательным информационным правоотношениям, то получится примерно следующая методика расчета:

Информирование об основной деятельности определенного кандидата можно выразить с помощью простой формулы **X×Y÷Z**, где:

* X – оценка известности личности кандидата вне привязки к соответствующей избирательной кампании (например, по десятибалльной шкале);
* Y – оценка актуальности основной деятельности кандидата с учетом временной и территориальной специфики (также условно по десятибалльной шкале);
* Z – фактическое количество новостей, связанных с основной деятельностью остальных кандидатов. Диапазон значений, полученных в результате произведенных вычислений и соответствующих критерию информационного повода, может быть закреплен в рекомендациях ЦИК РФ.

Кроме того, в качестве показателей наличия информационного повода можно закрепить следующие положения:

1. Способность освещаемого события с высокой степенью вероятности качественно изменить общественно-политичекую, экономическую или культурную ситуацию в обществе. При этом, определение вероятности таких изменений может осуществляться следующими способами: опрос аналитиков, выяснение затрат материальных средств (чем больше финансовых ресурсов задействовано в какой-либо сфере – тем серьезнее к нему относится общество).

2. Содержание конфликта в информационном материале. При этом подразумевается конфликт не только в бытовом смысле этого слова (ссоры, разборки), но в целом как противоречие. На конфликте построена мировая литература, театр, кино, редактор любого средства массовой информации при отборе новостей осознает, что этот факт нельзя игнорировать. А значит, стоит применять эту характеристику и в качестве показателя наличия информационного повода для материала, выходящего в период избирательной кампании.

# 3. Степень неожиданности какого-либо события.

# 4. Степень курьезности события, а также другие показатели.

При разработке основных подходов к максимальной эффективности применения критерия «информаионный повод» на практике необходимо привлечение как специалистов в сфере избирательного права, так и профессиональных журналистов, поскольку именно они постоянно сталкиваются на практике с необходимостью определения наличия информационного повода для создания новостей.

Закрепление таких подходов на уровне рекомендации ЦИК РФ позволит нижестоящим комиссиям формировать четкую позицию по жалобам и спорам, касающимся дифференциации информирования избирателей и предвыборной агитации. Однако следует учитывать, что и при таком подходе определенная доля субъективизма в оценке информационного материала остается, а следовательно, логичным было бы законодательное закрепление права и обязанности стороны, придерживающейся определенной позиции, обоснования собственной точки зрения. Введение такого положения в федеральный закон обеспечит дополнительные гарантии равенства избирательных прав граждан. В отличие же от положений отрасли гражданского права, роль комиссии (правоприменителя) или судебных органов не сводится к простой оценке представленных доводов. Специфика избирательных информационных отношений заключается в их публичном характере, следовательно, и органы, в компетенцию которых входит принятие решения по соответствующему вопросу, должны принимать все необходимые и возможные меры для всесторонней и объективной оценки фактических обстоятельств спорной ситуации.

Таким образом, на наш взгляд, выделение двух составляющих информационного обеспечения выборов в виде информирования избирателей и предвыборной агитации, является наиболее приемлемым подходом для законодательного регулирования избирательных правоотношений в РФ. Четкое разграничение этих двух составляющих, функционирующих в рамках избирательных информационных правоотношений, имеет исключительное значение и требует совершенствования механизма правового регулирования, которое, в свою очередь, может быть осуществлено с помощью закрепления в избирательном законодательстве понятия «информационный повод», а также законодательного закрепления права и обязанности стороны избирательного спора, придерживающейся определенной позиции, обоснования собственной точки зрения.

**1.3 Сроки и субъекты предвыборной агитации: проблемы правового регулирования**

Понятие «срок» имеет очень широкое применение в российском законодательстве. Существует теория сроков, разработанная, прежде всего в цивилистике и в процессуальных отраслях юридической науки.[[26]](#footnote-26)

Гражданский кодекс РФ уделяет значительное место понятию срока. В соответствии с положениями данного кодекса установленный законом, иными правовыми актами, сделкой или назначаемый судом срок определяется календарной датой или истечением периода времени, который исчисляется годами, месяцами, неделями, днями или часами. Срок может определяться также указанием на событие, которое должно неизбежно наступить.[[27]](#footnote-27)

Срок – это период времени, имеющий начало, продолжительность и окончание. Исходя из приведенной выше нормы и иных положений главы 11 Гражданского кодекса РФ («Исчисление сроков») можно определить **срок**как период времени, с наступлением, течением или истечением которого закон, иной нормативный акт, правоприменительный акт, договор, обычай делового оборота связывает возникновение, изменение или прекращение определенных правоотношений.

В избирательном процессе сроки имеют исключительное значение, что обусловлено самой природой этого процесса как совокупности последовательно реализуемых действий, имеющих нормативные временные рамки осуществления. Избирательные сроки имеют в структуре избирательного процесса и его отдельных стадий самостоятельное юридическое значение. Именно с ними связано возникновение, изменение или прекращение избирательных правоотношений и, соответственно, реализация избирательных прав. При этом сроки выступают в качестве самостоятельных юридических фактов. [[28]](#footnote-28)

C учетом нововведений в избирательном законодательстве относительно выборов в Государственную Думу ФС РФ по пропорциональной избирательной системе на основании федеральных списков, выдвинутых политическими партиями, мы предлагаем рассмотреть отдельные проблемы правового регулирования вопросов сроков и субъектов предвыборной агитации и информирования избирателей на примере выборов в Государственную Думу ФС РФ пятого созыва, состоявшихся 2 декабря 2007 года.

М.В. Гришина и А.Г. Головин выделяют следующие этапы информационного обеспечения выборов депутатов Государственной Думы ФС РФ:

1) со дня официального опубликования указа Президента Российской Федерации о назначении выборов, то есть со дня начала избирательной кампании до выдвижения политическими партиями федеральных списков кандидатов;

2) с момента выдвижения политическими партиями федеральных списков кандидатов до начала агитационного периода в СМИ (на выборах депутатов Государственной Думы ФС РФ пятого созыва – до 2 ноября 2007 года включительно);

3) с начала агитационного периода в СМИ до ноля часов дня, предшествующего дню голосования;

4) день, предшествующий дню голосования, и день голосования.

На всех перечисленных этапах организации СМИ вправе осуществлять информирование избирателей в соответствии с требованиями законодательства о выборах. Что касается правил предвыборной агитации, то организации СМИ не вправе допускать собственной предвыборной агитации, они вправе распространять только агитационные материалы, представленные политическими партиями, зарегистрировавшими федеральные списки кандидатов, и только в рамках агитационного периода в СМИ (то есть с момента наступления третьего этапа и до начала четвертого). [[29]](#footnote-29)

Федеральный закон об основных гарантиях определяет агитационный периодкак период, в течение которого разрешается проводить предвыборную агитацию. [[30]](#footnote-30)

Таким образом, агитационный период представляет собой специфический срок, конкретные хронологические рамки которого определены статьей 49 Федерального закона об основных гарантиях.

В отношении выборов депутатов Государственной Думы ФС РФ агитационный период начинается со дня выдвижения списка кандидатов. Следует обратить внимание на законодательное нововведение, которое исключило привязку начала агитационного периода к моменту создания соответствующего избирательного фонда, что обусловлено возможностью проводить предвыборную агитацию методами, не требующими финансовых затрат. Вместе с тем для проведения предвыборной агитации с привлечением финансовых средств, в соответствии с требованиями Федерального закона об основных гарантиях[[31]](#footnote-31) и позиции Верховного суда РФ[[32]](#footnote-32), момент начала агитационного периода определяется моментом создания соответствующего избирательного фонда.

Что же касается особенностей сроков агитации для различных субъектов избирательного процесса, то соответствующая политическая партия вправе начать проведение предвыборной агитации только после выдвижения списка кандидатов. Специальный срок, как уже было обозначено, установлен для агитации через СМИ (начинается за 28 дней до дня голосования и прекращается в ноль часов по местному времени за одни сутки до дня голосования).

Таким образом, законодательство предусматривает три момента начала течения агитационного периода:

1) момент выдвижения списка кандидатов – для агитации, не требующей финансовых затрат;

2) момент создания соответствующего избирательного фонда – для агитации, требующей финансовых затрат;

3) за 28 дней до дня голосования – для агитации через СМИ. [[33]](#footnote-33)

Для сравнения приведем пример законодательного регулирования данного вопроса в США, где, в отличие от России, не установлено сроков проведения избирательной кампании в целом, а соответственно и сроков предвыборной агитации. Существенным недостатком такого подхода является то, что осуществлять сбор финансовых средств на предстоящие выборы можно в любое время. По этой причине на практике наблюдается такое явление, как постоянно текущая кампания, то есть не прекращающееся пополнение избирательного фонда в период нахождения лица на выборной должности, с целью сосредоточить в руках наибольшее количество финансовых ресурсов для победы на предстоящих выборах. Со слов бывшего депутата Палаты Представителей США Джима Бэкаса: «Кто-либо вроде меня, занимающий обычную выборную должность, начинает думать о переизбрании с самого первого дня течения нового срока, если он действительно хочет быть переизбранным». [[34]](#footnote-34) В результате, образуется замкнутый круг, постоянная денежная гонка, основными компонентами которой становятся приглашения «на коктейль» к должностному лицу и многие другие мероприятия, проводимые в целях налаживания выгодных связей и привлечения новых источников финансирования, что фактически отвлекает представителей народа от выполнения их непосредственных функций. [[35]](#footnote-35)

Таким образом, законодательное регулирование сроков информационного обеспечения выборов и, в частности, предвыборной агитации, является, на наш взгляд, наиболее объективным подходом.

Однако в период избирательной кампании по выборам депутатов Государственной Думы ФС РФ, избирательные комиссии столкнулись на практике с рядом проблем. В частности, некоторые политические партии и их региональные группы, пользуясь оттягиванием сроков выдвижения федеральных списков кандидатов, осуществляли действия, подпадающие под законодательное определение предвыборной агитации по всем признакам, кроме срока. Примером таких действий может послужить публикация статьи в газете с призывами к поддержке кандидатов политической партии на предстоящих выборах в случае выдвижения соответствующего федерального списка, однако, при отсутствии фактического выдвижения такого списка на момент выхода статьи.

Обсуждение начала течения сроков предвыборной агитации и возможности привлечения субъектов к ответственности за нарушение соответствующих сроков явилось одной из центральных тем Всероссийской научно-практической конференции «Особенности реализации избирательного законодательства на современном этапе», проведенной 26-27 октября 2007 года Избирательной комиссией Тюменской области совместно с Тюменской областной Думой, при участии представителей органов власти и избирательных комиссий субъектов РФ. В рамках обсуждения высказывались различные позиции, в том числе и противоположные.

По причине отсутсвия каких-либо разъяснений соответствующих положений действующего законодательства со стороны ЦИК РФ, а также единой правоприменительной практики, избирательные комиссии субъектов РФ при рассмртрении жалоб и обращений субъектов избирательных правоотношений о нарушении правил предвыборной агитации не придерживались единой позиции, и при принятии решений исходили из совокупных обстоятельств конкретных дел. В итоге, анализируя ситуацию в целом по России, можно отметить, что некоторые информационные материалы были признаны агитационными, несмотря на отсутствие регистрации списков кандидатов региональных групп политических партий на момент их выпуска, а некоторые (при прочих аналогичных обстоятельствах) таковыми признаны не были ввиду отсутствия формального критерия – срока предвыборной агитации.

Подводя итоги конференции, участники пришли к общему выводу о необходимости толкования соответствующих положений действующего законодательства ЦИК РФ, а также о необходимости внесения некоторых изменений в формулировки, закрепленные в федеральных законах. Что касается содержания таких формулировок, мнения участников конференции разошлись: часть делегатов придерживалась позиции о необходимости установления единого агитационного периода для всех субъектов, принимающих участие в избирательной кампании (СМИ, кандидаты, избирательные объединения, избирательные комиссии), некоторые участники выступили с предложениями о разграничении сроков предвыборной агитации для избирательных объединений, выдвигающих кандидатов в составе списков, и кандидатов, выдвигающих свои кандидатуры в порядке самовыдвижения. Прозвучало множество позиций и аргументов.

С учетом всего вышеизложенного, на наш взгляд, следует обратить особое внимание на разграничение агитационного периода в рамках данного аспекта для различных субъектов предвыборной агитации, а именно в отношении организаций СМИ и непосредственно политических партий. Таким образом, при рассмотрении приведенного примера публикации статьи в газете с призывами к поддержке кандидатов от политической партии, можно говорить об ответственности организаций СМИ за нарушение правил предвыборной агитации, поскольку для них со дня официального опубликования указа Президента РФ о назначении выборов депутатов Государственной Думы ФС РФ, то есть со дня начала избирательной кампании, но еще до выдвижения политическими партиями федеральных списков кандидатов, начинается первый этап информационного обеспечения выборов. Однако размещение агитационных материалов в СМИ возможно не ранее, чем за 28 дней до дня голосования. Таким образом, момент выдвижения политической партией федерального списка кандидатов не должен оказывать влияния на определение признаков агитации в информационном материале, размещенном в СМИ.

Возникает закономерное возражение о том, что не все политические партии могут выдвинуть федеральные списки кандидатов, однако в данном случае мы предлагаем обратиться к положению статьи 33 Федерального закона «О выборах депутатов государственной Думы Федерального Собрания Российской Федерации», в соответствии с которым федеральный орган исполнительной власти, уполномоченный на осуществление функций в сфере регистрации политических партий, составляет список политических партий, имеющих право принимать участие в соответствующих выборах.[[36]](#footnote-36) На наш взгляд, с учетом специфики правового регулирования сроков и признаков предвыборной агитации, было бы целесообразным и обоснованным презюмирование всех политических партий, входящих в данный список, в качестве потенциальных субъектов выдвижения, а значит, и правомерность ограничения информационных материалов, касающихся данных партий в СМИ.

Что касается самих политических партий, которые не являются субъектами информирования избирателей, и для которых в действующем законодательстве четко закреплено начало течения агитационного периода с момента выдвижения соответствующих федеральных списков, то привлечение их к ответственности в рамках рассматриваемого примера представляется нам неправомерным ввиду отсутствия в действиях партии формального признака предвыборной агитации – ее срока. Однако данное положение действующего законодательства, с нашей точки зрения, содержит существенные недоработки, позволяя политическим партиям намеренно затягивать сроки выдвижения федеральных списков, поэтому целесообразна постановка вопроса об изменении подходов к регулированию сроков предвыборной агитации, по крайней мере, в отношении выборов, проводящихся по пропорциональной системе на основании выдвижения избирательными объединениями списков кандидатов.

Таким образом, при рассмотрении сроков и субъектов предвыборной агитации в рамках последних законодательных нововведений, можно выявить ряд проблем, возникающих в сфере правоприменения, которые требуют подробного рассмотрения и толкования на федеральном уровне, а также внесения некоторых изменений в действующее федеральное законодательство.

**ГЛАВА 2. МЕСТО ИНСТИТУТА ПОЛИТИЧЕСКОЙ РЕКЛАМЫ В ЗАКОНОДАТЕЛЬСТВЕ РОССИЙСКОЙ ФЕДЕРАЦИИ**

**2.1 Теоретические и практические проблемы соотношения предвыборной агитации и политической рекламы**

Информационная деятельность граждан и общественных объединений, в том числе политических партий, осуществляемая ими в период до начала избирательной кампании, в период между выборами, даже если она имеет признаки, идентичные признакам предвыборной агитации, фактически предвыборной агитацией не является ввиду отсутствия формального критерия – срока предвыборной агитации, подробное освещение которого приведено в одном из параграфов предыдущей главы.

При исследовании проблематики формирования волеизъявления избирателей на выборах в органы публичной власти в РФ целесообразно уделить особое внимание проблемам распространения некоторых видов информации, выходящей за определенные законодательством рамки информационного обеспечения выборов, но имеющей непосредственное влияние на мнение электората. Речь идет о распространении так называемой «политической рекламы». [[37]](#footnote-37)

Законодательного определения понятия «политическая реклама» в РФ на сегодняшний день не существует, а политологические определения этого понятия с точки зрения избирательного права и процесса существенного значения не имеет. Однако игнорирование рассмотрения данного вопроса в настоящей работе означало бы неполное освещение обозначенной темы, поскольку между понятиями «предвыборной агитации» и «политической рекламы» существует немало сходств.

Существует мнение, в соответствии с которым можно с известными оговорками утверждать, что предвыборная агитация является специфической составной частью политической рекламы, осуществляемой исключительно в рамках избирательной кампании и регулируемой, прежде всего, законодательством о выборах. [[38]](#footnote-38)

В настоящее время, с учетом закрепленного в Федеральном законе «О рекламе» положения о том, что этот Федеральный закон не распространяется на политическую рекламу, в том числе предвыборную агитацию[[39]](#footnote-39), можно утверждать, что законодатель признал такую агитацию составной частью (видом) политической рекламы.

Именно поэтому только со дня официального опубликования решения соответствующего органа, должностного лица о назначении выборов (с момента начала избирательной кампании) появляются юридические основания квалифицировать подобную информационную деятельность (политическую рекламу, распространяемую в ходе избирательной кампании) уже как предвыборную агитацию. [[40]](#footnote-40)

Институт политической рекламы занимает важное место в правовой системе зарубежных стран. Например, в США, как было уже упомянуто в предыдущей главе данной работы, существует так называемая «тематическая политической реклама». В соответствии с решением Верховного Суда США по делу *Бакли против Валео*,не могут быть ограничены политические выступления, включая и политическую рекламу, в которых упоминаются кандидаты в контексте высказывания точек зрения на определенную тему.[[41]](#footnote-41) При этом отсутствует законодательное закрепление понятий «политическая реклама» и «предвыборная агитация», однако фактически определенные различия между ними есть, и связаны они с правилами финансирования избирательных кампаний кандидатов. Под регулирование законодательных ограничений относительно финансирования исключительно через избирательные фонды подпадают только те мероприятия, посредством которых четко формулируется призыв к избранию кандидата или его поражению, при этом в идентификации данного кандидата не должно быть сомнений. Все остальные действия, в том числе и направленные на призывы к поддержке политических партий квалифицируются как политическая реклама, а соответственно расходы на их осуществление избирательным законодательством США не ограничиваются.

По оценкам некоторых исследователей, в 1995 - 1996 гг. 20-30 групп граждан США потратили на тематическую предвыборную рекламу, по меньшей мере 50 миллионов долларов, а возможно даже, порядка 100 миллионов доллоров.[[42]](#footnote-42) Суммы затрат на такого рода мероприятия, не оставляют сомнений в значительном влиянии тематической предвыборной рекламы на исход выборов. Несмотря на это, американский законодатель до сих пор игнорирует наличие непосредственных связей такой рекламы и избирательных кампаний кандидатов, а, следовательно, не усматривает необходимости ее запрещения.

Тема политической рекламы достаточно актуальна и в российском обществе, современный период развития которого характеризуется активным партийным строительством, структуризацией и оформлением новых контуров партийно-политической системы в России. Вместе с тем, правовое регулирование отношений в этой сфере не успевает за меняющимися реалиями общественно-политической жизни – законодательного акта, регламентирующего порядок распространения всех видов политической рекламы в РФ, в настоящее время не существует. Тем не менее, вопросы, связанные с распространением политическими партиями, их структурными подразделениями информации, которая, исходя из ее содержания, может рассматриваться только как политическая реклама, возникают все чаще.

Федеральный закон «О рекламе» является в настоящее время единственным федеральным законом, в котором употребляется понятие «политическая реклама». [[43]](#footnote-43)

Исходя из терминологии Федерального закона «О рекламе» в контексте законодательства РФ о выборах, при рассмотрении понятия «реклама» в качестве родового понятия, можно выделить три вида рекламы:

* коммерческую рекламу («собственно рекламу») ;
* социальную рекламу;
* политическую рекламу.[[44]](#footnote-44)

В соответствии с Федеральным законом «О рекламе» реклама (в значении коммерческой рекламы) – это информация, распространенная любым способом, в любой форме и с использованием любых средств, адресованная неопределенному кругу лиц и направленная на привлечение внимания к объекту рекламирования, формирование или поддержание интереса к нему и его продвижение на рынке.

Социальная реклама – это информация, распространенная любым способом, в любой форме и с использованием любых средств, адресованная неопределенному кругу лиц и направленная на достижение благотворительных и иных общественно полезных целей, а также обеспечение интересов государства. [[45]](#footnote-45)

Однако политическая реклама, разновидностями которой является предвыборная агитация, выводится за рамки сферы применения Федерального закона «О рекламе».[[46]](#footnote-46) При этом, стоит отметить, что политическая реклама не перестает быть рекламой – она просто не регулируется нормами данного закона, а если точнее, не регулируется российским законодательством вообще.

В связи с полным правовым вакуумом в сфере общественных отношений, складывающихся при фактическом осуществлении деятельности по распространению в тех или иных формах политической партией, ее структурным подразделением, материалов, посвященных их деятельности, программам, мероприятиям и идеям, возникает множество вопросов, иногда затрагивающих и сферу избирательных правоотношений.

Если обратиться к истории проведения одной из последних федеральных избирательных кампаний по выборам депутатов Государственной Думы ФС РФ в 1999 г., то можно отметить, что именно впреддверии этой кампании возникли жаркие споры относительно разграничения политической рекламы и предвыборной агитации.

Активная кампания по доведению до сведения широкой публики и пропогандированию идей и планов политической партии «Либерально-демократическая партия России» (далее – ЛДПР) началась уже в конце весны 1999 г. Так 13 мая по четырем общероссийским каналам одновременно были запущены пять рекламных роликов этой партии. Через некоторое время появилась телевизионная, печатная и наружная политическая реклама других избирательных объединений (политических партий «Яблоко», «Аграрная партия России», существовавших в то время избирательных блоков, например, блока «Правое дело» и других потенциальных участников предстоящих выборов в Государственную Думу ФС РФ).

В середине июля представители ЦИК РФ провели встречу с руководителями крупнейших телеканалов, во время которой прозвучало предложение прекратить «предвыборную агитацию».[[47]](#footnote-47) Председатель ЦИК РФ Вешняков А. А. заявил о том, что данные действия являются незаконной предвыборной агитацией, так как она началась до дня регистрации кандидатов.[[48]](#footnote-48)

Действительно, день регистрации кандидатов является определяющим, потому что согласно определению, под «предвыборной агитацией» может пониматься деятельность граждан, имеющая целью побудить избирателей голосовать за тех или иных зарегистрированных кандидатов. То есть незарегистрированный кандидат, по сути, кандидатом вообще не является. Однако возникает определенный парадокс - ни одного зарегистрированного кандидата нет, а реклама во всю идет.

Однако, несмотря на позицию ЦИК РФ, в течение следующего месяца интенсивность появления политической рекламы в эфире лишь возросла, а список размещающих ее общественных объединений пополнился еще несколькими крупными политическими партиями и ранее функционировавшими избирательными блоками. Ни политики, ни представители СМИ не стали вступать с ЦИК РФ в полемику относительно законности требований прекращения «агитации» и, в целом, правильности оценки производимых ими действий как агитационных. Потенциальные участники предстоящей предвыборной гонки просто коллективно проигнорировали данные требования. [[49]](#footnote-49)

Представители ЦИК РФ так и не предъявили каких-либо претензий ни телекомпаниям, которые транслировали соответствующие информационные материалы, ни самим избирательным объединениям, их размещавшим, поскольку вне рамок избирательной кампании Федеральный закон об основных гарантиях , также как и Федеральный закон «О выборах депутатов Государственной Думы ФС РФ», вообще не действует.[[50]](#footnote-50)

Следующее предупреждение ЦИК РФ было вынесено через несколько дней после опубликования 10 августа 1999 г. указа Президента РФ о назначении даты выборов, и, соответственно, официального начала избирательной кампании. Председатель ЦИК РФ, сделал в адрес ЛДПР заявление следующего содержания: «...за агитацию с нарушением сроков и помимо использования средств избирательных фондов закон нас прямо обязывает – отказывать в регистрации. Еще раз, последний, предупреждаем и начинаем действовать». [[51]](#footnote-51)

Стоит отметить, что, несомненно, дата публикации президентского указа о назначении выборов является поворотным моментом, поскольку именно этот день представляет собой отправную точку избирательной кампании в целом, однако по-прежнему спорным остается вопрос о возможности привлечения к ответственности субъектов незаконной агитации, поскольку, как уже было отмечено в заключительном параграфе предыдущей главы, избирательные объединения могут стать такими субъектами только смомента регистрации соответствующих списков кандидатов.

Таким образом, абсолютно неурегулированным остается статус информационных материалов, посвященных избирательным объединениям, и выходящих во временных промежутках: 1) до момента публикации решения о назначении выборов; 2) с момента публикации соответствующего решения до момента регистрации списков кандидатов избирательных объединений. Решение этих вопросов невозможно без четкой законодательной дифференциации и подробного регулирования понятий политической рекламы и предвыборной агитации.

Интересно, что, говоря о телевизионных роликах ЛДПР, председатель ЦИК РФ Вешняков А.А. неизменно называл их «предвыборной агитацией», а лидер ЛДПР Жириновский В.В. – «политической рекламой». Для простого обывателя, не вникающего в юридические тонкости, эти понятия чрезвычайно схожи и на слух могут восприниматься почти как синонимы. Тем не менее, разница между ними играет довольно существенную роль, в том числе, и в избирательном праве.

В рамках рассмотрения темы настоящей главы стоит обратить внимание еще на одну проблему. В ходе последних избирательных кампаний была широко распространена практика размещения политическими партиями, их структурными подразделениями на рекламных конструкциях и в иных местах материалов, которые не оформлены как печатные агитационные материалы, но при этом сохраняются на своих местах в период избирательной кампании и, в силу своего содержания, фактически имеют агитационный эффект. Как правило, такие материалы размещаются до начала избирательной кампании на основании соответствующих договоров, которые политические партии обычно заключают на длительный срок, например, на год (включающий в себя и период избирательной кампании). Встречаются попытки представить такие материалы и в качестве социальной рекламы.

При квалификации таких материалов следует иметь в виду, что в соответствии с положениями Федерального закона «О рекламе» в социальной рекламе не допускается упоминание о конкретных марках (моделях, артикулах) товаров, товарных знаках, знаках обслуживания и об иных средствах их ндивидуализации, о физических лицах и юридических лицах, за исключением упоминания об органах государственной власти, об иных государственных органах, об органах местного самоуправления, о муниципальных органах, которые не входят в структуру органов местного самоуправления, и о спонсорах.[[52]](#footnote-52) Таким образом, любые материалы, в которых присутствует упоминание о политической партии, ее региональном отделении (то есть о конкретных юридических лицах), в том числе, на которых присутствуют эмблемы названных юридических лиц, не могут рассматриваться как материалы социальной рекламы. По нашему мнению, такие материалы могут квалифицироваться именно как политическая реклама, однако, к сожалению, законодательные предписания, закрепляющие данные положения на данный момент в России отсутствуют.

Федерального закон «О рекламе» на сегодняшний день выполняет роль базового нормативного акта для всего рекламного законодательства, однако его существенная оговорка: «настоящий закон на политическую рекламу не распространяется»[[53]](#footnote-53) фактически означает, что все предусмотренные им меры по защите граждан от недобросовестной, недостоверной, неэтичной и скрытой рекламы, распространяются только коммерческую и социальную, но не на политическую рекламу.

Что касается ответственности за ненадлежащую политическую рекламу, то она тоже отсутствует. Статья 182 Уголовного кодекса РФ («Заведомо ложная реклама») устанавливает наказание за «использование в рекламе заведомо ложной информации относительно товаров, работ или услуг, а также их изготовителей (исполнителей, продавцов)». Деятельность политических партий ни товаром, ни услугой не является, поэтому данная норма закона к политической рекламе не применима.[[54]](#footnote-54)

Существующее в российской действительности положение вещей приводит к тому, что на практике могут использоваться практически все виды недобросовестной и ненадлежащейрекламы, которые перечислены в Федеральном законе «О рекламе»: неэтичная, недостоверная и другие, если это только не нарушает норм избирательного законодательства. В свою очередь, избирательное законодательство, разумеется, не может столь детально как Федеральный закон «О рекламе» регулировать вопросы содержания рекламы. Исходя из этого, у правоприменителя отсутствует возможность привлечения к ответственности недобросовестных «политических» рекламодателей, или, более точно, «свидетелей политической жизни кандидатов на выборах»[[55]](#footnote-55), за нарушение законодательства о рекламе.

Еще одна существенная проблема, непосредственно связанная с отсутствием правового регулирования политической рекламы - проблема информационных войн, которые идут во время избирательных кампаний. Практически каждый кандидат, принимающий участие в предвыборной гонке, использует как положительную агитацию («за себя»), так и отрицательную, то есть распространение негативной информации о своем противнике.

Как уже было неоднократно отмечено, Федеральный закон «О рекламе» не распространяется на предвыборную агитацию, в частности, потому что при применении его положении в ходе избирательной кампании, СМИ в ситуации, когда один кандидат на их страницах или в эфире «воюет» со своим оппонентом, могут нести ответственность за то, в чем они совершенно не виновны. В Федеральном законе «О рекламе» установлено четкое распределение ответственности между тремя субъектами информационного процесса: рекламодателем, рекламопроизводителем и рекламораспространителем. Согласно данного закона под рекламодателем понимается любое юридическое или физическое лицо, желающее распространить свою рекламу через СМИ.[[56]](#footnote-56) Рекламопроизводителем является, как правило, рекламное агентство. В качестве рекламопростространителей практически всегда выступают СМИ.

Таким образом, для рекламодателя устанавливается ответственность исключительно за содержание рекламной информации. Рекламодатель «несет ответственность за нарушение законодательства о рекламе в части содержания информации, предоставляемой для создания рекламы, если не доказано, что указанное нарушение произошло по вине рекламопроизводителя или рекламораспространителя».[[57]](#footnote-57) Простой пример: если подъемный кран может поднять 7 тонн, а рекламодатель попросил указать в рекламном объявлении, что он поднимает 15 тонн, то нести за нарушение ответственность будет рекламодатель.

В отношении рекламопроизводителя ответственность наступает за нарушение законодательства в части оформления, производства и подготовки рекламы. Везде, где, например, дети используются для рекламы товаров, не предназначенных непосредственно для несовершеннолетних, ответственность за такое нарушение закона будет нести рекламопроизводитель.

В отношении рекламораспространителя предусмотрена только ответственность за время, место и средства размещения рекламы. То есть рекламораспространитель избавлен от необходимости проверять, сколько тонн может переместить подъемный кран, предназначен ли товар для несовершеннолетних и прочее. Рекламораспространитель не должен прерывать рекламой новостные программы, но таких инцидентов на практике и не возникает, поскольку время и место распространения рекламы строго регламентированы. [[58]](#footnote-58)

Ничто из выше перечисленного в отношении предвыборной агитации не действует. Статья 159 Гражданского кодекса РФ устанавливает, что лицо, распространившее сведения, порочащие честь, достоинство или деловую репутацию другого лица, если оно докажет соответствие распространенных сведений действительности, обязано их опровергнуть.[[59]](#footnote-59) Далее следуют нормы, касающиеся компенсации морального вреда. Получается, что если главный редактор газеты либо телекомпании принимает решение о распространении того или иного ролика, порочащего кандидата, он может быть привлечен к ответственности по статье 152 Гражданского кодекса РФ. Никаких норм в избирательном законодательстве, ограждающих представителей СМИ от такой ответственности, нет.

Наоборот, избирательное законодательство построено таким образом, чтобы было наиболее легко привлечь СМИ к ответственности. В частности, определяется, что именно кандидат определяет форму своей предвыборной агитации, и газеты или телекомпании не могут вмешиваться в содержание этой предвыборной агитации. С одной стороны, данное положение довольно логично - конечно, было бы некорректно позволять представителям СМИ редактировать предвыборную агитацию политических игроков. Совершенно очевидно, что такая ситуация могла бы привести к произволу журналистов. Однако поскольку кандидат самостоятельно определяет содержание своих выступлений, то, по сути дела, он сам и должен нести ответственность за свою предвыборную агитацию. На практике же этого часто не происходит.

В судах неоднократно рассматривались подобные иски. В некоторых случаях СМИ привлекались к ответственности за распространение сведений, порочащих честь, достоинство или деловую репутацию того или иного кандидата, разместившего соответствующие агитационные материалы.[[60]](#footnote-60)

Административное законодательство еще сильнее осложняет положение СМИ нормой о том, что непредоставление кандидату на выборную должность возможности для выступления в защиту своей чести, достоинства и деловой репутации в случаях, когда предоставление такой информации является обязательным, влечет административную ответственность. Размер штрафа для юридического лица составляет до пятисот минимальных размеров оплаты труда. Дополнительные санкции, в соответствии с Кодексом РФ об административных правонарушениях, распространяются также на физическое лицо, к примеру, на главного редактора СМИ.[[61]](#footnote-61)

Ситуации складываются достаточно неприятные, поскольку кандидаты, безусловно, заинтересованы в том, чтобы сразу опубликовать опровержение. Однако предоставление кандидату возможности выступить с опровержением - довольно рискованый шаг для представителей СМИ в силу упомянутых санкций Кодекса РФ об административных правонарушениях, то есть ответственности за нарушение законодательства о выборах и референдумах.

Возникает ряд вопросов: кто должен оплачивать размещение такого опровержения, должно ли такое опровержение публиковаться в пределах тех элементов эфирного времени или печатной площади, которая отведена кандидату данным СМИ? В соответствии с действующим законодательством вся печатная площадь или эфирное время, которые отводятся для предвыборной агитации в газете или в программе, делятся поровну между всеми кандидатами. И лишь в пределах своей «квоты» они могут размещать свои агитационные материалы.

Позиция ЦИК РФ сводится к следующему: во-первых, опровержение публикуется вне лимитов, определенных для того или иного кандидата, и, во-вторых, опровержение публикуется за счет редакции. То есть редакция не имеет права требовать с кандидата оплаты за публикацию опровержения, как за публикацию предвыборной агитации.[[62]](#footnote-62)

Исходя из этого, нетрудно смоделировать ситуацию, когда два кандидата могут, обходя все нормы о лимитах своей размещения своих агитационных материалов в СМИ, просто обмениваться друг с другом опровержениями. Условно говоря, один кандидат размещает агитационный материал негативной окраски про своего конкурента, а конкурент, в свою очередь, пользуясь своим правом опровержения, ответчает ему тем же. Первый кандидат, опять же, размещает встречное опровержение и так далее.

Стоит отметить, что защититься от этих хитростей представителям СМИ иногда чрезвычайно сложно, однако и из данной ситуации существует разумный выход: в случае, если публикуется опровержение, оно должно публиковаться по решению суда. То есть при соответствующем обращении кандидата в редакцию СМИ с требованием публикации или размещения в эфире опровержения какой-либо информации, этому кандидату предлагается обратиться в суд. В суде с данным кандидатом можно заключить мировое соглашение о том, что опровержение на предвыборную агитацию другого кандидата действительно будет опубликовано. При этом мировое соглашение приобретает силу судебного решения, а за все то, что печатается в газете по решению суда, в соответствии с Законом РФ «О средствах массовой информации», редакция ответственности не несет.[[63]](#footnote-63)

Другим способом защиты от подобного вала опровержений является еще одно положениеЗакона РФ «О средствах массовой информации», в соответствии с которым в опровержении должно быть указано, какие сведения не соответствуют действительности, когда и как они были распространены данным СМИ.[[64]](#footnote-64) Ссылаясь на эту норму, можно требовать от кандидата, размещающего опровержение, того, чтобы его содержание было строго фактическим и без негативной агитации по отношению к другому кандидату.

Примеров спорных моментов и пробелов законодательного регулирования может быть приведено множество, а соответственно, можно сделать вывод о необходимости принятия специального закона, регулирующего общественные отношения в обозначенной сфере и четко разграничивающего сферы действия законодательства о рекламе и избирательного законодательства.

**2.2 Концепция законодательного регулирования политической рекламы в Российской Федерации**

Законодатели понимают опасность, которую таит в себе абсолютный правовой вакуум, окружающий политическую рекламу. Но по какой-то причине принятие законопроекта «О политической рекламе» постоянно тормозиться. Данный законопроект неоднократно выносился на обсуждение Государственной Думы ФС РФ, однако до сегодняшнего дня не был принят.[[65]](#footnote-65)

Многие автры неоднократно отмечали необходимость разработки и принятия специального закона о политической рекламе. В этой связи возникает вопрос о концепции такого законодательного акта и, прежде всего, о концепции самого определения политической рекламы. При формулировании определения политической рекламы законодатель, безусловно, должен учитывать необходимость согласования понятий рекламы и предвыборной агитации.

Возвращаясь к терминологии Федерального закона «О рекламе»:

* **реклама** – это информация, распространенная любым способом, в любой форме и с использованием любых средств, адресованная неопределенному кругу лиц и направленная на привлечение внимания к объекту рекламирования, формирование или поддержание интереса к нему и его продвижение на рынке;
* **объект рекламирования** – товар, средство его индивидуализации, изготовитель или продавец товара, результаты интеллектуальной деятельности либо мероприятие (в том числе спортивное соревнование, концерт, конкурс, фестиваль, основанные на риске игры, пари), на привлечение внимания к которым направлена реклама.[[66]](#footnote-66)

Стоит отметить существенную разницу определений рекламного и избирательного законодательства: под рекламой понимается определенная *информация*, в то время как под агитацией – *деятельность* по распространению определенной информации.

В связи с этим, на наш взгляд, стоит согласиться с мнением С.В. Большакова и А.Г. Головина, что политической рекламой в период избирательной кампании является специальная информация о выборах, распространяемая в режиме предвыборной агитации.[[67]](#footnote-67)

Также стоит обратить внимание на то, что в определении политической рекламы не вполне целесообразно использование такого родового признака рекламы, как ее адресованность неопределенному кругу лиц, поскольку информация, распространяемая в режиме предвыборной агитации, исходя из положений законодательства о выборах, вполне может носить адресный характер, быть адресованной конкретным избирателям (к примеру, проживающим на территории определенного избирательного округа).

С.В. Большаков и А.Г. Головин считают, что с учетом того, что предвыборная агитация может быть как законной, так и противоправной, в определении политической рекламы следует указать на то, что она может быть распространена любым способом, в любой форме и с использованием любых средств.[[68]](#footnote-68) Логика в такой позиции, безусловно, усматривается. Однако, на наш взгляд, необходимости в таком уточнении нет, поскольку без него определение политической рекламы не утратит какой-либо смысловой нагрузки, а соответственно, отсутствует необходимость указания в законодательном определении на потенциальную возможность незаконной политической рекламы.

По мнению указанных авторов, определение политической рекламы может быть сформулировано следующим образом: **политическая реклама** – это информация, распространенная любым способом, в любой форме и с использованием любых средств, в том числе в период избирательной кампании, в режиме предвыборной агитации; информация, направленная на привлечение внимания к объекту рекламирования, формирование или поддержание интереса к нему, имеющая целью побудить или побуждающая граждан выразить свою поддержку объекта рекламирования в установленных законом формах.

При этом под **объектами рекламирования** следует понимать политические партии (их структурные подразделения), иные избирательные объединения, имеющее право участвовать в выборах в органы публичной власти, их символику, деятельность, программу, политические убеждения, позиции по имеющим общественно-политическое значение вопросам, а также выдвигаемых на выборах кандидатов, списки кандидатов, на привлечение внимания к которым направлена политическая реклама.[[69]](#footnote-69)

По нашему мнению, в законодательном определении политической рекламы, за основу которого, безусловно, может быть взят приведенный выше вариант, стоит акцентировать внимание на том, что политическая реклама имеет место быть вне агитационного периода, а с началом избирательной кампании она трансформируется в особый вид – предвыборную агитацию, правила которой установлены законодательством о выборах.

При принятии специального нормативно-правового акта о политической рекламе на федеральном уровне установление четких границ правового регулирования избирательных правоотношений и правоотношений в сфере рекламы имеет наиболее существенное значение, поскольку при отсутствии такого разграничения появляется большая вероятность возникновения правовых коллизий и множества спорных ситуации при применении норм права. В условиях проведения любой избирательной кампании такие ситуации могут вызвать существенные осложнения для всех субъектов избирательных правоотношений в связи с ограниченными сроками кампании.

Кроме того, в законодательном акте, посвященном политической рекламе, необходимо четко прописать положения переходного периода, а именно, касающиеся ранее выпущенных и размещенных материалов политической рекламы, которые, в связи с публикацией соответствующего решения о назначении выборов, трансформируются в агитационные.

Таким образом, в случае закрепления перечисленных положений о политической рекламе и определений соответствующих понятий на уровне федерального законодательства, исчезнет существенный массив проблем правоприменения, а также, будет установлена необходимая регламентация информационных правоотношений, как в сфере рекламы, так и в сфере избирательного права.

**ЗАКЛЮЧЕНИЕ**

Рассмотрение проблем формирования волеизявления избирателей на выборах в органы публичной власти в РФ с помощью системного подхода в рамках тематических блоков, в сравнении основного для данной темы исследования института – предвыборной агитации – со схожими и пересекающимися понятиями и с выделением специфических особенностей данного института, существующих в России и за рубежом, позволяет сформулировать наиболее актуальные вопросы, возникающие в правоприменительной сфере, а также выработать некоторые рекомендации по совершенствованию законодательного регулирования отдельных аспектов темы.

В целом, что касается оценки российского механизма правового регулирования предвыборной агитации, он, безусловно, характеризуется высокой степенью разработанности основных понятий и институтов избирательного права. Однако некоторые аспекты предвыборной агитации требуют доработки в виде рекомендаций и предписаний ЦИК РФ, а также внесения изменений в действующее законодательство.

К основным выводам и рекомендациям исследования, выработанным в ходе анализа рассмотренных вопросов, относятся:

1. Предвыборная агитация оказывает значительное влияние на формирование электоральных предпочтений избирателей, а соответственно, для обеспечения международных и конституционных стандартов выборов необходима четкая законодательная регламентация соответствующего института избирательного права и установление гарантий его функционирования в рамках правового поля.
2. В настоящее время законодательная формулировка определения предвыборной агитации изменилась по сравнению с положениями ранее деиствовавшего законодательства: деятельность, которая имеет цель побудить или побуждает избирателей к **участию в выборах**, более не относится к агитационной. Это нововведение открывает новые возможности в отношении повышения уровня явки избирателей, однако в глазах обывателей меры, направленные на повышение явки часто выглядят как агитационные. Вследствии этого, необходимо подробное разъяснение положений законодательства для избирателей со стороны представителей избирательных комиссий.
3. В США существует своеобразный подход к закреплению признаков агитации в виде исчерпывающего перечня агитационных формулировок и идентификации именно кандидата, независимо от его принадлежности к политической партии. Однако данный вариант обозначения признаков предвыборной агитации не представляется целесообразным, поскольку эквивалент соответствующим формулировкам с не менее эффективным агитационным воздействием находится без труда. В Федеральном законе об основных гарантиях прослеживается более удачный подход к определению признаков предвыборной агитации: кроме закрепления общего определения агитации, в данном законе перечисляются действия, признающиеся предвыборной агитацией и позволяющие говорить о законодательном закреплении ее формальных признаков.
4. Между участниками избирательной кампании в ходе обмена информацией о выборах возникают специфические правоотношения, обладающие признаками как информационных, так и избирательных, то есть **избирательные информационные правоотношения**.
5. Выделение двух составляющих информационного обеспечения выборов в виде информирования избирателей и предвыборной агитации, является наиболее приемлемым подходом для законодательного регулирования избирательных правоотношений в РФ.
6. Четкое разграничение этих двух составляющих, функционирующих в рамках избирательных информационных правоотношений, имеет исключительное значение и требует совершенствования механизма правового регулирования, которое, в свою очередь, может быть осуществлено с помощью закрепления в избирательном законодательстве понятия **«информационный повод»**, заимствованного из обихода представителей СМИ.
7. Информационный повод – событие, объективно вызывающее интерес избирателей независимо от их политических позиций и (или) принадлежности к избирательным объединениям, общественная значимость которого соответствует виду, объему и степени его освещения средствами массовой информации.
8. Смысл использования понятия «информационный повод» для регулирования избирательных информационных правоотношений заключается в следующем: при его наличии в информационном материале можно говорить о направленности такого материала на объективное информирование избирателей, а в случае его отсутствия, либо при явном несоответствии его характеристик критериям актуальной новости, материал может квалифицироваться как агитационный.
9. Информационный повод может послужить не просто показателем наличия агитационной цели, но и самостоятельным критерием разграничения информирования избирателей и предвыборной агитации, позволяющим правоприменительным и судебным органам свести до минимума субъективные оценки при рассмотрении соответствующих жалоб и споров, поэтому наиболее эффективным нам представляется законодательное закрепление данного критерия на общефедеральном уровне.
10. Существует два варианта включения понятия «информационный повод» в Федеральный закон об основных гарантиях: в статью, посвященную информированию избирателей, в качестве обязательного условия его присутствия в нейтральном информационном материале; либо в перечень действий, являющихся предвыборной агитацией отдельного подпункта об отсутствии соответствующего информационного повода.
11. Для максимальной эффективности применения данного критерия на практике возможна разработка основных подходов к его использованию на уровне общефедеральных рекомендаций ЦИК РФ. При их разработке необходимо привлечение как специалистов в сфере избирательного права, так и профессиональных журналистов.
12. Учитывая наличие определенной доли субъективизма в оценке информационного материала при рассмотрении его на предмет наличия признаков предвыборной агитации, необходимо законодательное закрепление права и обязанности стороны, придерживающейся определенной позиции в избирательном споре, обоснования собственной точки зрения, однако ввиду публичного характера избирательных информационных отношений роль комиссии (правоприменителя) или судебных органов не сводится к простой оценке представленных доводов, они должны принимать все необходимые и возможные меры для всесторонней и объективной оценки фактических обстоятельств спорной ситуации.
13. Принимая во внимание ряд проблем, возникших в сфере правоприменения в ходе подготовки выборов депутатов Государственной Думы ФС РФ пятого созыва в связи с выдвижением кандидатов в составе федеральных списков политических партий, необходимо изменение подходов к законодательному регулированию сроков предвыборной агитации, с учетом их разграничения в зависимости от субъектов агитации, а именно в отношении организаций СМИ и непосредственно политических партий.
14. С учетом специфики правового регулирования аспектов предвыборной агитации при выдвижении кандидатов в составе федеральных списков, было бы целесообразным и обоснованным презюмирование всех политических партий, входящих в специальный список партий, имеющих право принимать участие в соответствующих выборах, в качестве потенциальных субъектов выдвижения.
15. Положение действующего законодательства, в соответствии с которым при проведении выборов по пропорциональной системе начало течения агитационного периода для политической партии происходит с момента регистрации списков кандидатов, содержит существенные недоработки, позволяя политическим партиям намеренно затягивать сроки выдвижения соответствующих списков, поэтому целесообразна постановка вопроса об изменении подходов к регулированию сроков предвыборной агитации в отношении выборов, проводящихся по пропорциональной системе на основании выдвижения избирательными объединениями списков кандидатов.
16. В российском обществе, современный период развития которого характеризуется активным партийным строительством, структуризацией и оформлением новых контуров партийно-политической системы в России, достаточно актуальна тема политической рекламы, однако законодательного акта, регламентирующего порядок распространения всех видов политической рекламы в РФ, в настоящее время не существует.
17. На сегодняшний день законодательством РФ неурегулирован статус информационных материалов, посвященных избирательным объединениям, и выходящих во временных промежутках: 1) до момента публикации решения о назначении выборов; 2) с момента публикации соответствующего решения до момента регистрации списков кандидатов избирательных объединений. Решение этих вопросов невозможно без четкой законодательной дифференциации и подробного регулирования понятий политической рекламы и предвыборной агитации.
18. Наличие правового вакуума в сфере регулирования политической рекламы, аккумулирующее, в том числе, определенные проблемы в сфере избирательных правоотношений, позволяет сделать вывод о необходимости принятия специального закона, регулирующего соответствующие общественные отношения и четко разграничивающего сферы действия законодательства о рекламе и избирательного законодательства.
19. При рассмотрении вопроса о концепции законодательного акта, регулирующего отношения в сфере политической рекламы, а также о концепции самого определения политической рекламы, законодателю следует учитывать необходимость согласования понятий рекламы и предвыборной агитации.
20. В законодательном определении политической рекламы стоит акцентировать внимание на том, что политическая реклама имеет место быть вне агитационного периода, а с началом избирательной кампании она трансформируется в особый вид – предвыборную агитацию, правила которой установлены законодательством о выборах.
21. В законодательном акте, посвященном политической рекламе, необходимо четко прописать положения переходного периода, а именно, касающиеся ранее выпущенных и размещенных материалов политической рекламы, которые, в связи с публикацией соответствующего решения о назначении выборов, трансформируются в агитационные.

В целом, формирование волеизъявления избирателей на выборах в органы публичной власти в России, происходящее в рамках и посредствам предвыборной агитации, в урегулировано действующим законодательством на достаточном уровне для соблюдения основных прав и свобод граждан. Механизм правового регулирования данной сферы общественных отношений обладает как положительными, так и отрицательными чертами, а в некоторых аспектах требует определенной доработки.

**СПИСОК ИСПОЛЬЗОВАННЫХ ИСТОЧНИКОВ И ИТЕРАТУРЫ**

**Нормативно-правовые акты**

* 1. Конституция Российской Федерации от 12 декабря 1993 г. – М.: ИНФРА-М-НОРМА, 2001. – 93 с.
  2. Всеобщая декларация прав человека от 10 декабря 1948 // Международная защита прав и свобод человека. Сборник документов. – М.: Юридическая литература, 1990. – С. 14-20.
  3. Международный пакт о гражданских и политических правах от 16 декабря 1966 // Международная защита прав и свобод человека. Сборник документов. – М.: Юридическая литература, 1990. – С. 32-57.
  4. Конвенция Содружества Независимых Государств о правах и основных свободах человека от 26 мая 1995 // Бюллетень международных договоров. – 1999.- № 6. – С. 3-13.
  5. Конвенция о стандартах демократических выборов, избирательных прав и свобод в государствах-участниках Содружества Независимых Государств от 07 октября 2002 // Бюллетень международных договоров. – 2006. – № 2. – С. 18-34.
  6. Российская Федерация. Законы. Гражданский кодекс Российской Федерации (Часть первая) от 30 ноября 1994 г. № 51-ФЗ [по состоянию на 13 мая 2008 г.] // Собрание законодательства Российской Федерации. – 1994. – № 32. – Ст. 3301.
  7. Российская Федерация. Законы. Кодекс Российской Федерации об административных правонарушениях от 30 декабря 2001 г. № 195-ФЗ [по состоянию на 16 мая 2008 г.] // Собрание законодательства Российской Федерации. – 2002. – № 1 (ч. 1). – Ст. 1.
  8. Российская Федерация. Законы. Уголовный кодекс Российской Федерации от 13 июня 1996 г. № 63-ФЗ [по состоянию на 13 мая 2008 г.] // Собрание законодательства Российской Федерации. – 1996. – № 25. – Ст. 2954.
  9. Российская Федерация. Законы. Об основных гарантиях избирательных прав и права на участие в референдуме граждан Российской Федерации: федер. закон от 12 июня 2002 г. № 67-ФЗ [по состоянию на 7 сентября 2007 г.] // Собрание законодательства Российской Федерации. – 2002. – № 24. – Ст. 2253.
  10. Российская Федерация. Законы. Об основных гарантиях избирательных прав и права на участие в референдуме граждан Российской Федерации: федер. закон от 19 июня 1997 г. № 124-ФЗ // Собрание законодательства Российской Федерации. – 1997. – № 38. – Ст. 4339.
  11. Российская Федерация. Законы. Об основных гарантиях избирательных прав граждан Российской Федерации: федер. закон от 6 декабря 1994 г. № 56-ФЗ // Собрание законодательства Российской Федерации. – 1994. – № 33. – Ст. 3406.
  12. Российская Федерация. Законы. О выборах Президента Российской Федерации: федер. закон от 10 января 2003 г. № 19-ФЗ [по состоянию на 21 января 2007 г.] // Собрание законодательства Российской Федерации. – 2003. –№ 2. – Ст. 171.
  13. Федеральный закон от 18.05.2005 № 51-ФЗ (ред. от 30.12.2006; с изм. и доп. вступ. в силу 21.01.2007) «О выборах депутатов Государственной Думы Федерального Собрания Российской Федерации» // Собрание законодательства Российской Федерации, 23.05.2005, № 21, ст. 1919.
  14. Федеральный закон от 11.07.2001 № 95-ФЗ (ред. от 30.12.2006; с изм. и доп. вступ. в силу 21.01.2007) «О политических партиях» // Собрание законодательства Российской Федерации, 16.07.2001, № 29, ст. 2950.
  15. Федеральный закон от 26.11.1996 № 138-ФЗ (ред. от 12.07.2006; с изм. и доп. вступ. в силу 15.07.2006) «Об обеспечении конституционных прав граждан Российской Федерации избирать и быть избранными в органы местного самоуправления» // Собрание законодательства Российской Федерации, 02.12.1996, № 49, ст. 5497.
  16. Федеральный закон от 06.10.2003 № 131-ФЗ (ред. от 29.12.2006; с изм. и доп. вступ. в силу 01.01.2007) «Об общих принципах организации местного самоуправления в Российской Федерации» // Собрание законодательства Российской Федерации, 06.10.2003, № 40, ст. 3822.
  17. Федеральный закон от 13.03.2006 № 38-ФЗ (ред. 01.12.2007) «О рекламе» // Собрание законодательства Российской Федерации, 20.03.2006, № 12, ст. 1232.
  18. Закон Российской Федерации от 27.12.1991 № 2124-1 (ред. от 24.07.2007) «О средствах массовой информации» // «Российская газета», № 32, 08.02.1992.
  19. Постановление Центральной избирательной комиссии Российской Федерации от 21.10.1999 № 27/359-3 «О некоторых вопросах проведения предвыборной агитации в ходе подготовки к выборам депутатов Государственной Думы Федерального Собрания Российской Федерации третьего созыва» // «Российская газета», № 214, 28.10.1999.
  20. Закон Тюменской области от 03.06.2003 № 139 (ред. от 08.12.2006) «Избирательный кодекс (закон) Тюменской области» // Тюменские известия, № 115, 10.06.2003.
  21. Закон Тюменской области от 29.12.2005 № 444 (ред. от 14.12.2006) «О местном самоуправлении в Тюменской области» // Тюменская область сегодня, № 245, 31.12.2005.
  22. Закон Тюменской области от 03.06.2004 № 235 (ред. от 26.09.2006) «Об избирательной комиссии Тюменской области» // Тюменская область сегодня, № 102, 05.06.2004.
  23. The Constitution of the United States – Washington, D.C.: The Commission on the Bicentennial of the United States Constitution, 1992.

**Судебные решения**

2.1. Постановление Конституционного суда Российской Федерации от 30.10.2003 № 15-П «По делу о проверке конституционности отдельных положений Федерального закона «Об основных гарнтиях 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» // «Вестник Конституционного Суда РФ», № 6, 2003.

2.2. Определение Верховного суда Российской Федерации от 18.10.2006 по делу № 47-Г06-300 / Справочная правовая система «Консультант плюс». Судебная практика. Решения высших судов, по состоянию на 25.03.2008.

2.3. Определение Верховного суда Российской Федерации от 03.12.2005 по делу № 5-Г05-136 / Справочная правовая система «Консультант плюс». Судебная практика. Решения высших судов, по состоянию на 25.03.2008.

2.4. Определение Верховного суда Российской Федерации от 27.11.2004 по делу № 82-Г04-12 / Справочная правовая система «Консультант плюс». Судебная практика. Решения высших судов, по состоянию на 25.03.2008.

**Специальная литература**

* 1. Mutch, Robert E. Campaigns, Congress, and Courts: The Makings of Federal Campaign Finance Law - New York: Praeger, 1988, 237 р.
  2. Большаков С.В., Головин А.Г. Информационное обеспечение выборов и референдумов в Российской Федерации: Второе издание / С.В. Большаков, А.Г. Головин. – М.: РЦОИТ, Весь мир, 2007. – 304 с.
  3. Борисов И.Б., Буханова Т.Н. и др. Рекомендации для избирательных комиссий субъектов Российской Федерации по предупреждению и пресечению нарушений в сфере изготовления и распространения агитационных материалов в период избирательных кампаний, иных нарушений в сфере информационного обеспечения выборов / ред. М.Г. Чигогидзе – М.: РЦОИТ, 2007. – 64 с.
  4. Гришина М.В., Головин А.Г. Средства массовой информации и выборы: вопросы и ответы / М.В. Гришина, А.Г. Головин. – М.: 2007. – 80 с.
  5. Зарубежное избирательное право: Учебное пособие / А.С. Автономов, Ю.А. Веденеев [и др.]; под ред. В.В. Маклакова. - М.: НОРМА, 2003. – 288 с.
  6. Избирательное право и избирательный процесс в Российской федерации: Учебник для ВУЗов / отв. ред. к.ю.н. А.А. Вешняков. – М.: НОРМА, 2003. – 816 с.
  7. Институт выборов в истории зарубежных стран. XX век: матер. к библиогр. указ. / сост. Ю.А. Веденеев, В.В. Луговой, П.Г. Крученков. – Калуга: Символ, 2003. – 424 с.
  8. Судебная практика рассмотрения дел о нарушениях избирательного законодательства / Б.С. Крылова, Л.А. Окуньков, А.Е. Постников, М.С. Студенкина. – М.: Рудомино, 2000. – 88 с.

1. **Диссертации**
   1. Матейкович М.С. Проблемы правового регулирования выборов в органы государственной власти субъектов Российской Федерации: Автореферат дис… канд. юрид. наук / М.С. Матейкович. – Тюмень: Изд-во ТюмГУ, 1998. – 23 с.
   2. Фальков В.Н. Совершенствование правового регулирования предвыборной агитации в Российской Федерации: Автореферат дис… канд. юрид. Наук / В.Н. Фальков. – Тюмень: Изд-во ТюмГУ, 2003. – 28 с.
2. **Статьи**
   1. Аглеева Л.Т. Конституционно-правовая природа понятия "предвыборная агитация" / Л.Т. Аглеева // Вопросы юриспруденции. Приложение к ежеквартальному научно-теоретическому и информационно-практическому журналу "Россисйкий юридический журнал". - Екатеринбург, 2005, № 1 (2). - С. 36-41
   2. Веденеев Ю.А., Лысенко В.И. Избирательный процесс в Российской Федерации: политико-правовые и технологические аспекты / Ю.А.Веденеев, В.И. Лысенко // Государство и право. - 1997. - № 8. - С. 5-13.
   3. Вешняков А.А. Международные избирательные стандарты / А.А. Вешняков // Международная жизнь. – 2001. - № 3. – С. 21-30.
   4. Вешняков А.А. Новый закон - правовая гарантия чистых и честных выборов / А.А. Вешняков // Журнал российского права. - 1999.- № 9.- С. 3-8.
   5. Изобретателям PR-технологий придется остановиться: Беседа с А. Вешняковым / А. Вешняков // Советник. – 2003. - № 4. – С. 4-7.
   6. Классина Е.С. Правовые аспекты установления ограничений размеров избирательных фондов кандидатов: опыт России и США / Е.С. Классина // Проблемы реализации права в изменяющейся России: Материалы Всероссийской научно-практической конференции. Вып.3. В 2 ч. Ч. 2. – Тюмень: Издательство Тюменского государственного университета, 2007. – С. 164-169.
   7. Классина Е.С. Финансирование избирательных кампатний кандидатов и избирательных объединений в России и США: сравнительно-правовой анализ / Е. С. Классина // Сборник конкурсных работ в области избирательного права, избирательного процесса и законодательства о референдуме, выполненных студентами и аспирантами высших учебных заведений (юридических факультетов вузов) Российской Федерации в 2006/2007 учебном году. – М.: РЦОИТ, 2007. – С. 117-134.
   8. Лысенко В.И. Развитие демократической основы российского избирательного права / В.И. Лысенко // Бюллетень ЦИК РФ. - 1995. - № 5. - С. 45-54.
   9. Матейкович М.С. Проблемы конституционной ответственности субъектов избирательного процесса в Российской федерации / М.С. Матейкович // Государство и право. – 2001. - № 10. – С. 28-35.
   10. Мостовщиков В.Д. Предвыборная агитация: понятие и правовые признаки / В.Д. Мостовщиков // Журнал российского права. 1999. № 5/6. - С. 17-25.
   11. Романенко О.В. Косвенное финансирование избирательных кампаний политических партий в России / О.В. Романенко // Право и власть. – 2002. - № 3. – С. 60-69.
   12. Соловьева О.С., Старикова Е.А., Чайкин А.В. Проблема разграничения понятий "информирование избирателей" и "предвыборная агитация" / О.С. Соловьева, Е.А. Старикова, А.В. Чайкин // Северо-кавказский юридический вестник. - Ростов-на-Дону, 2006, № 2. - С. 153-158.
3. **Электронные ресурсы**
   1. Greenwald Glenn. The role of political reporters. [Электронный ресурс] / Salon.com – 2008. - Режим доступа: <http://www>.salon.com/opinion/greenwald glenn/2008/01/07/media\_ coverage/index.html.
   2. Glossary [Электронный ресурс] / Hoover Institution Public Policy Inquiry: Campaign Finance – Current Structure. – 2006. - Режим доступа: <http://www>. campaignfinancesite.org/structure/terms.html.
   3. Raskin J. B., Bonifaz J. The Wealth Primary Campaign Fundraising and the Constitution [Электронный ресурс] / CnetNews.com – 2000. - Режим доступа: http://www. opensecrets.org/pubs/law\_wp/wealthindex. htm.
   4. Smith, Bradley A. Campaign Finance Regulation: Faulty Assumptions and Undemocratic Consequences [Электронный ресурс] / Hoover Institution Public Policy Inquiry: Campaign Finance – History. – 2006. - Режим доступа: <http://www>.campaignfinancesite. org/history/book-smith.html.
   5. Информационные поводы. [Электронный ресурс] / Глоссарий.ru – 2008. – Режим доступа: http://www.glossary.ru/cgi-bin/gl\_sch2.cgi?RIt(uwsg.outt:l!vuiuk.
   6. Информационный повод: взгляд с другой стороны баррикад. О чем писать в пресс-релизах. [Электронный ресурс] / PR Link. Секреты эффективных коммуникаций. – 2008. – Режим доступа: <http://www.prlink.ru/prinfo/articles/mediarelations/5/>.
   7. Кравченко Ф.Д. Предвыборная агитация в средствах массовой информации. [Электронный ресурс] / Права человека в России. Лекции для молодых юристов и активистов НПО.– 2000. – Режим доступа: http://www.hro.org/editions/lections/01.htm.
   8. Пинто-Душинский М., Постников А. Финансирование избирательных кампаний за рубежом: Правовое регулирование и политическая практика. [Электронный ресурс] /Демократия.ру. – 1999. – Режим доступа: [http://www.democracy.ru/library/ articles/rus\_1999-10.html](http://www.democracy.ru/library/%20articles/rus_1999-10.html).
   9. Предвыборная агитация. [Электронный ресурс] / Фонд «Общественное мнение». – 2003. – Режим доступа: [http://www.forum.ru/topics/ 182.html](http://www.forum.ru/topics/%20182.html)
   10. Стивенсон Г.Принципы демократических выборов [Электронный ресурс] / Материалы о демократии. – 2000. – Режим доступа: [http://www.infousa.ru/ government/dmpaper3.htm](http://www.infousa.ru/%20government/dmpaper3.htm).
   11. Термина «политическая реклама» в законе нет. Ее правил - тоже. [Электронный ресурс] / Комментарий Центра «Право и СМИ». – 1999. – Режим доступа: http://www.medialaw.ru/publications/zip/61/ch2.htm.

1. См.: Классина Е.С. Правовые аспекты установления ограничений размеров избирательных фондов кандидатов: опыт России и США / Е.С. Классина // Проблемы реализации права в изменяющейся России: Материалы Всероссийской научно-практической конференции. Вып.3. В 2 ч. Ч. 2. – Тюмень: Издательство Тюменского государственного университета, 2007. – С. 164-169.

   См.: Классина Е.С. Финансирование избирательных кампатний кандидатов и избирательных объединений в России и США: сравнительно-правовой анализ / Е. С. Классина // Сборник конкурсных работ в области избирательного права, избирательного процесса и законодательства о референдуме, выполненных студентами и аспирантами высших учебных заведений (юридических факультетов вузов) Российской Федерации в 2006/2007 учебном году. – М.: РЦОИТ, 2007. – С. 117-134. [↑](#footnote-ref-1)
2. См.: Предвыборная агитация. [Электронный ресурс] / Сайт Фонда «Общественное мнение». – 2003. – Режим доступа: [http://www.forum.ru/topics/ 182.html](http://www.forum.ru/topics/%20182.html). [↑](#footnote-ref-2)
3. См.: Федеральный закон от 12.06.2002 № 67-ФЗ (ред. от 30.01.2007; с изм. и доп. вступ. в силу 13.02.2007) «Об основных гарантиях избирательных прав и права на участие в референдуме граждан Российской Федерации» // Собрание законодательства Российской Федерации, 17.06.2002, № 24, ст. 2253, статья 2. [↑](#footnote-ref-3)
4. См.: Федеральный закон от 19.09.1997 № 124-ФЗ (ред. от 10.07.2001; с изм. и доп. от 11.06.2002) «Об основных гарантиях избирательных прав и права на участие в референдуме граждан Российской Федерации» // Собрание законодательства Российской Федерации, 22.09.1997, № 38, ст. 4339. [↑](#footnote-ref-4)
5. См.: Smith, Bradley A. Campaign Finance Regulation: Faulty Assumptions and Undemocratic Consequences [Электронный ресурс] / Hoover Institution Public Policy Inquiry: Campaign Finance – History. – 2006. - Режим доступа: <http://www>.campaignfinancesite.org/history/book-smith.html. [↑](#footnote-ref-5)
6. См.: Пинто-Душинский М., Постников А. Финансирование избирательных кампаний за рубежом: Правовое регулирование и политическая практика. [Электронный ресурс] /Демократия.ру. – 1999. – Режим доступа: [http://www.democracy.ru/library/ articles/rus\_1999-10.html](http://www.democracy.ru/library/%20articles/rus_1999-10.html). [↑](#footnote-ref-6)
7. См.: Федеральный закон от 12.06.2002 № 67-ФЗ (ред. от 30.01.2007; с изм. и доп. вступ. в силу 13.02.2007) «Об основных гарантиях избирательных прав и права на участие в референдуме граждан Российской Федерации» // Собрание законодательства Российской Федерации, 17.06.2002, № 24, ст. 2253, статья 2. [↑](#footnote-ref-7)
8. См.: Там же, статья 48. [↑](#footnote-ref-8)
9. См.: Большаков С.В., Головин А.Г. Информационное обеспечение выборов и референдумов в Российской Федерации: Второе издание / С.В. Большаков, А.Г. Головин. – М.: РЦОИТ, Весь мир, 2007, с. 22. [↑](#footnote-ref-9)
10. См.: Федеральный закон от 12.06.2002 № 67-ФЗ (ред. от 30.01.2007; с изм. и доп. вступ. в силу 13.02.2007) «Об основных гарантиях избирательных прав и права на участие в референдуме граждан Российской Федерации» // Собрание законодательства Российской Федерации, 17.06.2002, № 24, ст. 2253, статья 44. [↑](#footnote-ref-10)
11. См.: Гришина М.В., Головин А.Г. Средства массовой информации и выборы: вопросы и ответы / М.В. Гришина, А.Г. Головин. – М.: 2007, с. 8. [↑](#footnote-ref-11)
12. См.: Федеральный закон от 12.06.2002 № 67-ФЗ (ред. от 30.01.2007; с изм. и доп. вступ. в силу 13.02.2007) «Об основных гарантиях избирательных прав и права на участие в референдуме граждан Российской Федерации» // Собрание законодательства Российской Федерации, 17.06.2002, № 24, ст. 2253, пункты 2 и 4 статьи 45. [↑](#footnote-ref-12)
13. См.: Постановление Конституционного суда Российской Федерации от 30.10.2003 № 15-П «По делу о проверке конституционности отдельных положений Федерального закона «Об основных гарнтиях 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» // «Вестник Конституционного Суда РФ», № 6, 2003. [↑](#footnote-ref-13)
14. См.: Гришина М.В., Головин А.Г. Средства массовой информации и выборы: вопросы и ответы / М.В. Гришина, А.Г. Головин. – М.: 2007, с. 8-9. [↑](#footnote-ref-14)
15. См.: The Constitution of the United States – Washington, D.C.: The Commission on the Bicentennial of the United States Constitution, 1992, Amendment I. [↑](#footnote-ref-15)
16. См.: Greenwald Glenn. The role of political reporters. [Электронный ресурс] / Salon.com – 2008. - Режим доступа: <http://www>.salon.com/opinion/greenwaldglenn/2008/01/07/media\_coverage/index.html. [↑](#footnote-ref-16)
17. См.: Федеральный закон от 12.06.2002 № 67-ФЗ (ред. от 30.01.2007; с изм. и доп. вступ. в силу 13.02.2007) «Об основных гарантиях избирательных прав и права на участие в референдуме граждан Российской Федерации» // Собрание законодательства Российской Федерации, 17.06.2002, № 24, ст. 2253, статья 48. [↑](#footnote-ref-17)
18. См.: Федеральный закон от 12.06.2002 № 67-ФЗ (ред. от 30.01.2007; с изм. и доп. вступ. в силу 13.02.2007) «Об основных гарантиях избирательных прав и права на участие в референдуме граждан Российской Федерации» // Собрание законодательства Российской Федерации, 17.06.2002, № 24, ст. 2253, статья 48. [↑](#footnote-ref-18)
19. Такая позиция Верховного Суда Российской Федерации приводится, к примеру, в Определениях от 18.10.2006 (по делу № 47-Г06-300) и от 03.12.2005 (по делу № 5-Г05-136). [↑](#footnote-ref-19)
20. См.: Борисов И.Б., Буханова Т.Н. и др. Рекомендации для избирательных комиссий субъектов Российской Федерации по предупреждению и пресечению нарушений в сфере изготовления и распространения агитационных материалов в период избирательных кампаний, иных нарушений в сфере информационного обеспечения выборов / ред. М.Г. Чигогидзе – М.: РЦОИТ, 2007, с. 7. [↑](#footnote-ref-20)
21. См.: Борисов И.Б., Буханова Т.Н. и др. Рекомендации для избирательных комиссий субъектов Российской Федерации по предупреждению и пресечению нарушений в сфере изготовления и распространения агитационных материалов в период избирательных кампаний, иных нарушений в сфере информационного обеспечения выборов / ред. М.Г. Чигогидзе – М.: РЦОИТ, 2007, с. 8-9. [↑](#footnote-ref-21)
22. См.: Информационные поводы. [Электронный ресурс] / Глоссарий.ru – 2008. – Режим доступа: <http://www>. glossary.ru/ cgi-bin/gl\_sch2.cgi?RIt(uwsg.outt:l!vuiuk. [↑](#footnote-ref-22)
23. См.: Борисов И.Б., Буханова Т.Н. и др. Рекомендации для избирательных комиссий субъектов Российской Федерации по предупреждению и пресечению нарушений в сфере изготовления и распространения агитационных материалов в период избирательных кампаний, иных нарушений в сфере информационного обеспечения выборов / ред. М.Г. Чигогидзе – М.: РЦОИТ, 2007, с. 8. [↑](#footnote-ref-23)
24. См.: Информационные поводы. [Электронный ресурс] / Глоссарий.ru – 2008. – Режим доступа: <http://www>. glossary.ru/ cgi-bin/gl\_sch2.cgi?RIt(uwsg.outt:l!vuiuk. [↑](#footnote-ref-24)
25. См.: Информационный повод: взгляд с другой стороны баррикад. О чем писать в пресс-релизах. [Электронный ресурс] / PR Link. Секреты эффективных коммуникаций. – 2008. – Режим доступа: http://www.prlink.ru/prinfo/articles/mediarelations/5/. [↑](#footnote-ref-25)
26. См.: Большаков С.В., Головин А.Г. Информационное обеспечение выборов и референдумов в Российской Федерации: Второе издание / С.В. Большаков, А.Г. Головин. – М.: РЦОИТ, Весь мир, 2007, с. 51. [↑](#footnote-ref-26)
27. См.: Гражданский кодекс Российской Федерации (Часть первая) от 30.11.1994 № 51-ФЗ (ред. от 13.05.2008) // Собрание законодательства Российской Федерации, 05.12.1994, № 32, ст. 3301, статья 190. [↑](#footnote-ref-27)
28. См.: Большаков С.В., Головин А.Г. Информационное обеспечение выборов и референдумов в Российской Федерации: Второе издание / С.В. Большаков, А.Г. Головин. – М.: РЦОИТ, Весь мир, 2007, с. 50-51. [↑](#footnote-ref-28)
29. См.: Гришина М.В., Головин А.Г. Средства массовой информации и выборы: вопросы и ответы / М.В. Гришина, А.Г. Головин. – М.: 2007, с. 4-5. [↑](#footnote-ref-29)
30. См.: Федеральный закон от 12.06.2002 № 67-ФЗ (ред. от 30.01.2007; с изм. и доп. вступ. в силу 13.02.2007) «Об основных гарантиях избирательных прав и права на участие в референдуме граждан Российской Федерации» // Собрание законодательства Российской Федерации, 17.06.2002, № 24, ст. 2253, статья 2. [↑](#footnote-ref-30)
31. См.: Там же, пункт 5 статьи 48. [↑](#footnote-ref-31)
32. См.: Определение Верховного суда Российской Федерации от 27.11.2004 по делу № 82-Г04-12 / Справочная правовая система «Консультант плюс». Судебная практика. Решения высших судов, по состоянию на 25.03.2008. [↑](#footnote-ref-32)
33. См.: Большаков С.В., Головин А.Г. Информационное обеспечение выборов и референдумов в Российской Федерации: Второе издание / С.В. Большаков, А.Г. Головин. – М.: РЦОИТ, Весь мир, 2007, с. 100-101. [↑](#footnote-ref-33)
34. См.: Glossary [Электронный ресурс] / Hoover Institution Public Policy Inquiry: Campaign Finance – Current Structure. – 2006. - Режим доступа: <http://www>.campaignfinancesite.org/structure/terms.html (terms – Permanent Campaign). [↑](#footnote-ref-34)
35. См.: Raskin J. B., Bonifaz J. The Wealth Primary Campaign Fundraising and the Constitution [Электронный ресурс] / CnetNews.com – 2000. - Режим доступа: http://www.opensecrets.org/pubs/law\_wp/wealthindex.htm. [↑](#footnote-ref-35)
36. См.: Федеральный закон от 18.05.2005 № 51-ФЗ «О выборах депутатов Государственной Думы Федерального Собрания Российской Федерации» // Собрание законодательства Российской Федерации, 23.05.2005, № 21, ст. 1919, статья 33. [↑](#footnote-ref-36)
37. См.: Большаков С.В., Головин А.Г. Информационное обеспечение выборов и референдумов в Российской Федерации: Второе издание / С.В. Большаков, А.Г. Головин. – М.: РЦОИТ, Весь мир, 2007, с. 98-99. [↑](#footnote-ref-37)
38. См.: Мостовщиков В.Д. Предвыборная агитация: понятие и правовые признаки / В.Д. Мостовщиков // Журнал российского права. 1999. № 5–6. С. 23. [↑](#footnote-ref-38)
39. См.: Федеральный закон от 13.03.2006 № 38-ФЗ (ред. 01.12.2007) «О рекламе» // Собрание законодательства Российской Федерации, 20.03.2006, № 12, ст. 1232, статья 2. [↑](#footnote-ref-39)
40. См.: Большаков С.В., Головин А.Г. Информационное обеспечение выборов и референдумов в Российской Федерации: Второе издание / С.В. Большаков, А.Г. Головин. – М.: РЦОИТ, Весь мир, 2007, с. 98-99. [↑](#footnote-ref-40)
41. См.: Пинто-Душинский М., Постников А. Финансирование избирательных кампаний за рубежом: Правовое регулирование и политическая практика. [Электронный ресурс] /Демократия.ру. – 1999. – Режим доступа: [http://www.democracy.ru/library/ articles/rus\_1999-10.html](http://www.democracy.ru/library/%20articles/rus_1999-10.html). [↑](#footnote-ref-41)
42. См.: Пинто-Душинский М., Постников А. Финансирование избирательных кампаний за рубежом: Правовое регулирование и политическая практика. [Электронный ресурс] /Демократия.ру. – 1999. – Режим доступа: [http://www.democracy.ru/library/ articles/rus\_1999-10.html](http://www.democracy.ru/library/%20articles/rus_1999-10.html). [↑](#footnote-ref-42)
43. См.: Федеральный закон от 13.03.2006 № 38-ФЗ (ред. 01.12.2007) «О рекламе» // Собрание законодательства Российской Федерации, 20.03.2006, № 12, ст. 1232, статья 33. [↑](#footnote-ref-43)
44. См.: Большаков С.В., Головин А.Г. Информационное обеспечение выборов и референдумов в Российской Федерации: Второе издание / С.В. Большаков, А.Г. Головин. – М.: РЦОИТ, Весь мир, 2007, с. 203-205. [↑](#footnote-ref-44)
45. См.: Федеральный закон от 13.03.2006 № 38-ФЗ (ред. 01.12.2007) «О рекламе» // Собрание законодательства Российской Федерации, 20.03.2006, № 12, ст. 1232, статья 3. [↑](#footnote-ref-45)
46. См.: Там же, статья 2. [↑](#footnote-ref-46)
47. См.: Термина «политическая реклама» в законе нет. Ее правил - тоже. [Электронный ресурс] / Комментарий Центра «Право и СМИ». – 1999. – Режим доступа: http://www.medialaw.ru/publications/zip/61/ch2.htm. [↑](#footnote-ref-47)
48. См.: Кравченко Ф.Д. Предвыборная агитация в средствах массовой информации. [Электронный ресурс] / Права человека в России. Лекции для молодых юристов и активистов НПО.– 2000. – Режим доступа: http://www.hro.org/editions/lections/01.htm. [↑](#footnote-ref-48)
49. См.: Термина «политическая реклама» в законе нет. Ее правил - тоже. [Электронный ресурс] / Комментарий Центра «Право и СМИ». – 1999. – Режим доступа: http://www.medialaw.ru/publications/zip/61/ch2.htm. [↑](#footnote-ref-49)
50. См.: Кравченко Ф.Д. Предвыборная агитация в средствах массовой информации. [Электронный ресурс] / Права человека в России. Лекции для молодых юристов и активистов НПО.– 2000. – Режим доступа: http://www.hro.org/editions/lections/01.htm. [↑](#footnote-ref-50)
51. См.: Термина «политическая реклама» в законе нет. Ее правил - тоже. [Электронный ресурс] / Комментарий Центра «Право и СМИ». – 1999. – Режим доступа: http://www.medialaw.ru/publications/zip/61/ch2.htm. [↑](#footnote-ref-51)
52. См.: Федеральный закон от 13.03.2006 № 38-ФЗ (ред. 01.12.2007) «О рекламе» // Собрание законодательства Российской Федерации, 20.03.2006, № 12, ст. 1232. [↑](#footnote-ref-52)
53. См.: Там же, статья 2. [↑](#footnote-ref-53)
54. См.: Большаков С.В., Головин А.Г. Информационное обеспечение выборов и референдумов в Российской Федерации: Второе издание / С.В. Большаков, А.Г. Головин. – М.: РЦОИТ, Весь мир, 2007, с. 203-205. [↑](#footnote-ref-54)
55. См.: Кравченко Ф.Д. Предвыборная агитация в средствах массовой информации. [Электронный ресурс] / Права человека в России. Лекции для молодых юристов и активистов НПО.– 2000. – Режим доступа: http://www.hro.org/editions/lections/01.htm. [↑](#footnote-ref-55)
56. См.: Федеральный закон от 13.03.2006 № 38-ФЗ (ред. 01.12.2007) «О рекламе» // Собрание законодательства Российской Федерации, 20.03.2006, № 12, ст. 1232, статья 3. [↑](#footnote-ref-56)
57. См.: Там же, статья 30. [↑](#footnote-ref-57)
58. См.: Кравченко Ф.Д. Предвыборная агитация в средствах массовой информации. [Электронный ресурс] / Права человека в России. Лекции для молодых юристов и активистов НПО.– 2000. – Режим доступа: http://www.hro.org/editions/lections/01.htm. [↑](#footnote-ref-58)
59. См.: Гражданский кодекс Российской Федерации (Часть первая) от 30.11.1994 N 51-ФЗ (ред. от 13.05.2008) // Собрание законодательства Российской Федерации, 05.12.1994, № 32, ст. 3301, статья 152. [↑](#footnote-ref-59)
60. См.: Кравченко Ф.Д. Предвыборная агитация в средствах массовой информации. [Электронный ресурс] / Права человека в России. Лекции для молодых юристов и активистов НПО.– 2000. – Режим доступа: http://www.hro.org/editions/lections/01.htm. [↑](#footnote-ref-60)
61. См.: Кодекс Российской Федерации об административных правонарушениях от 30.12.2001 N 195-ФЗ (ред. от 16.05.2008) // Собрание законодательства Российской Федерации, 07.01.2002, № 1 (ч. 1), ст. 1, статья 5.13. [↑](#footnote-ref-61)
62. См.: Кравченко Ф.Д. Предвыборная агитация в средствах массовой информации. [Электронный ресурс] / Права человека в России. Лекции для молодых юристов и активистов НПО.– 2000. – Режим доступа: http://www.hro.org/editions/lections/01.htm. [↑](#footnote-ref-62)
63. См.: Закон Российской Федерации от 27.12.1991 № 2124-1 «О средствах массовой информации» (ред. от 24.07.2007) // «Российская газета», № 32, 08.02.1992, статья 35. [↑](#footnote-ref-63)
64. См.: Там же, статья 44. [↑](#footnote-ref-64)
65. См.: Термина «политическая реклама» в законе нет. Ее правил - тоже. [Электронный ресурс] / Комментарий Центра «Право и СМИ». – 1999. – Режим доступа: http://www.medialaw.ru/publications/zip/61/ch2.htm. [↑](#footnote-ref-65)
66. См.: Федеральный закон от 13.03.2006 № 38-ФЗ (ред. 01.12.2007) «О рекламе» // Собрание законодательства Российской Федерации, 20.03.2006, № 12, ст. 1232, статья 3. [↑](#footnote-ref-66)
67. См.: Большаков С.В., Головин А.Г. Информационное обеспечение выборов и референдумов в Российской Федерации: Второе издание / С.В. Большаков, А.Г. Головин. – М.: РЦОИТ, Весь мир, 2007, с. 203-205. [↑](#footnote-ref-67)
68. Там же, с.203-205. [↑](#footnote-ref-68)
69. См.: Большаков С.В., Головин А.Г. Информационное обеспечение выборов и референдумов в Российской Федерации: Второе издание / С.В. Большаков, А.Г. Головин. – М.: РЦОИТ, Весь мир, 2007, с. 203-205. [↑](#footnote-ref-69)