

МИНИСТЕРСТВО СЕЛЬСКОГО ХОЗЯЙСТВА  
РОССИЙСКОЙ ФЕДЕРАЦИИ

Федеральное государственное бюджетное образовательное  
учреждение высшего образования  
«КУБАНСКИЙ ГОСУДАРСТВЕННЫЙ  
АГРАРНЫЙ УНИВЕРСИТЕТ имени И. Т. ТРУБИЛИНА»

# ИНФОРМАЦИОННОЕ ОБЕСПЕЧЕНИЕ ВЫБОРОВ

Монография

Краснодар  
КубГАУ  
2023

**УДК 342.843:004.9**

**ББК 67.400.8**

**И74**

**Р е ц е н з е н т ы :**

**А. Д. Черненко** – председатель избирательной комиссии  
Краснодарского края;

**С. А. Куемжиева** – декан юридического факультета Кубанского  
государственного аграрного университета,  
д-р юр. наук, профессор;

**Л. П. Рассказов** – зав. кафедрой теории и истории государства  
и права Кубанского государственного  
аграрного университета, д-р юр. наук, профессор

**И74** Информационное обеспечение выборов : монография /  
М. С. Савченко, Е. В. Кириченко, В. Л. Рассказов, Е. Г. Пет-  
ренко. – Краснодар : КубГАУ, 2023. – 186 с.

**ISBN 978-5-907758-47-6**

Монография посвящена исследованию теоретических основ и проблем правового регулирования информационного обеспечения выборов в Российской Федерации. Анализируется становление и развитие институтов информирования избирателей и предвыборной агитации, взаимодействие участников избирательного процесса по вопросам информационного обеспечения избирательных кампаний. Сведения приведены с учетом последних изменений и дополнений, внесенных в российское избирательное законодательство.

Предназначено для обучающихся по направлениям подготовки 40.03.01, 40.04.01 Юриспруденция, для аспирантов – направленность 5.1.2. «Публично-правовые (государственно-правовые) науки», а также для преподавателей и всех интересующихся вопросами избирательного права и процесса.

**УДК 342.843:004.9**

**ББК 67.400.8**

- © Савченко М. С., Кириченко Е. В.,  
Рассказов В. Л., Петренко Е. Г., 2023  
© ФГБОУ ВО Кубанский государственный  
аграрный университет имени  
И. Т. Трубилина, 2023

**ISBN 978-5-907758-47-6**

## **ВВЕДЕНИЕ**

В условиях значительного обновления российского законодательства динамично развивается избирательное право. Развитие правового регулирования избирательных отношений способствует увеличению потенциала электоральной демократии. К тому же избирательное право может быть реализовано только на основе имеющейся у избирателей информации, качество и количество которой в значительной степени определяют свободу волеизъявления.

Значение информационного обеспечения выборов, ориентированного на всех участников избирательного процесса, постоянно возрастает. Распространяемые информационные и агитационные материалы, в наибольшей степени способствуют осознанному волеизъявлению избирателей. Новым направлением развития информационного обеспечения выборов является появление новых медиа-форматов. Важнейшими источником информации стали новостные онлайн-издания, социальные сети и официальные сайты, посвященные выборам. Однако они могут создавать серьезные проблемы с точки зрения обеспечения точности и прозрачности информации, связанной с избирательным процессом.

Сформулированные теоретические положения и выводы позволяют полнее раскрыть сущность и особенности института информационного обеспечения выборов и стать полезными при совершенствовании действующего законодательства.

Проблемы правового регулирования информационного обеспечения выборов исследуются на основе избирательного законодательства по состоянию на 1 сентября 2023 г. Это делает издание особенно ценным научным ресурсом для студентов, аспирантов, преподавателей вузов и всех, кто интересуется вопросами российского избирательного права.

# ГЛАВА 1. ПОНЯТИЕ И СУЩНОСТЬ ИНФОРМАЦИОННОГО ОБЕСПЕЧЕНИЯ ВЫБОРОВ

## 1.1 Понятие и содержание информационного обеспечения выборов

Понятие «информационное обеспечение выборов» введено законодателем в ст. 44 федерального закона № 67-ФЗ «Об основных гарантиях избирательных прав и права на участие в референдуме граждан Российской Федерации» (далее федеральный закон «Об основных гарантиях...»): информационное обеспечение выборов включает в себя информирование избирателей, участников референдума, предвыборную агитацию, агитацию по вопросам референдума и способствует осознанному волеизъявлению граждан, гласности выборов и референдумов<sup>1</sup>. Таким образом, определение приводится не через непосредственное содержание понятия, а через его составные элементы и назначение. В федеральном конституционном законе «О референдуме Российской Федерации»<sup>2</sup>, который также содержит главу об информационном обеспечении, определение дается аналогичным образом.

В федеральном законе «Об основных гарантиях...» большинство определений терминов закреплено во второй статье «Основные термины и понятия», но термин информационное

---

<sup>1</sup> Об основных гарантиях избирательных прав и права на участие в референдуме граждан Российской Федерации: Федеральный закон №67-ФЗ от 12 июня 2002г. (ред. от 31.07.2023) // Российская газета. 2002, 15 июня; ([www.pravo.gov.ru](http://www.pravo.gov.ru)).

<sup>2</sup> О референдуме Российской Федерации: Федеральный конституционный закон от 28.06.2004 № 5-ФКЗ (ред. от 30.12.2021) // Собрание законодательства РФ. 2004. № 27. Ст. 2710; ([www.pravo.gov.ru](http://www.pravo.gov.ru)).

обеспечение вынесен отдельно. При этом одна из двух составляющих информационного обеспечения – предвыборная агитация, определяется во второй статье как деятельность, осуществляемая в период избирательной кампании и имеющая целью побудить или побуждающая избирателей к голосованию за кандидата, список, списки кандидатов или против него (них), а вторая составляющая – информирование избирателей, не имеет легального определения.

Федеральный закон «Об информации, информационных технологиях и о защите информации»<sup>1</sup>, ст. 2 которого также посвящена основным понятиям, содержит термины «предоставление информации» и «распространение информации», под которыми понимаются действия, направленные на получение информации определенным кругом лиц и неопределенным кругом лиц соответственно, но не термин «информирование». Поскольку деятельность, которая фактически осуществляется в рамках информирования избирателей, может быть направлена как на определенный, так и на неопределенный круг лиц, исходя из того, что информационное обеспечение не может быть одновременно агитацией и информированием, к информированию избирателей относят любую деятельность по информационному обеспечению выборов, которая не является предвыборной агитацией.

В науке российского конституционного права существует дискуссия, является ли информационное обеспечение выборов стадией избирательного процесса. Например, И. В. Захаров и А. Н. Кокотов указывают, что информационное обеспечение выборов это комплексный правовой институт, выражающийся в форме конституционно-правового режима распространения

---

<sup>1</sup> Об информации, информационных технологиях и о защите информации: Федеральный закон от 27.07.2006 № 149-ФЗ (ред. от 31.07.2023) // Собрание законодательства РФ. 2006. № 31 (1 ч.). Ст. 3448; ([www.pravo.gov.ru](http://www.pravo.gov.ru)).

информации в ходе избирательной кампании, который является составной частью избирательного процесса, но не его стадией<sup>1</sup>. В то же время ряд других авторов называет информационное обеспечение среди стадий избирательного процесса<sup>23</sup>.

Одним из аргументов в пользу того, что информационное обеспечение выборов не может считаться стадией избирательного процесса является то, что все остальные стадии выполняются последовательно, а информационное обеспечение не соответствует этому принципу. Но при этом составляющие части информационного обеспечения – информирование избирателей и предвыборная агитация, обладают всеми остальными признаками стадий избирательного процесса. У них есть конкретные цели, особый субъектный состав, обособленность во времени и определенные избирательные действия. В то же время интересную аналогию проводят в своей работе «Информационное обеспечение выборов и референдумов в Российской Федерации»<sup>4</sup> С. В. Большаков и А. Г. Головин, сравнивая информационное обеспечение с финансовым обеспечением, которое также обладает рядом схожих признаков, но стадией не

---

<sup>1</sup> Избирательное право Российской Федерации: учебник и практикум для вузов / И. В. Захаров [и др.]; под редакцией И. В. Захарова, А. Н. Кокотова. 5-е изд., перераб. и доп. М. : Издательство Юрайт, 2023. – 334 с.

<sup>2</sup>Избирательное право и избирательный процесс в Российской Федерации. Учебник для вузов // ответственный редактор кандидат юридических наук А. А. Вешняков. М. : Издательство НОРМА, 2003. – 816 с.

<sup>3</sup> Биктагиров Р. Т. Стадии российского избирательного процесса: понятие и проблемы классификации // Избирательное право. 2013. №1 (21).

<sup>4</sup> Большаков С. В., Головин А. Г. Информационное обеспечение выборов и референдумов в Российской Федерации – М. : РЦОИТ, Издательство «Весь Мир», 2007. – 304 с.

признается. Они подчеркивают, что и информационное и финансовое обеспечение выборов нельзя считать отдельными стадиями избирательного процесса, так как они представляют собой комплексы мероприятий, осуществляемых на протяжении всей избирательной кампании, в том числе после голосования и определения результатов выборов.

Отчасти расхождения по этому вопросу объясняются историей развития правового регулирования информационного обеспечения выборов. В Федеральном законе «Об основных гарантиях избирательных прав граждан»<sup>1</sup> 1994 г. не было главы, посвященной всему информационному обеспечению, но была глава «Предвыборная агитация», которая содержала всего четыре статьи, посвященные правилам ведения агитации через средства массовой информации, действующим при этом запретам и срокам агитации. Таким образом, на момент формирования теоретической базы, описывающей правовое регулирование электоральных процессов, закон регулировал только те отношения, которые в полной мере и без каких-либо разногласий описывались понятием «стадия избирательного процесса» и соответствовали всем критериям, включая критерий последовательности.

В дальнейшем, в 1997 г. был принят закон «Об основных гарантиях избирательных прав и права на участие в референдуме граждан Российской Федерации»<sup>2</sup>, который существенно расширял правовое регулирование предвыборной агитации. За-

---

<sup>1</sup> Об основных гарантиях избирательных прав граждан Российской Федерации: Федеральный закон от 6.12.1994 № 56-ФЗ // Собрание законодательства Российской Федерации от 12.12.1994. № 33. Ст. 3406.

<sup>2</sup> Об основных гарантиях избирательных прав и права на участие в референдуме граждан Российской Федерации: Федеральный закон от 19.09.1997 № 124-ФЗ // Собрание законодательства Российской Федерации. 1997. № 38. Ст. 4339.

кон подробно описывал разрешенные методы агитации, порядок доступа ведущих ее субъектов к средствам массовой информации, в том числе и к электронным, порядок проведения массовых агитационных мероприятий. Название главы также было адаптировано с учетом изменения названия самого федерального закона – «Агитация при проведении выборов и референдумов». Но, как видно, в том числе, и из названия, развитие получило только правовое регулирование предвыборной агитации, а информирование избирателей законодателем в рамках этого закона не было урегулировано. Что закрепило сложившуюся ранее практику воспринимать все информационное обеспечение как стадию избирательного процесса.

И только после принятия в 2002 г. действующего на сегодняшний день обновленного федерального закона «Об основных гарантиях избирательных прав и права на участие в референдуме граждан Российской Федерации» в него была добавлена глава «Гарантии прав граждан на получение и распространение информации о выборах и референдумах», которая содержала понятие информационного обеспечения и впервые разделяла информирование избирателей и предвыборную агитацию. При этом информационное обеспечение референдумов было исключено из закона и содержится в Федеральном конституционном законе «О референдуме Российской Федерации».

В результате, к моменту законодательного закрепления информирования избирателей как одной из составляющих процесса информационного обеспечения выборов наравне с предвыборной агитацией перечень стадий избирательного процесса уже успел стать устоявшейся конструкцией. Поскольку глава про гарантии прав граждан на получение и распространение информации о выборах и референдумах заменила собой главу про предвыборную агитацию, информационное обеспечение выборов заняло место предвыборной агитации в системе стадий избирательного процесса соответственно.

Еще одно компромиссное решение предполагает в данном вопросе разделять информационное обеспечение выборов, как комплексный правовой институт, который действует на протяжении всех стадий избирательного процесса и предвыборную агитацию, которая одновременно является и составным элементом этого института, и самостоятельной стадией.

Существует также дискуссия вокруг неполноты предложенного законодателем содержания понятия информационного обеспечения. Это вызвано некоторой несогласованностью, используемой в нормативных правовых актах терминологии. В качестве примера можно привести вопрос о целесообразности объединения информирования избирателей и предвыборной агитации в одну систему, называющуюся информационное обеспечение. Федеральный закон «Об информации, информационных технологиях и о защите информации» в качестве определения информации приводит сведения (сообщения, данные) независимо от формы их представления. Таким образом, информационное обеспечение выборов, раз его название сформулировано именно таким образом, должно включать в себя не только информирование и агитацию, но и другие действия, связанные с передачей сведений и данных в ходе избирательного процесса. Более того, представители Центральной избирательной комиссии публиковали разъяснения, подтверждающие эту точку зрения. Так, в выступлении члена ЦИК России М. В. Гришиной «Информационное обеспечение выборов: информирование избирателей и предвыборная агитация», опубликованном в том числе на сайте ЦИК России<sup>1</sup> прямо указано, что в Российской Федерации с 2002 г. принята концепция

---

<sup>1</sup> Гришина М. В. Лекция члена ЦИК России М. В. Гришиной на тему: «Информационное обеспечение выборов: информирование избирателей и предвыборная агитация» – URL: [http://www.cikrf.ru/about/activity/traiNoiNoq/iNoform/grishiNoa\\_140910.html](http://www.cikrf.ru/about/activity/traiNoiNoq/iNoform/grishiNoa_140910.html)

наиболее полного регулирования информационного обеспечения выборов, т. е. фактически законодательство о выборах регулирует все отношения, возникающие в ходе поиска, получения и распространения информации, связанной с проведением выборов, в ходе избирательной кампании.

Согласно ст. 2 Федерального закона «О Государственной автоматизированной системе Российской Федерации «Выборы»»<sup>1</sup>, ГАС «Выборы» – это автоматизированная информационная система, реализующая информационные процессы при подготовке и проведении выборов и референдума, а база данных ГАС «Выборы» – это объективная форма представления и организации совокупности данных, систематизированных таким образом, чтобы эти данные могли быть найдены и обработаны с использованием комплексов средств автоматизации ГАС «Выборы». Из этих определений, равно как и из положений других статей указанного федерального закона, следует, что система в буквальном смысле используется для информационного обеспечения выборов. Но, в силу того, что в федеральном законе «Об основных гарантиях...» под информационном обеспечением понимаются только информирование избирателей и предвыборная агитация, нормы, регулирующие информационное обеспечение, не распространяются на систему «Выборы». Аналогично рассматриваются и положения об электронном законодательстве<sup>2</sup>, комплексах обработки

---

<sup>1</sup> О Государственной автоматизированной системе Российской Федерации «Выборы»: Федеральный закон от 10.01.2003 № 20-ФЗ (ред. от 10.07.2023) // Собрание законодательства РФ. 2003. № 2. Ст. 172.

<sup>2</sup> О Порядке дистанционного электронного голосования с использованием федеральных государственных информационных систем: Постановление Центральной избирательной комиссии от 8.06.2022 № 86/716-8 // ЭПС «Система ГАРАНТ».

избирательных бюллетеней<sup>1</sup>, о системах видеонаблюдения на избирательных участках<sup>2</sup>. При этом само название седьмой главы закона «Об основных гарантиях», которое прямо содержит указание именно на гарантии прав граждан на получение и распространение информации, корректно отражает ее содержание. Расхождение возникает только с введением в ст. 44 термина информационное обеспечение. В законе не закреплено специального термина, который объединял бы системы, работающие с информацией в ходе избирательного процесса, но не отнесенные к информационному обеспечению. Опираясь на доклад В. Е. Чурова, опубликованный им на посту председателя Центральной избирательной комиссии Российской Федерации можно сделать вывод, что все эти системы укладываются в широкое понятие «техническое обеспечение»<sup>3</sup>. Такое положение не создает прямой правовой коллизии и не нуждается в немедленном исправлении. Но существующая внутренняя несогласованность терминологии и противоречие отдельных терминов общеупотребительному (словарному) их значению представляется целесообразным исправить.

---

<sup>1</sup> Об Инструкции о порядке использования технических средств подсчета голосов – комплексов обработки избирательных бюллетеней 2017 на выборах и референдумах, проводимых в Российской Федерации: Постановление Центральной избирательной комиссии РФ от 8.02.2018 № 139/1148-7// ЭПС «Система ГАРАНТ».

<sup>2</sup> О видеонаблюдении при проведении выборов депутатов Государственной Думы Федерального Собрания Российской Федерации восьмого созыва: Постановление Центральной избирательной комиссии РФ от 14.07.2021 № 20/169-8// «Система ГАРАНТ».

<sup>3</sup> Доклад Председателя Центральной избирательной комиссии Российской Федерации Чурова Владимира Евгеньевича «Избирательный процесс: Теория, практика и научное сотрудничество» //– URL: <https://new.ras.ru/upload/iblock/b00/t6asg2v11fs6ryludmqgr2503mgmhr1q.doc>.

Некоторые исследователи и практики определяют информационное обеспечение выборов как правовой институт и также расходятся в отдельных деталях. Например, пресс-секретарь Председателя ЦИК РФ Т. В. Нечипоренко предлагает следующее определение: информационное обеспечение выборов – комплексный правовой институт российского избирательного законодательства, объединяющий группу взаимосвязанных юридических норм, регулирующих в рамках избирательной кампании информационные и агитационные правоотношения, и состоящий из двух субинститутов – информирования избирателей и агитации за кандидатов, списки кандидатов либо против них<sup>1</sup>. При этом уточняется, что под информационными правоотношениями понимаются действия участников избирательной кампании в связи с подготовкой и распространением информации, касающейся выборов, регламентированные нормами избирательного и информационного права, и не носящие агитационный характер, а избирательные агитационные правоотношения – это отношения, возникающие между субъектами избирательного процесса, урегулированные нормами избирательного права, побуждающие или имеющие целью побудить избирателей к голосованию за кандидатов, списки кандидатов или против них.

Информационное обеспечение выборов является комплексным правовым институтом, так как, регулируя взаимосвязанные отношения в области электоральных процессов, он включает в себя нормы из различных отраслей права. Нормы, регулирующие информационное обеспечение выборов имеют отношение к конституционному, административному, уголовному праву, используют элементы таких областей права как информационное право и финансовое право.

---

<sup>1</sup> Нечипоренко Т. В. Информационное обеспечение выборов – институт избирательного законодательства Российской Федерации : автореф. дис. ... канд. юр. наук. М., 2010. – 26 с.

Принимая во внимание, что информационное обеспечение выборов является продолжительным процессом, его, в свою очередь, также разделяют на этапы. Так, в работе «Избирательное законодательство и выборы в современном мире» изданной Центральной избирательной комиссией Российской Федерации, предлагается четыре этапа:

- со дня официального опубликования решения о назначении выборов до выдвижения кандидатов, списков кандидатов;
- с момента выдвижения кандидатов, списка кандидатов до начала агитационного периода в средствах массовой информации;
- с начала агитационного периода в средствах массовой информации до 00:00 дня, предшествующего дню голосования;
- день, предшествующий дню голосования и день голосования.

Эта классификация опирается на особенности правового регулирования информационного обеспечения на каждом этапе, исходя из изменений субъектов, его осуществляющих и их прав по распространению информации. Но на сегодняшний день, с введением практики многодневного голосования, последний этап в такой классификации нуждается в изменениях, которые отразят эту практику. Кроме того, представляется целесообразным в качестве отдельного этапа указать и промежуток времени после окончания голосования и до завершения избирательного процесса, так как на стадиях, последующих за голосованием, также может осуществляться информирование избирателей.

Цели информационного обеспечения выборов декларативно содержатся прямо в его легальном определении. Это способствование осознанному волеизъявлению граждан, гласности выборов и референдумов. Более подробно их сформулировали в ранее приведенной работе Центральной избирательной комиссии Российской Федерации «Информационное обеспечение выборов: информирование избирателей и предвыборная

агитация», обозначив две цели. Первая – установление гарантий доступа политических партий, кандидатов к средствам массовой информации, гарантий предоставления помещений для проведения агитационных собраний, установление равных правовых условий для проведения публичных агитационных мероприятий. Вторая – установление ограничительных мер, запретов для проведения предвыборной агитации ряду должностных лиц, установления периодов «тишины» и ограничений (правил) в части информационного освещения предвыборных кампаний кандидатов и политических партий.

В главе о гарантиях прав граждан на получение и распространение информации о выборах и референдумах большая часть статей посвящена предвыборной агитации, три информированию избирателей и только две информационному обеспечению в целом. Помимо ст. 44, которая вводит понятие информационного обеспечения, к ним относится ст. 47 «Организации телерадиовещания и периодические печатные издания, используемые для информационного обеспечения выборов и референдумов».

Согласно этой статье, информационное обеспечение выборов и референдумов соответствующего уровня осуществляется с использованием государственных, муниципальных и негосударственных организаций телерадиовещания, редакций государственных, муниципальных и негосударственных периодических печатных изданий. Существует три критерия по которым организация телерадиовещания или периодическое печатное издание может быть отнесено к государственным. Это организации и издания учредителями (соучредителями) которых или учредителями (соучредителями) редакций которых на день официального опубликования решения о назначении выборов или о назначении референдума являются государственные органы и организации. Организации, которым за год, предшествующий дню официального опубликования решения о назначении выборов или о назначении референдума, выделялись

бюджетные ассигнования из федерального бюджета, а также бюджета субъекта Российской Федерации на их функционирование. Кроме того, и организации, в уставном (складочном) капитале которых на день официального опубликования решения о назначении выборов или о назначении референдума имеется доля (вклад) Российской Федерации и (или) субъекта (субъектов) Российской Федерации.

По аналогичным критериям следует определять и муниципальные организации телерадиовещания, и муниципальные печатные издания. Это организации и издания, а также относящиеся к ним редакции, учредителями (соучредителями) которых являются органы местного самоуправления и муниципальные организации на день официального опубликования решения о назначении выборов или о назначении референдума. Организации, которым за год, предшествующий дню официального опубликования решения о назначении выборов или о назначении референдума, выделялись бюджетные ассигнования из местного бюджета на их функционирование. Кроме того, организации, в уставном (складочном) капитале которых на день официального опубликования решения о назначении выборов или о назначении референдума имеется доля (вклад) одного или нескольких муниципальных образований.

Все организации телерадиовещания и периодические печатные издания, которые не попадают под критерии, относящие их к государственным или муниципальным являются негосударственными.

При этом в законе существует примечательная особенность, связанная с тем, что в случае если государство в лице своего уполномоченного органа в период предвыборной агитации, например, приобретет акции негосударственного средства массовой информации, то правовой статус организации не изменится, так как государственной она была бы признана только если государственная доля в ее капитале была на день опубли-

кования решения назначения о выборах. Таким образом, теоретически, путем приобретения долей в капитале уже после опубликования решения о выборах, государство может фактически участвовать в информационном обеспечении через средства массовой информации, на которые распространяются требования законодательства, предъявляемые к негосударственным средствам массовой информации. На сегодняшний день такая практика не использовалась, поэтому вопрос об изменении этих положений закона «Об основных гарантиях» не стоит на повестке, но, тем не менее, представляется недостатком действующего законодательства.

Все организации телерадиовещания закон также разделяет на две группы в зависимости от территории распространения. В первую группу отнесены общероссийские организации и издания, т. е. имеющие лицензию на вещание на территории половины или более чем половины субъектов Российской Федерации или осуществляющие выпуск средств массовой информации, распространяемых на основании договора иными организациями на территориях половины или более субъектов Российской Федерации. Во вторую же входят региональные организации, то есть осуществляющие свою деятельность на территориях менее чем половины субъектов. Для периодических печатных изданий предусмотрено такое же разделение, основанное на количестве субъектов, в которых издание зарегистрировано для рассмотрения.

Существуют также печатные издания, которые являются общероссийскими, но имеют региональную страницу, распространяемую только в пределах одного конкретного субъекта с новостями, информацией и рекламой, актуальной только для жителей этого субъекта. Такие страницы, по распространенной практике, при этом не регистрируются как отдельные средства массовой информации, поэтому возникает вопрос о том относится такое издание к общероссийскому или к региональному в контексте избирательного права. Согласно разъяснениям

Центральной избирательной комиссией, при отсутствии самостоятельной регистрации у региональной страницы, она не может быть отнесена к региональным средствам массовой информации и подчиняется всем ограничениям, которые применяются к общероссийским печатным изданиям. Согласно действующему законодательству, при наличии у такой региональной страницы собственного постоянного названия, текущего номера, самостоятельной нумерации страниц, периодичности выпуска не реже раза в год и тиража не менее одной тысячи экземпляров, ее можно будет зарегистрировать как самостоятельное печатное издание даже если она будет распространяться с общей газетой и тогда для нее будет действовать правовой режим региональных средств массовой информации. При этом если страница соответствует всем необходимым критериям, но зарегистрирована не была, этого не будет достаточно, так как законодательство допускает их выход в качестве составной части основного периодического издания, но, соответственно, в том же правовом режиме, что и основное издание. Это же касается и специальных выпусков средств массовой информации. Специальные выпуски периодического печатного издания не нуждаются в самостоятельной регистрации и сохраняют правовой режим основного издания.

В периодических печатных изданиях, учрежденных органами государственной власти, органами местного самоуправления исключительно для опубликования их официальных материалов и сообщений, нормативных правовых и иных актов, не могут публиковаться агитационные материалы, а также редакционные материалы, освещающие деятельность кандидатов, избирательных объединений, инициативной группы по проведению референдума.

При проведении выборов в федеральные органы государственной власти перечень государственных и муниципальных организаций телерадиовещания, государственных и муници-

пальных периодических печатных изданий публикуются организующей выборы, референдум комиссией или указанной в законе нижестоящей комиссией по представлению органа исполнительной власти, уполномоченного на осуществление функций по регистрации средств массовой информации, не позднее чем на пятнадцатый день после дня официального опубликования решения о назначении выборов, официального опубликования решения о назначении референдума. При проведении выборов в органы государственной власти субъекта аналогичные нормы применяются к перечню региональных государственных и муниципальных организаций телерадиовещания, региональных государственных и муниципальных периодических печатных изданий, а на муниципальных выборах к перечню муниципальных организаций телерадиовещания и муниципальных периодических печатных соответственно.

Указанные перечни должны быть предоставлены в избирательную комиссию соответствующего уровня не позднее чем на десятый день после дня официального опубликования решения о назначении выборов или о назначении референдума.

О каждом периодическом печатном издании и о каждой организации телерадиовещания в перечне необходимо указать:

– регистрационный номер и дату выдачи свидетельства о регистрации средства массовой информации;

– юридический адрес;

– учредителей;

– вид и объем выделявшихся бюджетных ассигнований на функционирование организации телерадиовещания, периодического печатного издания (если таковые выделялись за год, предшествующий дню официального опубликования решения о назначении выборов, официального опубликования решения о назначении референдума);

– долю (вклад) Российской Федерации, субъектов Российской Федерации, муниципальных образований в уставном (складочном) капитале (если таковая имелась (таковой имелся)

на день официального опубликования (публикации) решения о назначении выборов, день официального опубликования решения о назначении референдума);

– периодичность выпуска периодического печатного издания;

– указание на то, что соответствующие телеканал, радиоканал, телепрограмма, радиопрограмма, периодическое печатное издание являются специализированными (для культурно-просветительских, детских, технических, научных и других специализированных средств массовой информации).

При проведении выборов в федеральные органы государственной власти федеральный орган исполнительной власти, осуществляющий функции по оказанию государственных услуг, управлению государственным имуществом в сфере печати, средств массовой информации и массовых коммуникаций в том числе компьютерных сетей общего пользования в области электронных средств массовой информации, издательской и полиграфической деятельности, не позднее чем на пятый день после дня официального опубликования решения о назначении выборов представляет в федеральный орган исполнительной власти, уполномоченный на осуществление функций по регистрации средств массовой информации, список организаций телерадиовещания и периодических печатных изданий, которым за год, предшествующий дню официального опубликования указанного решения, выделялись бюджетные ассигнования из федерального бюджета на их функционирование, а также сведения о виде и об объеме таких ассигнований. Аналогичные правила действуют для соответствующих органов исполнительной власти субъекта федерации и органов местного самоуправления.

Следует указать, что федеральный закон «Об основных гарантиях...» ни в главе VII, ни во второй статье не содержится определения ряда терминов, которые используются в статье,

посвященной участию организаций телерадиовещания и печатных изданий в информационном обеспечении, но определения этих терминов можно найти в ст. 2 Закона Российской Федерации «О средствах массовой информации»<sup>1</sup>:

– под массовой информацией понимаются предназначенные для неограниченного круга лиц печатные, аудио-, аудиовизуальные и иные сообщения и материалы;

– под средством массовой информации понимается периодическое печатное издание, сетевое издание, телеканал, радиоканал, телепрограмма, радиопрограмма, видеопрограмма, кинохроникальная программа, иная форма периодического распространения массовой информации под постоянным наименованием (названием);

– под периодическим печатным изданием понимается газета, журнал, альманах, бюллетень, иное издание, имеющее постоянное наименование (название), текущий номер и выходящее в свет не реже одного раза в год;

– под специализированным средством массовой информации понимается такое средство массовой информации, для регистрации или распространения продукции которого настоящим Законом установлены специальные правила;

– под продукцией средства массовой информации понимается тираж или часть тиража отдельного номера периодического печатного издания, отдельный выпуск телеканала, радиоканала, радиопрограммы, телепрограммы, кинохроникальной программы, тираж или часть аудио- или видеозаписи программы, отдельный выпуск либо обновление сетевого издания, отдельный выпуск иного средства массовой информации;

– под распространением продукции средства массовой информации понимаются продажа, подписка, доставка, раздача

---

<sup>1</sup> О средствах массовой информации: Закон РФ от 27.12.1991 № 2124-1 (ред. от 13.06.2023) // Ведомости СНД и ВС РФ. 1992. № 7. Ст. 300.

периодического печатного издания, аудио- или видеозаписи программы, вещание телеканала, радиоканала (телевизионное вещание, радиовещание), вещание телепрограммы, радиопрограммы в составе соответственно телеканала, радиоканала, демонстрация кинохроникальной программы, предоставление доступа к сетевому изданию, иные способы распространения;

– под редакцией средства массовой информации понимается организация, учреждение, предприятие либо гражданин, объединение граждан, осуществляющие производство и выпуск средства массовой информации;

– под телеканалом, радиоканалом понимается сформированная в соответствии с сеткой вещания (программой передач) и выходящая в свет (эфир) под постоянным наименованием (названием) и с установленной периодичностью совокупность теле-, радиопрограмм и (или) соответственно иных аудиовизуальных, звуковых сообщений и материалов.

Помимо Федерального закона «Об основных гарантиях избирательных прав и права на участие в референдуме граждан Российской Федерации» нормы, регулирующие информационное обеспечение электоральных процессов содержатся и в других нормативных правовых актах.

Глава 8 Федерального конституционного закона «О референдуме Российской Федерации» целиком посвящена информационному обеспечению референдумов. Глава 8 Федерального закона «О выборах депутатов Государственной Думы Федерального Собрания Российской Федерации»<sup>1</sup> носит название «Информирование избирателей и предвыборная агитация» и в отдельных статьях дублирует закон «Об основных гарантиях»

---

<sup>1</sup> О выборах депутатов Государственной Думы Федерального Собрания Российской Федерации : Федеральный закон от 22.02.2014 № 20-ФЗ (ред. от 29.05.2023) // Собрание законодательства РФ.2014. № 8. Ст. 740; ( [www.pravo.gov.ru](http://www.pravo.gov.ru)).

в несколько измененном виде. Из определения информационного обеспечения было удалено упоминание о референдумах, более подробно описаны условия доступа политических партий и кандидатов к средствам массовой информации, условия проведения предвыборной агитации. Аналогичным образом, дублирует с незначительной адаптацией под президентские выборы, нормы закона «Об основных гарантиях» и Федеральный закон «О выборах Президента Российской Федерации»<sup>1</sup>.

Региональные законы также могут содержать нормы, регулирующие информационное обеспечение на выборах главы субъекта федерации или на выборах в региональных парламент. Например, в Краснодарском крае Закон Краснодарского края «О выборах депутатов Законодательного Собрания Краснодарского края» содержит главу «Гарантии прав граждан на получение и распространение информации о выборах», которая также адаптировано дублирует федеральные нормы об информационном обеспечении выборов, не внося никаких принципиально новых положений. Следует отметить, что субъекты могут своими законами устанавливать дополнительные гарантии избирательных прав граждан и права на участие в референдуме.

Кроме того, пространство для дискуссии возникает и вокруг конституционности основного содержания информационного обеспечения выборов. Часть 1 ст. 29 Конституции Российской Федерации гарантирует каждому свободу мысли и слова. Часть 4 той же статьи закрепляет право каждого свободно искать, получать, передавать, производить и распространять информацию любым законным способом. При этом ст. 29 содержит упоминание о перечне сведений, составляющих государ-

---

<sup>1</sup> О выборах Президента Российской Федерации»: Федеральный закон от 10.01.2003 № 19-ФЗ (ред. от 29.05.2023) // Собрание законодательства РФ. 2003. № 2. Ст. 171; ([www.pravo.gov.ru](http://www.pravo.gov.ru)).

ственную тайну и о недопущении пропаганды и агитации, возбуждающей социальную, расовую, национальную или религиозную ненависть и вражду, а также пропаганду социального, расового, национального, религиозного или языкового превосходства. Очевидно, что распространение информации о кандидате в день голосования, в общем случае, этими ограничениями не охватывается. В то же время, ч. 3 ст. 55 Конституции позволяет ограничивать права и свободы человека и гражданина в той мере, в какой это необходимо в целях защиты основ конституционного строя, нравственности, здоровья, прав и законных интересов других лиц, обеспечения обороны страны и безопасности государства. Российская Федерация – демократическое государство, а свободные легитимные выборы являются фундаментальной опорой демократии, поэтому обеспечение соблюдения принципов всеобщего равного прямого волеизъявления при тайном голосовании является защитой основ конституционного строя. Однако степень государственного регулирования этих отношений в области информационного обеспечения выборов необходимая для соблюдения указанных принципов вызывает многочисленные споры, которые сопровождаются, в том числе, запросами в Конституционный суд Российской Федерации.

Высказывается мнение, что наращивание правовых ограничений со стороны государства, которые должны противодействовать нарушениям избирательного права в ходе информационного обеспечения выборов и референдумов, можно заменить повышением уровня электорально-правовой культуры и развитием моральных самоограничений. Такая концепция предлагается в работе Российского центра обучения избирательным

технологиям при Центральной избирательной комиссии Российской Федерации<sup>1</sup> и подкрепляется позиций Конституционного суда Российской Федерации, обозначенной в Постановлении «По делу о проверке конституционности отдельных положений Федерального закона «Об основных гарантиях избирательных прав и прав на участие в референдуме граждан Российской Федерации» в связи с запросом группы депутатов Государственной Думы и жалобами граждан С. А. Бунтана, К. А. Катаняна и К. С. Рожкова», в котором было отмечено, что пользование свободой массовой информации – по смыслу ст. 29 Конституции Российской Федерации, п. 2 ст. 10 Конвенции о защите прав человека и основных свобод и п. 3 ст. 19 Международного пакта о гражданских и политических правах – налагает на организации, осуществляющие выпуск средств массовой информации, особые обязанности и особую ответственность, представители этих организаций, действующих на основе редакционной независимости и вырабатываемых журналистским сообществом норм саморегуляции, т. е. правил профессии и этических принципов, должны занимать этичные и взвешенные позиции и освещать избирательные кампании справедливым, сбалансированным и беспристрастным образом<sup>2</sup>.

---

<sup>1</sup> Большаков С. В., Головин А. Г. Информационное обеспечение выборов и референдумов в Российской Федерации. М. : Изд-во «Весь мир», 2007. – 302 с.

<sup>2</sup> По делу о проверке конституционности отдельных положений Федерального закона «Об основных гарантиях избирательных прав и права на участие в референдуме граждан Российской Федерации» в связи с запросом группы депутатов Государственной Думы и жалобами граждан С. А. Бунтана, К. А. Катаняна и К. С. Рожкова : Постановление Конституционного Суда РФ от 30.10.2003 № 15-П // Собрание законодательства РФ. 2003. № 44. – Ст. 4358.

Тем не менее, представляется, что такая позиция не достаточно полно обеспечивает механизмы для защиты основ конституционного строя. Несомненно, системная и регулярная работа, которая проводится избирательными комиссиями и юридическими факультетами вузов с избирателями повышает их устойчивость к манипуляциям, а соблюдающий журналистскую этику публицист не станет сознательно искать пробелы в законодательстве о предвыборной агитации, чтобы опубликовать статью в пользу оплатившего его труд кандидата в недопустимый для этого период. Но государство обязано гарантировать гражданам возможность принять участие в подлинно демократических выборах, а основывать государственные гарантии на неизмеримых, неverifiedируемых и, фактически, незадокументированных этических принципах средств массовой информации и показателях осознанности электората представляется неэффективным и ненадежным. Процессы повышения электоральной грамотности населения, повышения культуры публицистической и журналистской деятельности и правового регулирования информационного обеспечения выборов, путем установления необходимых ограничений, должны эффективно дополнять друг друга, а не выступать как взаимозаменяемые.

Помимо вышеприведенного постановления Конституционного суда в этом контексте интересно также и постановление от 16 июня 2006 года «По делу о проверке конституционности ряда положений ст. 48, 51, 52, 54, 58 и 59 Федерального закона «Об основных гарантиях избирательных прав и права на участие в референдуме граждан Российской Федерации» в связи с запросом Государственной Думы Астраханской области»<sup>1</sup>. Заявитель предполагал, что указанные статьи не предоставляют

---

<sup>1</sup> По делу о проверке конституционности ряда положений ст. 48, 51, 52, 54, 58 и 59 Федерального закона «Об основных гарантиях избирательных прав и права на участие в референдуме граждан Рос-

гражданину, который не является кандидатом и не выступает от имени кандидата или избирательного объединения, возможность проводить предвыборную агитацию без привлечения средств избирательного фонда, самостоятельно оплачивая соответствующие расходы и, соответственно, тем самым несоразмерно ограничиваются свобода мысли и слова и право граждан свободно искать, получать, передавать, производить и распространять информацию любым законным способом.

Конституционный Суд обозначил, что свободные выборы как способ выявления действительной воли народа и формирования легитимных выборных органов публичной власти тесно связаны с гарантируемыми Конституцией Российской Федерации, ее ст. 29 (ч. 1, 4 и 5), свободой мысли и слова, правом каждого свободно искать, получать, передавать, производить и распространять информацию любым законным способом, а также со свободой массовой информации. По смыслу ст. 3, 19, 29 и 32 Конституции Российской Федерации во взаимосвязи с ее ст. 71 (п. «в»), 72 (п. «б» ч. 1) и 76 (ч. 1 и 2), федеральный законодатель – исходя из того, что свободные выборы, как одна из основ конституционного строя Российской Федерации, предполагают необходимость их проведения с разумной периодичностью, при обеспечении свободного волеизъявления граждан, в условиях состязательности и открытости, – обязан устанавливать такой порядок информационного обеспечения выборов, в том числе проведения предвыборной агитации и ее финансирования, который надлежащим образом гарантировал бы избирательные права граждан, демократические выборы и легитимацию формируемых по их итогам органов государственной власти и органов местного самоуправления.

---

сийской Федерации» в связи с запросом Государственной Думы Астраханской области: Постановление Конституционного Суда РФ от 16.06.2006 № 7-П // Сборник законодательства РФ.2006. № 27. Ст. 2970.

При конкретизации положений Конституции Российской Федерации о свободных выборах, избирательных правах, а также о праве на свободу слова и свободу информации федеральный законодатель обладает дискрецией в выборе соответствующих механизмов, средств и методов, определяемой, в частности, историческими условиями, складывающимися на том или ином этапе развития страны. При осуществлении нормативного регулирования, направленного на разрешение правовых коллизий между правом на свободные выборы, с одной стороны, и свободой слова и выражения мнений, с другой, федеральный законодатель – по смыслу приведенных статей Конституции Российской Федерации, Конвенции о защите прав человека и основных свобод и Международного пакта о гражданских и политических правах – обязан соблюдать баланс указанных конституционно защищаемых ценностей исходя из необходимости гарантирования конституционных прав граждан как избирателей и установления таких условий и порядка информационного обеспечения выборов, в том числе ведения предвыборной агитации и ее финансирования, которые надлежащим образом гарантировали бы проведение свободных выборов на основе демократических стандартов. При этом, учитывая в том числе публично-правовые интересы, он не должен вводить несоразмерных ограничений, которые не являлись бы необходимыми в демократическом обществе и нарушали бы саму суть защищаемых прав.

Различия в условиях и порядке осуществления предвыборной агитационной деятельности (включая финансирование предвыборной агитации) кандидатами, избирательными объединениями, с одной стороны, и гражданами, с другой, законодатель связывает с особенностями способов и форм реализации активного и пассивного избирательного права, с особенностями присущих специальному статусу этих субъектов избирательного процесса правомочий, а также с целями, которые пре-

следуют проводящие предвыборную агитацию кандидаты, избирательные объединения и участвующие в ее проведении граждане: при осуществлении пассивного избирательного права кандидат преследует цель быть избранным в состав соответствующего органа публичной власти, что предполагает необходимые для ведения избирательной кампании финансовые затраты, реализация же активного избирательного права служит прежде всего выявлению воли избирателей, легитимирующей персональный состав выборных органов народного представительства и свободной от неправомерного давления, в том числе с использованием финансовых средств.

Таким образом, Конституционный суд Российской Федерации детально разъяснил позицию не только о допустимости, но и необходимости государственного участия в информационном обеспечении выборов. При этом не весь состав суда был согласен с таким подходом. А. Л. Кононов в своем особом мнении<sup>1</sup> выразил свое несогласие, посчитав, что суд применил конституционное правосудие не для защиты прав, а для оправдания их ограничений. Его позиция заключалась в том, что сложившаяся в российском законодательстве практика фактически лишала обычного гражданина, обладающего активным избирательным правом, доводить до сведения других избирателей свое отношение к кандидатам и спискам кандидатов, тем самым влияя на результат выборов. Он ссылается на позицию Европейского суда по правам человека, изложенную в процессе «Боуман против Соединенного Королевства»: «Свобода слова служит одним из необходимых условий для обеспечения

---

<sup>1</sup> Особое мнение судьи конституционного суда российской Федерации А. Л. Коконова по делу о проверке конституционности ряда положений ст. 48, 51, 52, 54, 58 и 59 Федерального закона «Об основных гарантиях избирательных прав и права на участие в референдуме граждан Российской Федерации» в связи с запросом Государственной Думы Астраханской области // СПС КонсультантПлюс.

свободного выражения мнений народа при избрании законодательной власти. По этой причине особенно важно, чтобы всякого рода информация и мнения могли циркулировать свободно в период, предшествующий выборам... именно в тот критический момент, когда мысли избирателя сфокусированы на выборе своего представителя»<sup>1</sup>.

Следует отметить, что в постановлении по этому делу Европейский суд по правам человека сформулировал перечень требований, которые должны быть соблюдены, при государственном вмешательстве в информационное обеспечение выборов. К этим требованиям были отнесены оправданность ограничений, сохранение равновесия прав, наличие альтернативных методов информации и фактически осуществимый доступ всех граждан, обладающих активным избирательным правом, к эффективным каналам информации, соразмерность вводимых ограничений целям, которые достигаются с их помощью и осознанности свободы волеизъявления.

А. Л. Кононов же считал, что поскольку действующие нормы позволяют участвовать в информационном обеспечении и, в частности, в предвыборной агитации, только кандидатам и партиям, то эти принципы не соблюдаются. Там же он ссылается на решение Конституционного Суда Словацкой Республики по похожему делу: «Демократия не является формой правления, учрежденной исключительно в интересах политических партий. Отрицание основных прав и свобод человека в интересах политических партий равнозначно отрицанию демократии. Принцип соревнования политических сил не может применяться таким образом, который ограничивает основные права человека в противоречие с Конституцией. В демократи-

---

<sup>1</sup> Bowman v. the United Kingdom, 19 February 1998, Reports of Judgments and Decisions 1998-I

ческом обществе интересы политических партий не должны защищаться за счет нарушения прав граждан, особенно если они являются избирателями».

Необходимо указать, что фактическое положение с доступом граждан к эффективным каналам информации принципиально поменялось с момента высказывания А. Л. Кононовым его особого мнения. Он отмечает, что Конституционный Суд Российской Федерации, разрешая гражданам участие в агитации без привлечения финансирования, оставляет им только «одинокий голос в условном Гайд-парке или митинговый протест», но сегодня, когда доля пользователей сети Интернет в Российской Федерации достигла 90 % это замечание представляется окончательно утратившим актуальность. Принимать участие в информационном обеспечении выборов и в предвыборной агитации, с учетом соблюдения иных установленных законом ограничений, без расхода каких-либо подотчетных денежных средств, может практически каждый гражданин страны, и аудитория его вещания будет ограничена только привлекательностью его текстов для потенциальных читателей и слушателей. Таким образом, существовавшее в 2006 г. разногласие в настоящее время потеряло основной повод, так как приведенные принципы Европейского суда, связанные с сохранением равенства и доступа для всех к эффективным альтернативным информационным каналам выполняются в полной степени, как и соблюдение ч. 2 и 4 ст. 29 Конституции Российской Федерации.

За три года до вышерассмотренного Постановления в Конституционный суд Российской Федерации также направляли запрос о проверке конституционности отдельных положений федерального закона «Об основных гарантиях...»<sup>1</sup>. В данном

---

<sup>1</sup> По делу о проверке конституционности отдельных положений Федерального закона «Об основных гарантиях избирательных прав и права на участие в референдуме граждан Российской Федерации»

запросе депутатов и жалобах граждан оспаривались положения ст. 45, 46, 48, 49, 50, 52 и 56, касающихся регулирования деятельности организаций, осуществляющих выпуск средств массовой информации, в связи с информационным обеспечением выборов. Помимо ранее процитированного фрагмента, посвященного этическим принципам деятельности средств массовой информации, особый интерес здесь представляет тезис о том, что поскольку как агитация, так и информирование любого характера могут побудить избирателей сделать тот или иной выбор, при том, что достоверные и объективные сведения о кандидате в большей мере помогают избирателю сформировать свои предпочтения, чем просто призывы голосовать «за» или «против», то очевидно, что критерием, позволяющим различить предвыборную агитацию и информирование, может служить лишь наличие в агитационной деятельности специальной цели - склонить избирателей в определенную сторону, обеспечить поддержку или, напротив, противодействие конкретному кандидату, избирательному объединению. В противном случае граница между информированием и предвыборной агитацией стиралась бы, так что любые действия по информированию избирателей можно было бы подвести под понятие агитации, что в силу действующего для представителей организаций, осуществляющих выпуск средств массовой информации, запрета неправомерно ограничивало бы конституционные гарантии свободы слова и информации, а также нарушало бы принципы свободных и гласных выборов.

---

в связи с запросом группы депутатов Государственной Думы и жалобами граждан С. А. Бунтмана, К. А. Катаняна и К. С. Рожкова : Постановление Конституционного Суда РФ от 30.10.2003 № 15-П // Собрание законодательства РФ.2003. № 44. Ст. 4358.

С учетом этого фрагмента текста постановления и была сформирована современная конвенционная позиция по способу различения информационного обеспечения выборов на информирование и предвыборную агитацию. В ходе вынесения постановления по этому делу Конституционный суд также указал на наличие в законе недостатка, который в результате был устранен. Первоначальный текст подпункта «ж» п. 2 ст. 48 Федерального закона «Об основных гарантиях...» признавал в качестве предвыборной агитации «иные действия, имеющие целью побудить или побуждающие избирателей голосовать за кандидатов, списки кандидатов или против них, против всех кандидатов, против всех списков кандидатов». Суд отметил, что использование формулы «иные действия» в запретительных целях делает открытым и перечень видов противоправной предвыборной агитации, допускает расширительное толкование понятия и видов запрещенной агитации и тем самым не исключает произвольное применение данной нормы. Такое расширительное толкование, связанное с основаниями дисциплинарной и административной ответственности представителей организаций, осуществляющих выпуск средств массовой информации, при осуществлении ими профессиональной деятельности, несовместимо с юридическим равенством, а также принципом соразмерности устанавливаемых ограничений конституционно одобряемым целям и ведет к нарушению свободы средств массовой информации.

Действия, не имеющие целью побудить избирателей голосовать за кандидатов или против них, т. е. не обусловленные объективно подтвержденным умыслом добиться конкретного результата на выборах, не могут рассматриваться в качестве предвыборной агитации. Между тем, по смыслу подпункта «ж» п. 2 ст. 48 в его взаимосвязи с определяющим понятие агитации п. 4 ст. 2, а также во взаимосвязи с подпунктом «ж» п. 7 ст. 48 Федерального закона «Об основных гарантиях изби-

рательных прав и права на участие в референдуме граждан Российской Федерации», под иными действиями, подпадающими под понятие неправомерной агитации, подразумеваются и такие действия представителей организаций, осуществляющих выпуск средств массовой информации, в процессе информационного обеспечения выборов, которые могут быть и не обусловлены объективно подтвержденным умыслом, сознательной направленностью действий добиться конкретного результата на выборах, поскольку использование законодателем понятия «действия, побуждающие голосовать» (в дополнение к понятию «действия, имеющие целью побудить голосовать») допускает – вместо выявления цели склонить избирателей голосовать определенным образом – оценку побудительного эффекта агитации.

Данное положение было признано не соответствующим Конституции Российской Федерации и в современном тексте закона упоминание об «иных действиях» отсутствует.

Рассмотренное постановление интересно также и тем, что к нему были приложены сразу три мнения отдельных судей Конституционного суда. Г. А. Гаджиев был не согласен с мотивировкой принятого решения, подчеркивая, что в силу ч. 3 ст. 55 Конституции Российской Федерации права и свободы человека и гражданина могут быть ограничены федеральным законом только в целях защиты принципов, образующих основы конституционного строя, а не любых положений, включенных в главу 1 Конституции Российской Федерации<sup>1</sup>.

---

<sup>1</sup> Мнение судьи конституционного суда Российской Федерации Г. А. Гаджиева по делу о проверке конституционности отдельных положений федерального закона «Об основных гарантиях избирательных прав и права на участие в референдуме граждан российской федерации» в связи с запросом группы депутатов государственной думы и жалобами граждан С. А. Бунтмана, К. А. Катаняна и К. С. Рожкова // СПС КонсультантПлюс.

А. Л. Кононов в своем особом мнении был не согласен с предложенным Конституционным судом критерием определения агитации по наличию прямого умысла и специальной агитационной цели как эффективной гарантии от произвола правоприменителя и действенного разграничения агитации и оценочного мнения. Судья отмечает, что положение крайне усугубляется тем, что правонарушение «обнаруживается» только после его оценки как такового компетентными органами и субъект правонарушения находится под постоянной угрозой от произвола этой оценки, от политической конъюнктуры и усмотрения властей, что фактически ставит под сомнение принципы независимости средств массовой информации, конституционные права и свободы граждан<sup>1</sup>. В. Г. Ярославцев, в свою очередь, указывает на то, что анализ рассматриваемых положений показывает, что оспариваются именно нормы, регулирующие распространение информации - достоверной и объективной – с выражением предпочтений в отношении тех или иных кандидатов, избирательных блоков, партий, которая необходима для свободного волеизъявления избирателей. Он называет ограничения ничем не обоснованным запретом на право распространять информацию о тех или иных кандидатах, обращая внимание на то, что в законе надлежащим образом не раскрыты следующие критерии: «деятельность, способствующая созданию положительного или отрицательного отношения избирателей»,

---

<sup>1</sup> Особое мнение судьи конституционного суда Российской Федерации А. Л. Кононова по делу о проверке конституционности отдельных положений Федерального закона «Об основных гарантиях избирательных прав и права на участие в референдуме граждан Российской Федерации» в связи с запросом группы депутатов Государственной Думы и жалобами граждан С. А. Бунтмана, К. А. Катаняна и К. С. Рожкова // СПС КонсультантПлюс.

«действия, имеющие целью побудить или побуждающие избирателей голосовать за или против»<sup>1</sup>.

## **1.2 Понятие, принципы и субъекты информирования избирателей**

Поскольку понятие «информирование избирателей» не имеет легального определения, исследователи формулируют его по-разному. В учебнике Российского центра обучения избирательным технологиям при ЦИК РФ предлагают понимать под информированием избирателей, участников референдума осуществляемую в период избирательной кампании, кампании референдума систематическую деятельность по доведению до сведения избирателей, участников референдума объективной и достоверной информации, связанной с выборами, референдумом, не носящей агитационного характера<sup>2</sup>. Это подробное и достаточно понятное определение, но оно представляется избыточно уточненным. А. А. Думикян, консультант отдела общественных связей, информации и издательской деятельности аппарата Избирательной комиссии Иркутской области, делает предположение, что под информированием избирателей законодатель подразумевает информацию, содержащую в себе сведения о ходе подготовки и проведения выборов, сроках и порядке совершения избирательных действий, законодательстве

---

<sup>1</sup> Особое мнение судьи конституционного суда Российской Федерации В. Г. Ярославцева по делу о проверке конституционности отдельных положений Федерального закона «Об основных гарантиях избирательных прав и права на участие в референдуме граждан Российской Федерации» в связи с запросом группы депутатов Государственной Думы и жалобами граждан С. А. Бунтмана, К. А. Катаняна и К. С. Рожкова // СПС КонсультантПлюс.

<sup>2</sup> Большаков С. В., Головин А. Г. Информационное обеспечение выборов и референдумов в Российской Федерации. М. : Изд-во «Весь мир», 2007. – 302 с.

Российской Федерации о выборах, кандидатах, избирательных объединениях<sup>1</sup>. В этом определении к информированию приравнивается информация, в то время как из содержания регулирующих информирование правовых норм следует, что это деятельность или процесс, но не информация сама по себе.

Опираясь на положения федерального закона «Об основных гарантиях...» и Постановления Конституционного суда Российской Федерации «По делу о проверке конституционности отдельных положений Федерального закона «Об основных гарантиях избирательных прав и права на участие в референдуме граждан Российской Федерации» в связи с запросом группы депутатов Государственной Думы и жалобами граждан С. А. Бунтмана, К. А. Катаняна и К. С. Рожкова» можно предложить следующее определение информирования избирателей – это деятельность, осуществляемая в период избирательной кампании, заключающаяся в доведении до сведения избирателей информации, связанной с выборами и не имеющая своей целью побудить избирателей голосовать за или против кандидата, списка кандидатов.

Информирование избирателей и участников референдума регулируется несколькими федеральными законами и, в первую очередь, ст. 45, 46 и 55 закона «Об основных гарантиях». Пункт 1 ст. 45 перечисляет субъекты информирования, относя к ним органы государственной власти, органы местного самоуправления, комиссии, организации, осуществляющие выпуск средств массовой информации, редакции сетевых изданий, физические и юридические лица. В нем также закреплен запрет информировать избирателей о кандидатах и избирательных объединениях для органов государственной власти и местного самоуправления.

---

<sup>1</sup> Думикян А. А. Информирование избирателей и предвыборная агитация в СМИ: проблема разграничения понятий // Избирательное право. 2019. № 1 (39).

Пункт 2 ст. 45 содержит принципы информирования: объективность, достоверность, соблюдение равенства кандидатов и избирательных объединений. Пункт 3 закрепляет за комиссиями обязанность информирования избирателей и участников референдума, в том числе через средства массовой информации, о ходе подготовки и проведения выборов и референдума, о законодательстве Российской Федерации о выборах и референдумах, о кандидатах, об избирательных объединениях. В то же время, в соответствии с п. 4, организации, осуществляющие выпуск средств массовой информации, редакции сетевых изданий свободны в своей деятельности по информированию избирателей, участников референдума. В том числе они имеют право публиковать интервью с кандидатами, выпускать передачи с ними или материалы о них, организовывать с кандидатами совместные мероприятия и осуществлять их трансляцию.

Пункт 5 содержит ограничение, согласно которому в информационных телепрограммах и радиопрограммах, публикациях в периодических печатных изданиях, выпусках либо обновлении сетевого издания сообщения о проведении предвыборных мероприятий, мероприятий, связанных с референдумом, должны даваться исключительно отдельным информационным блоком, без комментариев. Эти информационные блоки не могут быть оплачены конкретным кандидатом или избирательным объединением, в них не должно отдаваться предпочтение ни одному из кандидатов, не должна допускаться никакая форма дискриминации и всем участникам должно быть предоставлено равное количество времени освещения мероприятия и объема печатной площади.

Новеллой 2021 г. было добавление п. 5.1 в связи с появлением в российском праве такой категории лиц как иностранные агенты. Любое информирование о кандидате, являющемся иностранным агентом, или аффилированным с иностранным аген-

том, должно сопровождаться указанием на это. Согласно Постановлению Центральной избирательной комиссии Российской Федерации «О комплексе мер по обеспечению информирования избирателей о политических партиях, выдвинувших кандидатов по одномандатным избирательным округам, списках кандидатов по одномандатным избирательным округам, кандидатах на дополнительных выборах депутатов Государственной Думы Федерального Собрания Российской Федерации восьмого созыва по одномандатным избирательным округам»<sup>1</sup>, если сведения о том, что кандидат является иностранным агентом либо лицом, аффилированным с иностранным агентом, поступят после изготовления информационного материала, допускается подклейка соответствующей информации. Согласно постановлению это применяется только к информационным материалам, которые размещаются на информационном стенде в случае, если в избирательный бюллетень для голосования по одномандатному избирательному округу внесено свыше десяти зарегистрированных кандидатов, однако, такая практика представляется применимой ко всем информационным материалам.

Статья 45 также защищает права журналистов, творческих работников и должностных лиц организаций, осуществляющих выпуск средств массовой информации и редакций сетевых изданий, участвующих в деятельности по информационному обеспечению выборов. Он не могут быть в одностороннем порядке уволены с работы или переведены на другую работу в

---

<sup>1</sup> О Комплексе мер по обеспечению информирования избирателей о политических партиях, выдвинувших кандидатов по одномандатным избирательным округам, списках кандидатов по одномандатным избирательным округам, кандидатах на дополнительных выборах депутатов Государственной Думы Федерального Собрания Российской Федерации восьмого созыва по одномандатным избирательным округам: Постановление Центральной избирательной комиссии РФ от 28 июня 2023 г. № 120/955-8 // ЭПС «Система ГАРАНТ»

период действующей избирательной кампании и в течение года после ее окончания. Исключения допускаются только при наложении соответствующего взыскания в рамках трудового законодательства после того как истек срок его оспаривания в судебном порядке или после признания такого решения законным и обоснованным в суде. Также могут расторгаться трудовые договоры с такими сотрудниками, если это был срочный трудовой договор и его срок истек раньше, чем наступил год после окончания избирательной кампании. Следует отметить, что эта норма касается не только журналистов, но и художников-иллюстраторов, фотографов, редакторов, ведущих, администраторов, других творческих работников и должностных лиц. Последний пункт ст. 45 запрещает публикацию данных об итогах голосования, о результатах выборов, в том числе и в сети Интернет в день голосования до момента окончания голосования.

Статья 46 целиком посвящена опросам общественного мнения как способу осуществления информирования избирателей. Согласно этой статье, опубликование результатов опросов общественного мнения, связанных с выборами и референдумами, является разновидностью информирования. Статья устанавливает требования к данным, которые необходимо указать при публикации результатов опросов общественного мнения: организация, проводившая опрос; время проведения опроса; число опрошенных; метод сбора информации; регион, в котором проводился опрос; точные формулировки вопросов; статистическую оценку возможной погрешности и лиц, которые заказали и оплатили публикацию результатов и проведение опроса. Большинство данных касаются реквизитов и не нуждаются в дополнительном разъяснении, но среди требований также упоминается статистическая оценка возможной погрешности. Статистическая погрешность – это мера неопределенности, связанная с измерением и анализом данных, в том числе и

при опросах общественного мнения. Это разница между полученными в ходе опроса данными и истинными значениями, которая возникает из-за случайных факторов, влияющих на результаты исследования. Существует несколько математических формул, предназначенных для расчета этой погрешности и, по общему правилу, чем больше выборка, тем ниже значение погрешности. Если интервьюер опросит десять человек на одной улице об отношении к конкретному кандидату, он имеет заметно более высокие шансы на то, что все они окажутся его знакомыми, родственниками, сотрудниками избирательного штаба и так далее, чем, если он опросит тысячу человек в разных районах города или десять тысяч в различных городах страны.

Статья также содержит ограничение, не допускающее опубликование результатов опросов общественного мнения, прогнозов результатов плебисцита и любых других исследований, связанных с проводимыми выборами, в течение пяти дней до дня голосования и непосредственно в сам день голосования. При этом, например, опубликование в разрешенные сроки с доставкой печатного издания адресатам уже в течение пяти дней до дня голосования также будет нарушением этого ограничения. Отдельно отмечено, что не допускается опубликование таких результатов, в том числе и в сети Интернет. Согласно разъяснениям Центральной избирательной комиссии, к редакциям сетевых изданий все нормы, регламентирующие порядок информирования избирателей, применяются в полном объеме, также, как и к любым другим средствам массовой информации. В случае, если опрос общественного мнения, касающийся выборов, организован на интернет-сайте средства массовой информации, на странице сайта, на которой содержатся результаты опроса, также должны быть указаны все необходимые реквизиты, кроме числа участников и конкретных формулировок вопросов, если они очевидны из самого опроса.

Следует отметить, что само по себе неуказание одного или нескольких из вышеназванных реквизитов не влечет за собой изменения статуса результатов опросов общественного мнения и признания их агитационными материалами. Исходя из того, что агитационные материалы изготавливаются и распространяются с специальной целью, а данные могут быть пропущены из-за халатности, незнания законодательства или по другим причинам, не связанным с желанием поддержать определенного кандидата или избирательное объединение, для признания таких материалов предвыборной агитацией необходимо доказать, что пропущенные данные были не указаны специально, для оказания влияния на аудиторию с целью агитации. Например, агитационным материалом будет результат опроса о отношении к кандидатам на выборах, проведенном среди сотрудников офиса одного из кандидатов, без указания этого факта. При этом, вне зависимости от цели, несоблюдение установленных законом требований является правонарушением. За соблюдением требований по размещению всех обязательных реквизитов следят избирательные комиссии соответствующего уровня. Нарушители могут быть привлечены к ответственности по ст. 5.5 Кодекса об административных нарушениях «Нарушение порядка участия средств массовой информации в информационном обеспечении выборов, референдумов, общероссийского голосования»<sup>1</sup>.

Ограничительные механизмы введены законодателем, так как информация об электоральных настроениях, содержащаяся в результатах опросов, помимо ознакомления избирателей с предпочтениями других людей, также может оказать влияние на его выбор в ходе голосования. Гражданин может отказаться

---

<sup>1</sup> Кодекс Российской Федерации об административных правонарушениях от 30.12.2001 № 195-ФЗ (ред. от 04.08.2023) (с изм. и доп., вступ. в силу с 01.09.2023) // Собрание законодательства РФ. 2002. № 1 (ч. 1). Ст. 1.

от идеи отдать свой голос за кандидата или избирательное объединение, если ознакомившись с результатами опросов увидит, что они не пользуются общественной поддержкой, либо, наоборот, может принять решение вообще не посещать голосование, убедившись, что поддерживаемые им кандидат или избирательное объединение и так имеют поддержку абсолютного большинства.

В связи с тем, что публикация опросов общественного мнения отнесена к информированию избирателей, допускается опубликование этих результатов вместе с комментариями, если комментарии соответствуют требованиям, предъявляемым к информированию, т. е. являются объективными, достоверными, беспристрастными и соблюдают права всех кандидатов, избирательных объединений. Публикация обобщенных результатов опросов общественного мнения, проведенных различными организациями, также полностью попадает под все требования, установленные ст. 46 и все необходимые реквизиты необходимо указывать для каждого из опросов, которые были просуммированы. Проведение опросов в прямом эфире может как относиться к информированию избирателей и попадать под действие ст. 46, так и выходить за его рамки и регулироваться нормами о предвыборной агитации, в зависимости от формата его проведения, соблюдения принципов объективности и беспристрастности, и наличия либо отсутствия агитационных целей.

К нормам, регулирующим информирование, также относят и ст. 55, которая относится только к информированию участников референдума, устанавливая гарантии права участников референдума на своевременное ознакомление с текстом проекта закона или иного нормативного правового акта, выносимого на референдум. Положения этой статьи никак не влияют на информирование избирателей в ходе выборов.

Кодекс об административных правонарушениях помимо ст. 5.5 содержит еще ряд статей, охраняющих правоотношения,

связанные с информированием избирателей. Это ст. 5.1 «Нарушение права гражданина на ознакомление со списком избирателей, участников референдума»; ч. 2 ст. 5.3, предусматривающая ответственность за непредставление государственными органами, а также органами местного самоуправления, общественными объединениями, организациями независимо от формы собственности, в том числе организациями, осуществляющими теле- и (или) радиовещание, редакциями периодических печатных изданий, сетевыми изданиями, а также должностными лицами указанных органов и организаций в избирательную комиссию, комиссию референдума сведений и материалов, запрашиваемых комиссией в соответствии с законом, либо представление таких сведений и материалов с нарушением установленного законом срока; ч. 1 ст. 5.6, которая предусматривает ответственность за нарушение прав члена избирательной комиссии, комиссии референдума, наблюдателя, иностранного (международного) наблюдателя, доверенного лица или уполномоченного представителя кандидата, избирательного объединения, члена или уполномоченного представителя инициативной группы по проведению референдума, иной группы участников референдума либо представителя средства массовой информации на осуществление наблюдения и на своевременное получение информации и копий избирательных документов, документов референдума, документов общероссийского голосования, получение которых предусмотрено законом; ст. 5.14 «Умышленное уничтожение или повреждение агитационного материала либо информационного материала, относящегося к выборам, референдуму, общероссийскому голосованию»; а также ч.2 ст. 5.17, устанавливающая ответственность за непредоставление, не предусмотренное законом неполное предоставление либо несвоевременное предоставление председателем избирательной комиссии, комиссии референдума в средства массовой информации для опубликования сведений о поступлении и расходовании средств избирательных

фондов, фондов референдума либо финансовых отчетов кандидатов, зарегистрированных кандидатов, избирательных объединений.

Большинство административной и судебной практики и, соответственно, обобщений и разъяснений возникло вокруг нарушения порядка предвыборной агитации, но и по нарушениям в рамках информирования избирателей Центральная избирательная комиссия в своих регулярных изданиях дает ряд разъяснений<sup>1</sup>. Так, указывается на то, что если в информационном блоке отсутствует информация о каком-либо кандидате, политической партии в связи с тем, что они в освещаемый период времени не осуществляли агитационных мероприятий, то это не будет являться нарушением закона.

В законе не сформулированы прямо цели и задачи информирования избирателей. Поскольку информирование является составной частью информационного обеспечения выборов, то, соответственно, оно выполняет и его общую указанную в законе цель – способствует осознанному волеизъявлению граждан, гласности выборов и референдумов. Основные задачи, которые должны быть выполнены в ходе информирования избирателей для достижения поставленной цели, все связаны с доведением до избирателя определенной информации о проводимых выборах и изменяются вместе со сменой стадий избирательного процесса. Первоначально, основная задача информирования – это донесение до избирателя информации о том где, когда и каким образом он сможет принять участие в выборах и какие действия для этого ему необходимо совершить. Должен

---

<sup>1</sup> 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 // Центральная избирательная комиссия Российской Федерации. М., 2011. – 56 с.

быть разъяснен порядок участия в дистанционном электронном голосовании, если оно предусмотрено в ходе текущих выборов, порядок голосования не на своем избирательном участке, порядок участия в голосовании вне помещения для голосования, а также в досрочном голосовании. В дальнейшем должна быть доведена до сведения избирателей информация о кандидатах, списках кандидатов, об избирательных объединениях, о проводимых кандидатами предвыборными мероприятиями. На этом этапе также с учетом установленного законом временного ограничения до избирателей может быть доведена информация о результатах опросов общественного мнения, которая отразит настроения в обществе. После проведения голосования задача информирования избирателей состоит в доведении до их сведения итогов голосования, результатов выборов, финансовых отчетов о расходовании средств, выделенных на подготовку и проведении выборов.

Принципы информирования избирателей прямо закреплены в законе «Об основных гарантиях» и Конституции Российской Федерации. Некоторые исследователи выделяют и другие, не закрепленные в законах принципы, говоря, например, о принципе «юридической значимости распространяемой информации»<sup>1</sup>. Юридически значимая информация – это информация, которая используется в правовых отношениях или имеет юридическое значение, то есть может использоваться при составлении договоров, написании нормативных правовых актов, в суде и так далее. Авторы, выделяющие этот принцип, отмечают, что поскольку официальное информирование избирателей, участников референдума осуществляется органами, представляющими Российскую Федерацию, субъекты Федера-

---

<sup>1</sup> Большаков С. В., Головин А. Г. Информационное обеспечение выборов и референдумов в Российской Федерации. М. : Изд-во «Весь мир», 2007. – 302 с

ции, муниципальные образования, распространяемая в его рамках информация имеет публично-правовое содержание, соответствующее ее официальному характеру и, таким образом, юридическая значимость информации является основным критерием, отличающим официальное информирование от неофициального. В качестве подтверждения приводится установленное законом ограничение, запрещающее органом государственной власти и местного самоуправления распространять любую информацию о кандидатах и избирательных объединениях, даже если она является достоверной и беспристрастной. Такой подход представляется не в полной мере оправданным, так как, несмотря на то, что разделение на официальное и неофициальное информирование не закреплено нормативно, а значит каждый исследователь может проводить его удобным для него способом, более целесообразным является опираться на субъект, осуществляющий информирование, а не на характер информации. Иначе, руководствуясь вышеприведенной логикой, можно сделать вывод, что независимое средство массовой информации, разместившее по своей инициативе информацию, например, о сроке и порядке совершения избирательных действий, осуществило «официальное информирование», что представляется не вполне корректным утверждением.

Принцип объективности предполагает, что информационные материалы, в отличие от материалов агитационных, к которым такого требования не предъявляется, не зависят от субъективного мнения лиц, которые материалы публикуют. Осуществляя информирование субъект, вне зависимости от того является это информирование официальным или неофициальным, должен демонстрировать одинаковое отношение ко всем участникам избирательного процесса и не отдавать предпочтения ни одному из кандидатов. В то время как принцип соблюдения равенства прав кандидатов и избирательных объединений сосредоточен на формальных признаках, таких как печат-

ные площади, экранное время и другие, принцип объективности касается в большой степени содержания информационных материалов и позволяет отличать предвыборную агитацию от информирования избирателей.

Принцип достоверности закреплен и в ст. 45 закона «Об основных гарантиях» и в ст. 3 Федерального закона «Об информации, информационных технологиях и о защите информации». Содержание принципа достоверности заключается в том, что информация должна соответствовать объективной действительности, не содержать домыслов, предположений, фактических ошибок. Распространение информации, соответствие которой действительности не было известно субъекту в момент осуществления информирования избирателей, будет нарушением принципа достоверности вне зависимости от того, совпадает содержание информации с реальностью или нет.

Принцип соблюдения равенства прав кандидатов, избирательных объединений предполагает обеспечение для них объективно равных возможностей в рамках информирования избирателей. Он включает в себя равно распределенное между кандидатами внимание средств массовой информации и официальных источников информирования. Соблюдение этого принципа обеспечивается рядом установленных законом гарантий. Пункт 5 ст. 45 закона «Об основных гарантиях» устанавливает, что при осуществлении информирования избирателей в информационных телепрограммах и радиопрограммах, публикациях в периодических печатных изданиях, выпусках либо обновлениях сетевого издания не должно отдаваться предпочтение какому бы то ни было кандидату, избирательному объединению, не должна допускаться дискриминация, в том числе по времени освещения их предвыборной деятельности, объему печатной площади, отведенной для таких сообщений. Пункт 1 ст. 50 того же закона устанавливает обязанность государственных и муниципальных организаций телерадиовещания, а также редакций государственных и муниципальных периодических печатных

изданий обеспечивать равные условия проведения предвыборной агитации зарегистрированным кандидатам, политическим партиям. Эта обязанность включает в себя обязанность предоставить в случаях, предусмотренных законом, бесплатное эфирное время и бесплатную печатную площадь в равных объемах всем кандидатам, политическим партиям, не отказывать в предоставлении платного эфирного времени в случае, если иным кандидатам, политическим партиям такое эфирное время предоставляется, не взимать с разных кандидатов, политических партий разный размер оплаты за предоставленные эфирное время, печатную площадь, равные по объему и иным параметрам. Негосударственные организации телерадиовещания, уведомившие соответствующую избирательную комиссию о готовности предоставлять эфирное время за плату, обязаны предоставлять политическим партиям, зарегистрированным кандидатам эфирное время для проведения предвыборной агитации на равных условиях, а негосударственные периодические печатные издания, сетевые издания, уведомившие соответствующую избирательную комиссию о готовности предоставлять за плату печатную площадь, услуги по размещению предвыборных агитационных материалов в сетевых изданиях, обязаны предоставлять печатную площадь, указанные услуги на равных условиях оплаты. Следует отметить, что если информация о каком-либо кандидате или избирательном объединении отсутствует в информационном блоке, освещающем предвыборные мероприятия, по причине того, что этот кандидат или представители этого избирательного объединения не осуществляли никаких предвыборных мероприятий, это не будет нарушением принципа соблюдения равенства прав кандидатов, избирательных объединений.

При этом принцип не регулирует очередность освещения предвыборных мероприятий в рамках информационных сообщений, контролируя только равенства времени эфира и печат-

ных площадей. Это создает небольшое пространство для нарушения принципа равенства, поэтому Центральная избирательная комиссия рекомендует давать информацию о предвыборных мероприятиях способами, которые не позволяют выявить предпочитаемых кандидатов и избирательные объединения, например, в хронологическом порядке.

Еще один принцип – свободы деятельности организаций, осуществляющих выпуск средств массовой информации, не закреплен в законе «Об основных гарантиях», а основывается на положениях ст. 29 Конституции Российской Федерации, в частности на части пятой, которая гарантирует свободу массовой информации и запрет цензуры. При этом должны соблюдаться установленные законом ограничения. Принцип свободного информирования избирателей означает, что никто не вправе влиять на деятельность редакций СМИ, осуществляемую в соответствии с законом, вмешиваться в нее. Объемы, конкретное содержание материалов, содержащих информацию о выборах, время их выхода в свет (в эфир), их расположение в информационных блоках новостей и иные вопросы их распространения определяются редакциями СМИ самостоятельно, а не в соответствии с предписаниями органов государственной власти, органов местного самоуправления, иных субъектов.

Помимо конституционных принципов и принципов, закрепленных в законе «Об основных гарантиях», информирование избирателей также подчиняется принципам, установленным в ст. 3 закона «Об информации». Помимо уже упомянутой достоверности информации это принципы свободы поиска, получения, передачи, производства и распространения информации любым законным способом; установление ограничений доступа к информации только федеральными законами; принцип открытости информации о деятельности государственных органов и органов местного самоуправления; равноправие языков народов Российской Федерации; обеспечение безопасности Российской Федерации при создании, эксплуатации и защите

информационных систем; неприкосновенность частной жизни, недопустимость сбора, хранения, использования и распространения информации о частной жизни лица без его согласия; недопустимость установления нормативными правовыми актами каких-либо преимуществ применения одних информационных технологий перед другими, если только обязательность применения определенных информационных технологий для создания и эксплуатации государственных информационных систем не установлена федеральными законами.

Сроком, в течение которого осуществляется информирование избирателей, в отличие от предвыборной агитации, которая имеет строго установленные законом рамки внутри одной стадии избирательного процесса, является весь срок избирательной кампании. Согласно ст. 2 закона «Об основных гарантиях»: избирательная кампания – деятельность по подготовке и проведению выборов, осуществляемая в период со дня официального опубликования решения, уполномоченного на то должностного лица, государственного органа, органа местного самоуправления о назначении выборов до дня представления избирательной комиссией, организующей выборы, отчета о расходовании средств соответствующего бюджета, выделенных на подготовку и проведении выборов. Таким образом, избирательная кампания начинается с действия, имеющего непосредственное отношение к информированию избирателей и заканчивается также действием, связанным с информированием избирателей, что подтверждает утверждение, что информирование избирателей осуществляется на протяжении всего избирательного процесса.

При этом следует указать, что несмотря на то, что информирование избирателей осуществляется в течение всей избирательной кампании, для отдельных видов информирования закон устанавливает временные ограничения. В качестве при-

мера можно привести вышеупомянутое ограничение на публикацию результатов опросов общественного мнения в день голосования и в течение пяти дней перед ним.

Информирование избирателей может осуществляться в различных формах. Текстовая форма информирования включает письма, листовки, объявления, а также надписи, размещенные на рекламных и информационных поверхностях, таких как плакаты, перетяжки, специализированные щиты и т. д. Адресная рассылка избирателям писем с приглашением прийти и проголосовать, с указанием даты голосования, точного адреса избирательного участка и времени его также является одним из методов использования текстовой формы информирования избирателей, которая достаточно эффективна для аудитории, привыкшей к получению информации на бумажных носителях, а не цифровых. Обязательным элементом информирования избирателей в текстовой форме является размещение на избирательных участках информационных стендов, на которых размещается определяемая законом информация обо всех кандидатах, образцы заполненных избирательных бюллетеней, извлечения из законодательства Российской Федерации, касающиеся административной и уголовной ответственности за нарушение законодательства о выборах. Дополнительно размещается информация с выдержками из закона «Об основных гарантиях», решение об образовании избирательного участка, описание его границ, решение территориальной избирательной комиссии о формировании состава участковой избирательной комиссии и назначении ее председателя.

Аудиоформа включает сообщения по радио, как записанные, так и прямые эфиры, объявления по различного рода системам оповещения. Еще одним видом аудиоформы является устное информирование по телефону. При избирательных комиссиях действуют информационно-справочные центры, куда граждане могут обращаться за информацией, в том числе, и по текущей избирательной кампании. Можно также отнести

к аудиоформе и устное оповещение. Кроме того, можно выделить информирование непосредственно «вживую» (волонтерами и нанятыми работниками) в отдельную независимую форму, так как люди могут не только озвучивать устные сообщения, но и подкреплять их визуальным или текстовым материалом. Визуальные формы включают рисунки и иные графические изображения, а также видеоролики, не имеющие звукового сопровождения. Видеоролики со звуком относятся к аудиовизуальным формам информирования избирателей и могут демонстрироваться как по телевидению, так и на специальных экранах в общественных местах, на производствах, объектах социальной инфраструктуры. Все формы информирования избирателей могут быть использованы в сети Интернет, поэтому информирование через сеть Интернет также можно рассматривать как независимую форму информирования. Примером официального информирования через сеть Интернет является страница на сайте Центральной избирательной комиссии «Информирование об избирательных комиссиях и комиссиях референдума», на которой можно найти свой избирательный участок по месту жительства и найти адрес избирательного участка по его номеру.

Информирование избирателей через сеть Интернет также может осуществляться при помощи портала государственных услуг Российской Федерации «Госуслуги». На сегодняшний день на портале функционирует раздел «Мои выборы», в котором пользователь портала может узнать в каких избирательных кампаниях он может реализовать свое активное избирательное право, свой избирательный округ, номер, адрес и телефон своего избирательного участка, визуальное отображение своего избирательного участка на карте своего населенного пункта, контакты участковой избирательной комиссии и вышестоящих комиссий, а также список кандидатов, выдвинутый по избирательному округу, сведения об их дате и месте рождения, месте жительства, профессиональном образовании, основном месте

работы или службы и о том, какое избирательное объединение выдвинуло кандидата, или о том, что кандидат является самовыдвиженцем.

Одним из ключевых преимуществ информирования избирателей через Интернет и непосредственно через сайты избирательных комиссий, их страницы в социальных сетях и через портал государственных услуг – это меньшие материальные расходы, чем при информировании другими более традиционными способами, такими как баннеры, листовки и телевизионные передачи. Практика рассылать избирателям приглашения для посещения участковой избирательной комиссии с целью ознакомления со списком избирателей и дополнительного его уточнения, также может со временем быть дополнена, а позже и заменена за счет функционала портала государственных услуг.

Все формы информирования могут рассчитаны как на полностью неопределенный круг лиц, так и на конкретные крупные социальные группы. Информация может быть точно доведена до работников предприятий, студентов средних профессиональных и высших учебных заведений, избирателей, находящихся в местах временного пребывания, в лечебных учреждениях, пребывающих за пределами территории Российской Федерации, избирателей, проходящих срочную службу в вооруженных силах Российской Федерации, лиц, не имеющих возможности проголосовать в помещении для голосования по состоянию здоровья или иным установленным законом причинам. При информировании граждан, имеющих ограниченные физические возможности, также необходимо учитывать их особенности. В этом случае избирательным комиссиям целесообразно работать совместно со специалистами из общественных организаций и социальными работниками, чтобы максимально эффективно разработать информационные материалы (используя шрифт Брайля, цветовую гамму, доступную для лиц, имеющих цветовую слепоту и т. д.).

В небольших населенных пунктах эффективным средством информирования избирателей остается подомовой обход избирателей силами членов и волонтеров участковых избирательных комиссий. Они разъясняют гражданам дату голосования, место нахождения их избирательного участка, возможность голосования вне помещения для голосования, информируют о кандидатах и избирательных объединениях, зарегистрированных в их избирательном округе.

В науке конституционного права субъекты информирования избирателей принято разделять на осуществляющие официальное информирование и неофициальное.

Субъектами официального информирования избирателей являются органы государственной власти, органы местного самоуправления и избирательные комиссии. Субъектами неофициального информирования являются все остальные осуществляющие информирование субъекты, т. е. организации, реализующие выпуск средств массовой информации (редакции сетевых изданий, юридические и физические лица).

Пункт 3 ст. 45 закона «Об основных гарантиях» закрепляет перечень вопросов, по которым избирательные комиссии обязаны осуществить информирование избирателей: о ходе подготовки и проведения выборов, референдумов, о сроках и порядке совершения избирательных действий, действий по участию в референдуме, о законодательстве Российской Федерации о выборах и референдумах, о кандидатах, об избирательных объединениях. Обязанность осуществлять информирование избирателей и участников референдума для избирательных комиссий закреплена в п. 6 ст. 20. Для обеспечения исполнения этой функции избирательных комиссий закон устанавливает, что государственные и муниципальные организации, осуществляющие теле- и (или) радиовещание, и редакции государственных и муниципальных периодических печатных изданий обязаны безвозмездно предоставлять комиссиям эфирное

время для информирования избирателей, участников референдума в порядке, установленном настоящим Федеральным законом, иными законами, и печатную площадь для опубликования решений комиссий и размещения иной информации. Следует учитывать разъяснения Центральной избирательной комиссии, которые касаются возможности привлечения средств массовой информации к различным видам выборов. В соответствии с п. 1 ст. 47 закона «Об основных гарантиях» информационное обеспечение выборов соответствующего уровня осуществляется с использованием государственных, муниципальных и негосударственных организаций телерадиовещания, редакций государственных, муниципальных и негосударственных периодических печатных изданий. Исходя из указанного положения, а также положений ст. 51, 52 закона «Об основных гарантиях», ст. 84, 85, 86 Бюджетного кодекса Российской Федерации<sup>1</sup> общероссийские государственные организации средства массовой информации осуществляют информационное обеспечение федеральных выборов, региональные государственные организации средства массовой информации – федеральных и региональных выборов, муниципальные организации средства массовой информации – муниципальных выборов. Таким образом, законом субъекта Российской Федерации о выборах в органы местного самоуправления может быть предусмотрена только обязанность муниципальных организаций осуществлять информационное обеспечение средства массовой информации выборов в органы местного самоуправления. Следовательно, если существует обязанность государственных общероссийских и региональных организаций средств массовой информа-

---

<sup>1</sup> Бюджетный кодекс Российской Федерации от 31.07.1998 № 145-ФЗ (ред. от 04.08.2023) (с изм. и доп., вступ. в силу с 01.09.2023) // Собрание законодательства РФ. 1998. № 31. Ст. 3823.

ции осуществлять информационное обеспечение выборов, проводимых на территории субъектов Российской Федерации и на территории муниципальных образований, то, исходя из смысла п. 1 ст. 47 закона об основных гарантиях, она существует только лишь в отношении информационного обеспечения выборов соответствующих уровней. При этом не следует рассматривать указанные ограничения как запрет для региональных государственных организаций телерадиовещания и редакций сетевых изданий регионального уровня участвовать в информировании избирателей на выборах в органы местного самоуправления с соблюдением норм, установленных действующим законодательством. Выдвижение региональным отделением политической партии кандидата в депутаты законодательного (представительного) органа государственной власти субъекта Российской Федерации не является основанием для ограничения права политической партии распространять информацию о партии, не связанную с участием региональных отделений партии в региональных выборах.

Объем печатной площади и время эфира, которое необходимо бесплатно предоставлять, зависит от выбираемого органа, периодичности выхода издания, других объективных факторов и определяется соответствующим законом. Например, редакции региональных государственных периодических печатных изданий, выходящих не реже одного раза в неделю, в период проведения избирательной кампании по выборам депутатов Государственной Думы безвозмездно предоставляют избирательным комиссиям субъектов Российской Федерации не менее одной сотой от еженедельного объема печатной площади издания. Общий объем такой печатной площади может быть выше, но не более, чем в четыре раза. Ограничения установлены таким образом, чтобы не требовать от средств массовой информации изменения количества тиража, периодичности выхода или объема конкретного издания. Законодатель стремится

соблюсти баланс между предоставлением субъектам информирования избирателей возможностей гарантированно выполнить свои обязанности в ходе избирательной кампании и соблюдением интересов редакций средств массовой информации. Действует также ограничение, установленное п. 3 ст. 50 Федерального закона «Об основных гарантиях...», согласно которому, при проведении на одной территории одновременно нескольких избирательных кампаний или избирательной кампании и кампании референдума, общий объем предоставляемой бесплатно печатной площади и бесплатное эфирное время не может быть увеличено без согласия самого средства массовой информации. Стоит учитывать, что кандидаты могут проводить предвыборную агитацию только на каналах тех организаций телерадиовещания и в тех периодических печатных изданиях, редакции которых участвуют в информационном обеспечении выборов и выступления в других средствах массовой информации будет противозаконным, но для информирования избирателей таких ограничений прямо не установлено. Участвовать в избирательной кампании, информируя избирателей, могут любые организации средств массовой информации, редакции сетевых изданий, информационные агентства, независимо от формы собственности, территории распространения их продукции, тиража, распространенности вещания и каких-либо других объективных обстоятельств.

В целом, в информировании может принимать участие более широкий круг субъектов, чем в предвыборной агитации. Так информационные агентства, статус которых не предусматривает распространения агитационных материалов, могут осуществлять информирование избирателей, в том числе путем проведения пресс-конференций, круглых столов, дебатов и оказывать иные информационные услуги. Более того, согласно разъяснениям Центральной избирательной комиссии, если информационное агентство проводит пресс-конференцию кандидата и транслирует ее в сети Интернет на сайте, не являющемся

зарегистрированным средством массовой информации, то для кандидата такого рода деятельность является ведением предвыборной агитации иным, не запрещенным законом методом. При этом пресс-конференция – это информационное (агитационное) мероприятие кандидата, связанное с его избирательной кампанией, а информационное агентство оказывает кандидату услугу по проведению такого мероприятия. Соответственно, кандидат обязан оплатить ее из средств своего избирательного фонда. Федеральный закон не содержит требований об обязательном представлении информационными агентствами в соответствующие избирательные комиссии расценок на оказание подобных услуг. Однако рекомендуется обеспечивать для кандидатов и политических партий равные условия доступа и равные расценки, исходя из принципа равенства участников избирательной кампании.

Для организаций средств массовой информации, которые будут предоставлять эфирное время и печатную площадь кандидатом и избирательным объединениям для предвыборной агитации действует ограничение, согласно которому, они должны быть учреждены не менее чем за один год до начала избирательной кампании, а для средств массовой информации, осуществляющих только информирование, соблюдение такого ограничения не требуется. Освещение избирательного процесса, проведение аналитических передач, распространение результатов опросов общественного мнения допускается вне зависимости от времени учреждения соответствующего средства массовой информации.

При этом некоторые ограничения сохраняются и для информирования избирателей. К примеру ограничение, установленное п. 7 ст. 40 Федерального «Об основных гарантиях...», согласно которому должностным лицам, журналистам, иным творческим работникам организаций, осуществляющих выпуск средств массовой информации, если указанные лица явля-

ются кандидатами либо их доверенными лицами или уполномоченными представителями по финансовым вопросам, доверенными лицами или уполномоченными представителями избирательных объединений, запрещается участвовать в освещении избирательной кампании через средства массовой информации. Даже если указанное лицо работает журналистом в информационной или аналитической программе, которая не содержит никаких признаков агитации, но освещает действующую избирательную кампанию, это будет нарушением законодательства. Зарегистрированные кандидаты, находящиеся на государственной или муниципальной службе либо работающие в организациях, осуществляющих выпуск средств массовой информации, на время их участия в выборах освобождаются от выполнения должностных или служебных обязанностей и представляют в избирательную комиссию заверенные копии соответствующих приказов не позднее чем через пять дней со дня регистрации. Эта норма распространяется как на штатных сотрудников редакций, так и на внештатных авторов и корреспондентов.

При этом законодательство не устанавливает никаких ограничений для средств массовой информации, учредителями которых выступают члены избирательных комиссий, задействованных в текущей избирательной кампании. Такие средства массовой информации могут заниматься информированием избирателей на общих основаниях.

При освещении предвыборной деятельности кандидатов и представителей избирательных объединений в ходе информирования избирателей допустимо указывать их должности и партийную принадлежность, в то время как при выпуске иных информационных материалов об указанных лицах, не связанных с текущими выборами, такие указания будут считаться преследующими агитационные цели. Поскольку депутаты Государственной Думы Федерального Собрания Российской Фе-

дерации не слагают своих полномочий и продолжают исполнять свои обязанности в период избирательной кампании, может возникнуть ситуация, когда деятельность такого кандидата или представителя избирательного объединения вызывает у средств массовой информации интерес к ее освещению вне контекста избирательной кампании. Демонстрация работы депутата в рамках его основной деятельности, том числе и публикация его комментариев по тем или иным законопроектам, законам и инициативам законодательного органа будет являться информированием, а не предвыборной агитацией. Аналогично данные нормы работают и для освещения деятельности действующего Президента Российской Федерации, глав субъектов федерации и иных лиц, занимающих выборные должности. Если не указывать в подобных информационных сообщениях о том, что лицо, профессиональная деятельность которого освещается, является участником текущей избирательной кампании, то такие сообщения не будут относиться ни к предвыборной агитации, ни к информированию избирателей и, в принципе, не будут попадать под действие закона «Об основных гарантиях» и избирательного права в целом. При этом любые материалы, посвященные непосредственно кандидату, а не его деятельности, то есть, например, биографические передачи, освещение служебной деятельности в прошлом, не носящее новостной характер, будет расцениваться как предвыборная агитация и такие материалы должны распространяться со всеми установленными законом ограничениями.

Общественно-политические деятели, которые самостоятельно не участвуют в избирательной кампании и не представляют участвующие в ней избирательные объединения, могут выступать в рамках радиоэфиров или телеэфиров со своими аналитическими комментариями в рамках информирования избирателей. До тех пор, пока их выступления не несут цели формирования позитивного или негативного образа одного или не-

скольких кандидатов или избирательных объединений, подобные действия не будут являться предвыборной агитацией и закон не нарушают.

Согласно разъяснениям Центральной избирательной комиссии, аналитические и информационные передачи в период действующей избирательной кампании, в которых осуществляется информирование избирателей, будут носить признаки агитации, в случае, если в них: будет систематически подаваться односторонняя негативная или позитивная информация об одном или нескольких кандидатах; будет замалчиваться информация об отдельных кандидатах; будут смешиваться установленные факты и гипотетические предположения, либо информация будет подана совместно с комментарием к ней. Как разъясняют представители Центральной избирательной комиссии, аналитические передачи, информирующие о выборах, должны быть объективными, достоверными, в них должно соблюдаться равенство кандидатов, политических партий. Сообщаемая в такой передаче информация должна быть четко отделена выступающим от комментария к этой информации. Вместе с тем, если цикл аналитических передач, даже с соблюдением перечисленных требований, будет целенаправленно и систематически положительно характеризовать одного кандидата, одну партию и замалчивать информацию о других кандидатах, партиях (либо целенаправленно характеризовать их отрицательно), деятельность по выпуску этих передач может быть при установлении наличия агитационной цели квалифицирована как агитационная. В данном случае также может быть поставлен вопрос о соблюдении организацией телерадиовещания принципов информирования избирателей.

В отличие от предвыборной агитации, которая включает элементы политехнологического противостояния, попыток повлиять на потенциального избирателя и расширить лояльную аудиторию, информирование избирателей должно носить строго функциональный характер. Для сохранения высокой

электоральной активности, особенно в молодежной среде, и поддержания доверия к выборам, недопустимо использовать предусмотренные законом механизмы информирования для незаконной агитации, особенно, если такие материалы размещаются субъектами официального информирования.

### **1.3 Понятие, субъекты и принципы предвыборной агитации**

Предвыборная агитация является важнейшей гарантией избирательных прав граждан, поскольку свобода волеизъявления граждан во многом определяется количеством и качеством информации, которой обладают избиратели<sup>1</sup>. Она представляет собой деятельность, посредством которой кандидаты и партии могут донести свои идеи и программы до широкой аудитории, привлечь новых сторонников и повлиять на решение избирателей. Благодаря осуществлению на данной стадии избирательных мероприятий, граждане имеют возможность оценить уровень профессиональной подготовки и нравственно-моральных качеств кандидата и сделать осознанный выбор в пользу того или иного кандидата (списка кандидатов). Как и любая деятельность, предвыборная агитация имеет свои особенности: она возникает в избирательных правоотношениях, при реализации субъектами данных отношений своих прав и обязанностей; регламентирована законодательством; имеет целевое назначение, которое заключается в помощи избирателям в формировании мнения о кандидатах на выборные должности и побуждению к реализации своего активного избирательного права.

Впервые правовое регулирование агитация получила только в начале XX в. с принятием законодательства о выборах

---

<sup>1</sup> Савченко М. С., Безуглов С. В., Опарин В. Н. [и др.], Избирательное право и избирательный процесс в Российской Федерации : учебник – 2-е изд. перераб. и доп. – Краснодар: КубГАУ, 2022. С. 134

в Государственную Думу Российской империи. В научной литературе термины «агитация при выборах», «выборная агитация» впервые упоминаются в монографии русского юриста В. В. Водовозова «Избирательное право в России и Европе», которая была опубликована в 1906 году<sup>1</sup>. Понятие «предвыборная агитация», в современном понимании было сформулировано в Политической энциклопедии 1907 г. Под этим термином понималось «побуждение масс к голосованию за кандидатов определенной партии...»<sup>2</sup>.

Некоторые исследователи считают, что впервые правовое регулирование предвыборной агитации закреплено в Положении о выборах в Государственную Думу от 6 августа 1905 г. В частности, по мнению Р. В. Бабарыкина, возникновение избирательной системы в российском государстве связано с выборами первой Государственной Думы, «а все выборные процедуры, проходившие до этого (вече, выборы части членов Боярской думы, формирование церковных Поместных соборов, выборы царя в 1613 г., выборы органов земского и городского самоуправления в XIX в.) общегосударственного значения не имели и направлены на формирование представительных органов власти не были»<sup>3</sup>.

В соответствии с Приложением к ст. 38 Положения о выборах в Государственную думу, устанавливающим Правила о порядке производства выборов в городские избирательные собрания, избирателям и выборщикам предоставлялось право организовывать подготовительные собрания для «совещания о

---

<sup>1</sup> Водовозов В. В. Избирательное право в России и Европе. СПб., 1906. С. 63–65.

<sup>2</sup> Мостовщиков В. Д. Проблемы правового регулирования предвыборной агитации и ее финансирования в Российской Федерации : дис... канд. юр. наук. Екатеринбург, 1998. С. 18.

<sup>3</sup> Бабарыкин Р. В. Становление избирательного права в России // Юридический вестник Ростовского государственного экономического университета. 2006. № 2. С. 12.

лица, достойных быть избранными»<sup>1</sup>. В подготовительных собраниях избирателей могли присутствовать только лица, внесенные в список избирателей. На этих собраниях избиратели знакомились с кандидатами в депутаты Государственной Думы и с партийными программами. Выборное делопроизводство дает основания для вывода о том, что в большинстве губерний на подготовительных собраниях выборщики предварительно договаривались о кандидатурах в члены Думы, о распределении депутатских мест между представителями партий и словесных групп<sup>2</sup>. Анализ роли «подготовительных собраний» избирателей, введенных Положением о выборах в Государственную Думу 1905 г., позволяет сделать вывод, что такие собрания, являлись эффективной формой агитации. Важнейшее место в предвыборной агитации принадлежало прессе, ставшей главным средством опубликования многочисленных обращений партий и организаций, участвующих в парламентских выборах.

Нормы, хотя и имеющие косвенное отношение к проведению предвыборной агитации, были закреплены в ст. 14, 15 Конституции РСФСР 1918 г. и в ст. 5, 6 Конституции РСФСР 1925 г., положения которых гарантировали гражданам «действительную свободу выражения своих мнений» и «право свободно устраивать собрания, митинги, шествия и т.п.»<sup>3</sup>. По мнению П. Л. Рудика, отсутствие правового регулирования агитации объясняется тем, что «практические работники главную цель выборов видели в создании классово надежных Советов и считали, что ее достижение зависит в первую очередь от организационных мер, а не от предвыборной активности населения»<sup>4</sup>. Вместе с тем, как отмечает А. А. Веняминава, причина

---

<sup>1</sup> 3 ПСЗ. Т. XXV. № 26662.

<sup>2</sup> РГИА. Ф. 1327. Оп. 1. Д. 127. Л. 49 – 53.

<sup>3</sup> СУ РСФСР. 1918. № 51. Ст. 582; 1925. № 30. Ст. 218.

отсутствия интереса государства к агитации заключалась не только в этом. Такая ситуация была обусловлена тем, что среди населения было немало «политически ненадежных элементов», обладающих реальной властью на местах. Вместе с тем, квалифицированных партийцев, которые могли бы обеспечить «правильную» агитационно-пропагандистскую кампанию, было недостаточно. В этих условиях, плохо организованная агитация могла пойти не на пользу большевиков<sup>1</sup>.

Важным правовым актом, с точки зрения становления и развития правового регулирования предвыборной агитации является декрет ВЦИК от 30 ноября 1925 г. «О привлечении на выборы всех имеющих избирательные права трудящихся национальных меньшинств», который указывал: «...а) во всех губерниях, округах, уездах, кантонах, где имеются более или менее значительные массы территориально необъединенных национальностей, предвыборные воззвания, инструкции и т. п. печатать также и на языках национальных меньшинств; ... в) принять меры к привлечению широких масс национальных меньшинств в избирательную кампанию путем устройства собраний, митингов, отчетов выборных депутатов и т. п. на родном языке национальных меньшинств»<sup>2</sup>. Данный декрет является одним из первых нормативных актов, содержащих нормы, непосредственно посвященные предвыборной агитации.

---

<sup>1</sup> Венямина А. А. Избирательный процесс в советском государстве (1917– начало 1990-х гг.) : дис. ...канд. юр. наук. Краснодар, 2008. С. 66.

<sup>2</sup> Конституции и конституционные акты РСФСР (1918–1937): Сборник документов. С. 181.

Основой для норм, регламентирующих проведение предвыборной агитации, стала ст. 125 Конституции СССР, принятой 5 декабря 1936 года<sup>1</sup>. Данная статья «в соответствии с интересами трудящихся и в целях укрепления социалистического строя» гарантировала гражданам свободы слова, печати, собраний и митингов, уличных демонстраций и шествий. Следует отметить, что Конституция СССР 1936 г., так же, как и предшествующие ей Конституции, содержала главу, называвшуюся «Избирательная система», в которой, как и прежде, не было норм, посвященных предвыборной агитации.

Первым в истории нашего государства законодательным актом, закрепляющим правила предвыборной агитации, было «Положение о выборах в Верховный Совет СССР» от 9 июля 1937 г.<sup>2</sup>, содержащее две статьи, которые непосредственно касались вопросов агитации (ст. 70 и 82). Впоследствии эти правила были в неизменном виде воспроизведены в «Положении о выборах в Верховный Совет СССР» от 9 января 1950 г.<sup>3</sup> (ст. 70 и 82). В указанных документах использовался термин «выборная агитация», достаточно долго применяемый в советском законодательстве и научной литературе. На термин «предвыборная агитация», используемый в настоящее время, он был заменен только в 1978 г. Вышеназванные нормативные акты устанавливали цель и субъектов предвыборной агитации. Согласно ст. 70 Положений, целью агитации было побуждение избирателей голосовать за кандидата. Вместе с тем, прямого запрета на другие цели агитации в Положениях не содержалось. Однако

---

<sup>1</sup> Конституция (Основной закон) Союза Советских Социалистических Республик. М., 1967.

<sup>2</sup> СЗ СССР. 1937. № 43. Ст. 182.

<sup>3</sup> Сборник законов СССР и Указов Президиума Верховного Совета СССР (1938–1956 гг.) / под ред. Л. И. Мандельштама. М., 1956. С. 126–138.

специфика политического режима того периода позволяет судить о фактической невозможности таких целей агитации, которые были бы направлены на создание ситуации альтернативных выборов.

К субъектам агитации, согласно этой же статьи, относились организации, выдвинувшие кандидата, и граждане СССР. «Каждой организации, выставившей кандидата, зарегистрированного в Окружной избирательной комиссии, равно как каждому гражданину СССР обеспечивается право беспрепятственной агитации за этого кандидата на собраниях, в печати и иными способами, согласно ст. 125 Конституции СССР». Таким образом, организации могли агитировать лишь в том случае, если они выдвинули своего кандидата, и он был зарегистрирован Окружной избирательной комиссией.

Следует подчеркнуть, что законодатель еще не ввел разграничения общих и специальных субъектов предвыборной агитации, а также не разграничил правовой статус избирателя и кандидата на данной стадии избирательного процесса. Низкий уровень правового регулирования можно объяснить тем, что избирательные кампании в рассматриваемый период проводились под строгим контролем Коммунистической партии Советского Союза, и само выдвижение кандидата обычно предопределяло его избрание. Статья 82 Положений о выборах содержала ограничение по времени и месту проведения предвыборной агитации: ее запрещалось проводить в избирательном помещении во время подачи голосов.

С 1937 г. при подготовке выборов начинают широко использовать агитационные пункты, создаваемые в клубах, школах, учреждениях и на избирательных участках для проведения собраний избирателей с кандидатами в депутаты, митингов, распространения агитационных материалов. Одним из средств предвыборной агитации было радио, которое транслировало передачи об избирательном законодательстве, выступлениях кандидатов в депутаты. Так, в частности, в 1939 г. редакции

Краснодарского радио предусматривали ряд передач по теме выборов: «В помощь избирателю», «В помощь агитатору», «Организационные вопросы избирательной подготовки. Главным методом советской предвыборной агитации была деятельность специально подготовленных агитаторов, основанная на личном контакте агитатора с избирателем. Основной функцией агитаторов являлось ознакомление избирателей с биографией кандидата и убеждение проголосовать за этого кандидата. Формой агитации были массовые митинги и собрания избирателей на производстве, в учебных заведениях и по месту жительства. Наряду с партийными и государственными органами, должностными лицами, активное участие в проведении агитации принимали избирательные комиссии, издававшие специальные агитационные газеты, в которых призывали граждан прийти на выборы и проголосовать «за единого кандидата нерушимого блока коммунистов и беспартийных».

Впервые право на проведение предвыборной агитации закреплялось в Конституции СССР 1977 года в ч. 2 ст. 100: «Гражданам СССР и общественным организациям гарантируется свободное и всестороннее обсуждение политических, деловых и личных качеств кандидатов в депутаты, а также право агитации на собраниях, в печати, по телевидению, радио»<sup>1</sup>. Во всех законах, посвященных выборам, появились одинаковые по содержанию статьи – «Предвыборная агитация», детализирующие ст. 100 Конституции СССР 1977 г.

Основным избирательным законом СССР, в котором конкретизировалась вышеназванная конституционная норма и устанавливался ряд новых правил предвыборной агитации, являлся Закон СССР от 6 июля 1978 г. «О выборах в Верховный Совет СССР»<sup>2</sup>. Согласно ст. 8 данного нормативного акта «Ор-

---

<sup>1</sup> Ведомости Верховного Совета СССР. 1977. № 41. Ст. 617.

<sup>2</sup> Ведомости Верховного Совета СССР. 1978. № 28. Ст. 441.

ганизации Коммунистической партии Советского Союза, профессиональных союзов, Всесоюзного Ленинского Коммунистического Союза Молодежи, кооперативные и другие общественные организации, трудовые коллективы участвуют в подготовке и проведении выборов в Верховный Совет СССР как через своих представителей в избирательных комиссиях, так и непосредственно. Граждане СССР принимают участие в подготовке и проведении выборов через общественные организации, трудовые коллективы, собрания военнослужащих по воинским частям, предвыборные собрания избирателей». Таким образом, к участию в предвыборной агитации допускались теперь не только граждане и общественные организации, но и трудовые коллективы. Демократический характер этой нормы определялся тем, что расширился перечень субъектов выдвижения кандидатов. Но, с другой стороны, как и ранее, правом выдвижения обладали партийные организации, существовавшие в то время именно в трудовых коллективах. Таким образом, возможность выдвижения от имени трудового коллектива, а не от партийной организации, была в условиях однопартийного политического режима минимальной.

Основные гарантии деятельности кандидата в депутаты определялись в ст. 47 Закона 1978 г., содержащей положения, которые в настоящее время, по сути, включаются в понятие «предвыборная агитация»: «все кандидаты в депутаты Верховного Совета СССР со времени их регистрации окружными избирательными комиссиями имеют равное право участвовать и выступать на предвыборных собраниях, совещаниях, митингах, в печати, по телевидению, радио»<sup>1</sup>.

Нормы, регламентирующие порядок проведения агитации, были включены в разделы VII «Выдвижение кандидатов в депутаты» и VIII «Основные гарантии деятельности кандидата»

---

<sup>1</sup> Комментарий к закону о выборах в Верховный Совет СССР. М., 1983. С. 81.

вышеназванного закона. На основе анализа раздела VII можно выделить два этапа агитационной деятельности граждан и организаций: первый этап – с момента выдвижения кандидата до его регистрации и второй этап – с момента регистрации кандидата до дня голосования. На первом этапе избирателям предоставлялась возможность участвовать в окружных предвыборных совещаниях. В соответствии со ст. 40 Закона 1978 г. окружное предвыборное совещание проводилось представителями от общественных организаций, трудовых коллективов, собраний военнослужащих по воинским частям для принятия решений о поддержке кандидатов в депутаты. Такие совещания являлись формой проведения предвыборной агитации, поскольку обращения и призывы, прозвучавшие на этих совещаниях, публиковались в местной печати, а также на плакатах, которые распространялись на территории соответствующих избирательных округов. Решение окружного предвыборного совещания имело большое политическое значение, так как обеспечивало кандидату в депутаты поддержку всех общественных организаций и трудовых коллективов избирательного округа<sup>1</sup>.

Избирательное законодательство, действующее в настоящее время, не предусматривает подобной формы агитации. Однако, несомненным ее достоинством являлось то, что предвыборные совещания предполагали личное участие всех кандидатов, зарегистрированных по избирательному округу, и предоставляли избирателям возможность высказать свое мнение обо всех кандидатах.

На втором этапе, который начинался после регистрации кандидата, общественные организации получали право организовывать собрания избирателей для встреч с кандидатами в депутаты и осуществлять предвыборную агитацию (ст. 45). В ст. 46 указывалось, что право на предвыборную агитацию

---

<sup>1</sup> Комментарий к закону о выборах в Верховный Совет СССР. М., 1983. С. 72.

имеют общественные организации и трудовые коллективы, выдвинувшие кандидатов в депутаты или выступившие в их поддержку. Для этого законом им гарантировалось бесплатное предоставление помещений для собраний и митингов. Каждому гражданину гарантировалось «право участвовать в предвыборной агитации». Однако граждане могли реализовать свое право на предвыборную агитацию лишь посредством пассивного участия в предвыборных мероприятиях. Такая возможность предоставлялась и кандидатам в депутаты, которые обладали правом участвовать и выступать на предвыборных собраниях, совещаниях, митингах, в печати, на телевидении и радио. При этом право на организацию предвыборных собраний и митингов было предоставлено только общественным организациям и трудовым коллективам, а не самим кандидатам.

В этой связи интересно, что избиратели имели возможность на предвыборных совещаниях обсуждать личность кандидата, в том числе было допустимо высказываться и отрицательно в отношении кандидата, а вот агитировать на собраниях и в средствах массовой информации можно было только за кандидата. Подобная процедура свидетельствует о том, что в новом советском избирательном законодательстве была сделана попытка ввести элементы обратной связи избирателей с кандидатом. В то же время для критики кандидата была оставлена ограниченная возможность делать это только в ходе предвыборных совещаний. Учитывая, что выборы были безальтернативными, суть предвыборной агитации сводилась лишь к тому, чтобы достигнуть максимальных показателей явки избирателей. По сути, будущие депутаты были известны населению уже заранее, поэтому агитация носила формальный характер и не оказывала реального влияния на результаты голосования.

Таким образом, центральное место в организации и проведении предвыборной агитации Законом 1978 г. отводилось общественным организациям и трудовым коллективам. Гражда-

нам и кандидатам предоставлялась только возможность участвовать в агитационных мероприятиях, права на организацию подобных мероприятий они не имели. Важно отметить, что Законом СССР от 6 июля 1978 г. «О выборах в Верховный Совет СССР» не были установлены правила проведения избирателями и кандидатами предвыборной агитации.

Важную роль в проведении предвыборной агитации играли партийные органы, непосредственно занимающиеся агитацией: Отдел пропаганды и агитации ЦК КПСС и соответствующие отделы в нижестоящих партийных комитетах. Они обеспечивали идеологическое содержание агитации, разрабатывали планы по ее проведению в конкретной избирательной кампании, контролировали СМИ. Непосредственно контролировали проведение предвыборной агитации местные партийные комитеты (горкомы, райкомы, первичные парторганизации на предприятиях и в учреждениях). В их функции входило назначение и инструктирование заведующих агитпунктами, подбор и обучение агитаторов, предоставление методической информации, организация специальных семинаров и т. д.

Основными организационными формами агитационной кампании являлись кружки по изучению Положений о выборах, работа лекторов-агитаторов и доверенных лиц кандидатов в депутаты. Одной из главных функций агитаторов являлось ознакомление избирателей с биографией кандидата и убеждение проголосовать за этого кандидата. Такая работа проводилась по месту жительства избирателей и предполагала непосредственное общение с населением. Агитаторы разъясняли смысл участия в выборах, поставленные партией задачи, информировали о наиболее значимых событиях как внутри страны, так и за рубежом<sup>1</sup>. По мнению А. М. Потребкова: «Агитатор был желанным гостем в любой квартире, его встречали

---

<sup>1</sup> Саушкин Н. М. Массово-политическая работа среди избирателей. Сталинград, 1958. С. 7.

как друга, товарища, его внимательно выслушивали, с ним делились самыми сокровенными мыслями»<sup>1</sup>. Кроме того, общаясь с избирателями, агитаторы выступали своего рода посредниками между населением и государством, и это позволяло власти фиксировать основные тенденции изменения общественного мнения. Агитация, проводимая в ходе выборов, давала партии «объективный материал по вопросу о взглядах, настроениях, а, следовательно, и интересах различных классов общества»<sup>2</sup>.

Основным и наиболее эффективным методом агитационной деятельности являлась агитация через средства массовой информации. Первоначально она проводилась только в периодических печатных изданиях: газетах «Правда», «Известия», «Труд», «Комсомольская правда» и «Красная звезда». Несколько позже распространение получила агитация на каналах организаций радиовещания, а с 70-х гг. – на каналах телевидения. Как правило, в СМИ открывались новые рубрики, посвященные избирательной кампании. Население подробно информировалось о предвыборных собраниях по выдвижению кандидатов, встречах кандидатов с избирателями, работе агитаторов, открытии агитационных пунктов и т. д. По мнению Н. М. Мелиховой, в такой форме «власть пыталась показать, какие грандиозные усилия и ресурсы она затрачивает на подготовку к выборам. Это ставило их в один ряд с другими общегосударственными проектами, в которых также предполагалось активное участие всех граждан страны»<sup>3</sup>. Существенной особенностью

---

<sup>1</sup> Потребков А. М. Политическая агитация среди избирателей. Куйбышев, 1950. С. 12.

<sup>2</sup> Ленин В. И. Полное собрание сочинений. Т. 22. М., 1977. С.7.

<sup>3</sup> Мелихова Н. М. Исторический опыт функционирования советской избирательной системы (1936–1985 гг.): дис. ...канд. ист. наук. М., 2001. С. 125.

предвыборной агитации являлось то, что она исходила от государственных и партийных органов, а не от кандидатов и избирателей и представляла собой инструмент идеологического воздействия на избирателей.

Дальнейшее развитие правового регулирования предвыборной агитации происходило в условиях становления политического плюрализма и перехода к демократии. Изменения были закреплены на законодательном уровне Законом СССР «О выборах народных депутатов СССР»<sup>1</sup> от 01 декабря 1988 г., которым вводилась не свойственная предшествующему времени практика проведения выборов в условиях альтернативности. В ст. 47 Закона впервые закреплено «...право агитации за или против кандидатов на собраниях, в печати, по телевидению, радио». Этой статьей право на предвыборную агитацию предоставлялось как избирателям, трудовым коллективам и общественным организациям, так и самим кандидатам. Однако правила ведения избирателями и кандидатами агитационной кампании Законом СССР от 1 декабря 1988 г. не были предусмотрены. В ходе самой предвыборной кампании основополагающим критерием для большинства избирателей становится содержание предвыборной программы кандидата. Право публично излагать свою предвыборную программу кандидаты имели уже на стадии проведения окружных предвыборных собраний.

У кандидатов в депутаты появилось значительно больше возможностей влиять на организацию своей предвыборной кампании. Зарегистрированный кандидат получал законодательно закрепленные гарантии своей агитационной деятельности. Закон 1988 г. предусматривал не только право кандидата выступать перед избирателями на собраниях, организованных общественными организациями и трудовыми коллективами,

---

<sup>1</sup> Ведомости Верховного Совета СССР. 1988. № 49, Ст. 729.

но требовать от государственных и общественных органов, руководителей предприятий, учреждений и организаций, органов общественной самодеятельности населения содействия в организации встреч с избирателями (ст. 44). Кроме того, кандидат получал право проводить встречи с избирателями не только на собраниях, но и других в удобных для избирателей формах. В то же время закон налагал определенные ограничения на ведение предвыборной агитации. Так, ст. 45 Закона «О выборах народных депутатов СССР» устанавливала, что предвыборная программа кандидата в народные депутаты не должна противоречить Конституции СССР и советским законам. Ограничения также были призваны защитить кандидата от недобросовестных методов агитации. Статья 13, определявшая ответственность за нарушение законодательства о выборах, содержала норму, по которой к ответственности привлекались лица, опубликовавшие или иным способом распространившие ложные сведения о кандидате в народные депутаты.

Основным методом предвыборной агитации являлись встречи с избирателями. Кандидат в народные депутаты РСФСР Н. Д. Бударин подчеркивал: «Любые средства массовой информации все-таки дают изложение выступления, они не передают значения и возможности личного контакта кандидата с избирателями... Поэтому я буду стараться как можно чаще встречаться с людьми для того, чтобы они смогли мне задать все интересующие их вопросы»<sup>1</sup>. Однако при этом кандидатами не умалялась и роль средств массовой информации и наглядной агитации.

В противовес традиционному подходу к организации предвыборной кампании, так называемые независимые кандидаты, нередко поддерживаемые неформальными общественными организациями, внедряли в выборную практику целый ряд новых

---

<sup>1</sup> Кулинич Т., Зимовейская А. Заглянуть в себя // За изобилие. 9 января 1990. № 5. С. 1.

форм и методов взаимодействия с избирателями. Так, встречи с избирателями независимые кандидаты проводили параллельно со сбором их наказов, например, по таким вопросам, как «санитарное и техническое оборудование жилых домов», «обеспечение строительства автономного водоснабжения центральной районной больницы»<sup>1</sup>, «построение моста в Елизаветинской, строительство участка дороги от хутора Обуховки до хлебопекарни хутора Курган...»<sup>2</sup> и другие. На выборах местного уровня такая практика сбора наказов нередко заканчивалась тем, что буквально на следующий день после встреч с избирателями кандидаты приступали к реализации поставленных задач<sup>3</sup>.

Таким образом, предвыборная агитация в советский период активно осуществлялась по месту работы и по месту жительства избирателей. Такие методы являются стандартными, вне зависимости от исторического периода. Важнейшей чертой избирательного процесса советского времени было монопольное управление предвыборной агитацией со стороны КПСС.

Выявленные особенности процесса становления нормативной базы, регулирующей предвыборную агитацию, очень важны, поскольку они определили концептуальные подходы к государственному регулированию электоральных отношений.

Новый этап в истории развития избирательного законодательства начинается после принятия Конституции РФ 1993 г. Разработка проектов нормативно-правовых актов, регулирующих проведение выборов, была начата еще до принятия новой Конституции. В мае 1993 г. разработан закон «О выборах в

---

<sup>1</sup> За каждым наказом – люди // Знамя победы. 8 августа 1990. № 100. С. 1, 2.

<sup>2</sup> Олиференко В. Избиратели возмущаются // Красное Приазовье. 30 января 1990. № 127. С. 1.

<sup>3</sup> Спиваков Н. Когда в борьбе проходит каждый час // Заветы Ильича. 17 февраля 1990. № 28. С. 1.

Верховный Совет Российской Федерации», послуживший правовой основой организации и проведения выборов депутатов первого созыва Государственной Думы Федерального Собрания Российской Федерации. Этот закон стал основой Положения о выборах депутатов Государственной Думы Федерального Собрания Российской Федерации, утвержденного Указом Президента РФ от 21 сентября 1993 г.<sup>1</sup> Данный нормативный акт регламентировал все этапы избирательного процесса, связанные с проведением выборов депутатов первого российского парламента. Положение содержало предписания, детально регулирующие предвыборную агитацию. К ее видам законодателем отнес: встречу с избирателями; предвыборный митинг; агитацию посредством СМИ; агитационные печатные материалы (ст. 27–29). Помощь в подготовке и проведении встреч с избирателями должны были оказывать органы государственной власти и местного самоуправления, рассматривали поданные кандидатами заявления о предоставлении помещений для встреч с избирателями не более, чем в пятидневный срок. Порядок выделения помещений определялся окружными избирательными комиссиями. По их требованию владельцами помещений кандидатам должны были предоставляться в определенное время залы для встреч с избирателями.

Общественные объединения и кандидаты получили возможность осуществлять выпуск агитационных материалов (плакатов, листовок и др.), которые могли размещаться на любых зданиях и в помещениях, за исключением избирательных комиссий.

Понятие «предвыборной агитации» законодатель впервые формулирует в Положении об информационных гарантиях предвыборной агитации, утвержденном Указом Президента Российской Федерации «Об информационных гарантиях для

---

<sup>1</sup> Собрание актов Президента и Правительства РФ. 1993. № 39. Ст. 3597.

участников избирательной кампании 1993 года» от 29 октября 1993 года № 1792.<sup>1</sup> В п. а ст. 2 закреплялось, что предвыборная агитация – это сообщения, материалы (массовая информация), имеющие целью побудить избирателей проголосовать за или против того или иного кандидата либо избирательного объединения. Положение также определило виды предвыборной агитации – политическая реклама, выступления, пресс-конференция, интервью, предвыборные дебаты, «круглые столы». Согласно Положения кандидаты и избирательные объединения имели право на бесплатное время вещания в течение трех недель до дня выборов. С момента регистрации кандидата и избирательного объединения соответствующей избирательной комиссией и не позднее, чем за три недели до дня выборов, время вещания предоставлялось за плату.

Нормативный акт затрагивал и некоторые аспекты информирования. Статья 9 Положения устанавливает: «телерадиокомпания обязана периодически оповещать граждан о времени, месте и теме предстоящих предвыборных дебатов, «круглых столов» с момента получения данной информации и до начала их вещания». В информационных программах информация об избирательной кампании кандидатов, должна быть дана отдельным информационным блоком в начале передачи. При этом, такие блоки новостей кандидаты и избирательные объединения оплачивать не должны. Вышеназванное Положение имело очень важное значение, поскольку регламентировало права и обязанности субъектов, осуществляющих информирование и предвыборную агитацию.

Конституционной основой регулирования информирования и предвыборной агитации стала ст. 29 Конституции РФ 1993 г., которая гарантирует свободу идей, мнений и убеждений, а также их беспрепятственное выражение. Как подчеркнул

---

<sup>1</sup> Собрание актов Президента и Правительства РФ. 1993. № 44. Ст. 4196.

Конституционный суд РФ: «...федеральный законодатель – в силу того, что положения статьи 29 Конституции РФ служат конституционно-правовой основой информационного обеспечения выборов, – обязан надлежащим образом обеспечить реализацию права граждан на получение и распространение информации о выборах»<sup>1</sup>, там же сформулированы и виды злоупотреблений свободой мысли и слова, которые легли также в основу избирательного законодательства. Следовательно, Конституция РФ посредством установления двух данных базовых прав регулирует «также выборный процесс, одной из базовых характеристик которого является свободный обмен выборной информацией, в том числе посредством проведения предвыборной агитации»<sup>2</sup>. Под свободой слова понимается возможность человека публично и беспрепятственно выражать свои мысли, идеи, мнения по самым различным вопросам общественной и государственной жизни, а также распространять их любыми законными способами. Свобода слова позволяет участникам избирательных кампаний формировать содержание агитационных материалов, выбирать формы и методы предвыборной агитации.

Выявленные при проведении выборов в 1993 г. проблемы обусловили необходимость принятия рамочного закона, устанавливающего и унифицирующего порядок выборов всех уровней. 6 декабря 1994 г. был принят Федеральный закон № 56-ФЗ «Об основных гарантиях избирательных прав граждан Российской Федерации»<sup>3</sup>. Все федеральные и региональные законы о выборах впоследствии разрабатывались и принимались в соответствии с данным федеральным законом. В нем содержалось

---

<sup>1</sup> Собрание законодательства РФ. 2006. № 27. Ст. 2970.

<sup>2</sup> Бондарь Н. С. Конституционная ценность избирательных прав граждан России / Н. С. Бондарь, А. Л. Джагарян. М., 2005. С. 55.

<sup>3</sup> Российская газета. 1994. № 241; СЗ РФ. 1994. № 33. Ст. 3406.

определение предвыборной агитации как «деятельности граждан Российской Федерации, общественных объединений по подготовке и распространению информации, имеющей целью побудить избирателей принять участие в голосовании за или против тех или иных кандидатов (списков кандидатов)». Следует отметить, что законодателем впервые предвыборная агитация рассматривается как деятельность, а не как «сообщения, материалы (массовая информация)».

Вышеназванный закон был заменен Федеральным законом «Об основных гарантиях избирательных прав и права на участие в референдуме граждан Российской Федерации» 19 сентября 1997 г., устанавливающим, что предвыборная агитация— это «деятельность граждан Российской Федерации, кандидатов, избирательных объединений, избирательных блоков, общественных объединений, имеющая целью побудить или побуждающая избирателей к участию в выборах, а также к голосованию за тех или иных кандидатов (списки кандидатов) или против них». В данном определении закреплялся полный перечень участников избирательного процесса, которые имели право на предвыборную агитацию. Однако, недостатком вышеприведенного понятия было то, что в соответствии с такой формулировкой предвыборной агитацией не являлась, в частности, деятельность юридических лиц, способная побудить голосовать за тех или иных кандидатов (списки кандидатов). Этот закон включает в понятие предвыборной агитацией и деятельность, побуждающую к участию в выборах. Из последующих определений предвыборной агитации такие действия были исключены, поскольку законодательно вводилось понятие информирования граждан, которое включало, в числе других действий и призывы принять участие в выборах.

Сфера регулирования норм, регламентировавших порядок проведения предвыборной агитации, в законе «Об основных гарантиях...» 1997 г. была существенно расширена. Глава 7

«Агитация при проведении выборов и референдума» указанного закона более детально устанавливала условия проведения предвыборной агитации всеми разрешенными законом методами: условия проведения агитации посредством проведения массовых мероприятий; общие условия доступа кандидатов, избирательных объединений, избирательных блоков к СМИ; условия распространения агитационных печатных материалов.

12 июня 2002 г. был принят новый Федеральный закон № 67-ФЗ «Об основных гарантиях избирательных прав и права на участие в референдуме граждан Российской Федерации»<sup>1</sup>, впервые закрепляющий понятие информационного обеспечения выборов, объединяющее информирование избирателей и предвыборную агитацию. Целесообразность и своевременность такого подхода заключалась в необходимости разграничения информационных и агитационных материалов. «Отсутствие четких правовых критериев, разделяющих информационные и агитационные материалы, позволяло вести агитацию под предлогом необходимости «объективного информирования граждан. В связи с этим законодатель поставил задачу нормативно определить тот порог, когда объективное информирование граждан об избирательном процессе превращается в целенаправленную предвыборную агитацию и, следовательно, должно подчиняться установленным законом правилам проведения предвыборной агитации»<sup>2</sup>.

---

<sup>1</sup> Об основных гарантиях избирательных прав и права на участие в референдуме граждан Российской Федерации: Федеральный закон № 67-ФЗ от 12 июня 2002г. (ред. от 31.07.2023) //Российская газета. 2002, 15 июня; ([www.pravo.gov.ru](http://www.pravo.gov.ru)).

<sup>2</sup> Научно-практический комментарий к Федеральному закону «Об основных гарантиях избирательных прав и права на участие в референдуме граждан Российской Федерации» / отв. ред. А. А. Вешняков. М., 2003. С. 385.

В. П. Журавлев, изучающий критерии разграничения информирования и предвыборной агитации, формулирует информирование избирателей как «распространение сведений об объективно имевших место фактах, связанных с кандидатами, избирательными объединениями, избирательными блоками, не сопровождаемое оценочными комментариями»<sup>1</sup>. С таким подходом к пониманию информирования трудно согласиться, поскольку критерий наличия или отсутствия оценочных комментариев является второстепенным для разграничения информирования и предвыборной агитации: склонить к голосованию за или против можно без использования комментариев, одним лишь обнародованием фактов о кандидате и избирательном объединении. Сущность информирования состоит не в отсутствии оценок, а в ориентированности на обеспечение процесса выборов, включая участие в них избирателей. В то же время, информация, распространяемая в ходе агитации, ориентирована на побуждение к голосованию за или против кандидатов и избирательных объединений. В связи с этим корректно считать основным критерием, разграничивающим информирование и агитацию, наличие информации, побуждающей к голосованию за или против конкретного кандидата (кандидатов), конкретный список кандидатов (списки кандидатов).

Как и прежде избирательное законодательство, Федеральный закон «Об основных гарантиях...» содержал понятие предвыборной агитации – это деятельность, осуществляемая в период избирательной кампании и имеющая целью побудить или побуждающая избирателей к голосованию за кандидата, кандидатов, список кандидатов или против него (них) либо против всех кандидатов (против всех списков кандидатов). В данное определение были внесены изменения Федеральным законом

---

<sup>1</sup> Журавлев В. П. Средства массовой информации на выборах // Журнал о выборах. 2008. № 2. С. 18.

№ 93-ФЗ от 21 июля 2005 года «О внесении изменений в законодательные акты Российской Федерации о выборах и референдумах и иные законодательные акты Российской Федерации»<sup>1</sup>. В новой редакции закона под предвыборной агитацией понимается 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). Таким образом, законодательно устранен пробел, имеющий место в первоначальной редакции, путем внесения уточнения, что под предвыборной агитацией признается деятельность, имеющая целью побудить или побуждающая избирателей к голосованию не только за или против отдельно взятого списка кандидатов, но и за или против нескольких списков кандидатов одновременно (п. 4 ст.2).

Из законодательно установленного определения можно выделить основные признаки предвыборной агитации: предвыборная агитация осуществляется только в период избирательной кампании; предвыборная агитация представляет собой определенную деятельность, т. е. совокупность последовательно реализуемых действий; деятельность агитационного характера отличают побуждение к голосованию за или против конкретных кандидатов, списки кандидатов.

Обращаясь к судебной практике, можно отметить, что в Постановлении от 30 октября 2003 г. № 15-П Конституционного Суда РФ, при рассмотрении признаков предвыборной агитации, суд признал их соответствующими Конституции Российской Федерации, сделав уточнение, что действия могут рассматриваться как агитационные, если целью их совершения является побуждение избирателей голосовать за или против конкретного кандидата или избирательного объединения. В Постановлении Конституционного Суда подчеркивается, что первым

---

<sup>1</sup> Собрание законодательства РФ. 2005. № 30 (ч. 1). Ст. 3104.

критерием разграничения этих информирования и предвыборной агитации является цель, с которой распространяются те или иные сведения, «поскольку как агитация, так и информирование любого характера могут побудить избирателей сделать тот или иной выбор, при том, что достоверные и объективные сведения о кандидате в большей мере помогают избирателю сформировать свои предпочтения, чем просто призывы голосовать «за» или «против», то очевидно, что критерием, позволяющим различить предвыборную агитацию и информирование, может служить лишь наличие в агитационной деятельности специальной цели – склонить избирателей в определенную сторону, обеспечить поддержку или, напротив, противодействие конкретному кандидату, избирательному объединению. В противном случае граница между информированием и предвыборной агитацией стиралась бы, так что любые действия по информированию избирателей можно было бы подвести под понятие «предвыборная агитация», что в силу действующего для представителей организаций, осуществляющих выпуск СМИ, запрета неправомерно ограничивало бы конституционные гарантии свободы слова и информации, а также нарушало бы принципы свободных и гласных выборов».

В понятие предвыборной агитации законодатель включил два вида агитационной деятельности: деятельность, имеющая целью побудить и деятельность, побуждающая избирателей к определенным действиям. Формулировка «деятельность, побуждающая...» предоставляет возможность в различных ситуациях вкладывать в нее разный смысл. Категория «деятельность, имеющая целью побудить» делает содержательный акцент на целеполагании. По нашему мнению, основное различие содержания этих понятий состоит в стадии процесса, которую они характеризуют. Когда мы говорим «деятельность, побуждающая», то указываем на то, что процесс влияния на политическое поведение человека уже идет. В случае, когда используется

термин «деятельность, имеющая целью побудить», указывается на возможность, вне зависимости от того, реализована ли она.

Как отмечает А. Г. Головин, «Предвыборная агитация – это квинтэссенция информационной политической борьбы между конкурентами в избирательном процессе»<sup>1</sup>. С точки зрения Н. Р. Зениной, под термином «предвыборная агитация» следует понимать «инициативное явление по распространению предвыборной информации в определенный период избирательной кампании с целью пропаганды приоритетного выбора конкретного кандидата или политической организации»<sup>2</sup>.

К действиям, которые признаются предвыборной агитацией, могут быть отнесены:

а) призывы к голосованию за кандидата, кандидатов, список кандидатов или против него (них);

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

в) деятельность, способствующая созданию положительного или отрицательного отношения избирателей к кандидату,

---

<sup>1</sup> Головин А. Г. Принципы информирования избирателей проведения предвыборной агитации – основа правомерного распространения информации о выборах в России // Российская газета. 2005. № 8. С. 15–16.

<sup>2</sup> Зенина Н. Р. Понятие предвыборной агитации: ее принципы, признаки и функции // Государственная и муниципальная власть в Российской Федерации: современное состояние и перспективы развития : сборник материалов IV Всероссийской научно-практической конференции, Чебоксары, 14 декабря 2021 года. – Чебоксары : Чебоксарский кооперативный институт (филиал) автономной некоммерческой образовательной организации высшего образования Центросоюза Российской Федерации «Российский университет кооперации», 2022. С. 113..

политической партии, выдвинувшей кандидата, список кандидатов;

г) распространение информации с явным преобладанием сведений о каких-либо кандидатах, политических партиях выдвинувших кандидатов, список кандидатов, в сочетании с позитивными либо негативными комментариями;

д) выражение предпочтения какому-либо кандидату, политической партии, выдвинувшей кандидата, список кандидатов, в частности указание на то, за какого кандидата, за какой список кандидатов будет голосовать избиратель, за исключением случая опубликования результатов опроса общественного мнения;

е) описание возможных последствий избрания того или иного кандидата, допуска списка кандидатов к распределению депутатских мандатов.

Законодательное определение предвыборной агитации позволяет выделить участников избирательного процесса, наделенных правом заниматься агитационной деятельностью. К субъектам предвыборной агитации отнесены граждане РФ и общественные объединения. Названные субъекты вправе осуществлять предвыборную агитацию посредством законодательно установленных форм и методов.

В составе субъектов предвыборной агитации выделяют: общих субъектов, к которым относят избирателей и общественные объединения и специальных субъектов – кандидатов и избирательные объединения. Таким образом, не все участники избирательного процесса законодательно отнесены к субъектам агитационной деятельности. Перечисленные субъекты предвыборной агитации, обладая различными правами и обязанностями, имеют разный правовой статус<sup>1</sup>. Общие субъекты

---

<sup>1</sup> Джагарян А. А. Гражданин Российской Федерации – конституционный субъект права на предвыборную агитацию. // Право и политика. 2006. № 9. С. 45.

предвыборной агитации могут пользоваться не всеми методами проведения агитации, доступными специальным субъектам. Федеральным законом ограничивается право на проведение предвыборной агитации иностранным гражданам и лицам, признанным судом недееспособными или содержащимся в местах лишения свободы. Запрещается как-либо задействовать в проведении предвыборной агитации лиц, не достигших 18 лет. Данное положение законодателя можно аргументировать несформировавшимся сознанием лиц, не достигших совершеннолетнего возраста. Такой возрастной ценз не регламентирован Конституцией Российской Федерации, но закреплен федеральными законами.

Государственным органам, органам местного самоуправления, воинским частям, благотворительным и религиозным организациям, избирательным комиссиям и их членам с правом решающего голоса, иностранным гражданам и юридическим лицам, лицам без гражданства, международным организациям и международным общественным движениям, представителям организаций, выпускающих СМИ, при осуществлении ими профессиональной деятельности, запрещается проводить предвыборную агитацию, а также выпускать и распространять агитационные материалы.

Лицам, замещающим выборные государственные или муниципальные должности, запрещается проводить предвыборную агитацию, за исключением случаев, когда указанные лица зарегистрированы в качестве кандидатов. Данный запрет, регламентированный законодательством, обосновывается высоким авторитетом лиц, занимающих государственные или муниципальные должности в глазах народа, избирателей, в связи с чем личные симпатии и положительное отношение должностных лиц к избирательной кампании каких-либо кандидатов или избирательных объединений, не должны влиять на мнение и выбор избирателей. Каждый избиратель должен голосовать, исходя из своих личных взглядов, внутренних убеждений

за того кандидата или избирательное объединение, которые ему наиболее близки.

Как показывает анализ международных актов, ограничения права ряда субъектов на осуществление предвыборной агитации определенными методами вполне соответствует международным стандартам, установленным Европейской Конвенцией о защите прав человека и основных свобод. В последней, в частности, содержится положение о том, что осуществление права выражать свое мнение «может быть сопряжено с ограничениями, которые установлены законом и которые необходимы в демократическом обществе в интересах государственной безопасности, территориальной целостности или общественного спокойствия, в целях предотвращения беспорядков и преступлений, для охраны здоровья и нравственности, защиты репутации или прав других лиц, предотвращения разглашения информации, полученной конфиденциально, или обеспечения авторитета и беспристрастности правосудия».

Предвыборную агитацию можно проводить только в установленные законом сроки агитационного периода. Как справедливо отмечает А. Н. Сучков: «... именно сроки приобретают институциональное значение. Деятельность, не являвшаяся предвыборной агитацией, становится таковой и прекращает быть таковой с определенного законодательно установленного срока»<sup>1</sup>. Стоит обратить внимание на возникшие в связи с изменениями избирательного законодательства вопросы правового регулирования агитационного периода. В соответствии со ст. 49 агитационный период начинается: а) для избирательного объединения – со дня принятия им решения о выдвижении кандидата, кандидатов, списка кандидатов); б) для кандидата, выдвинутого в составе списка кандидатов, – со дня представления

---

<sup>1</sup> Сучков А. П. О сроке начала ведения предвыборной агитации // Правовые проблемы укрепления Российской государственности. Ч. 17. Томск, 2007. С. 180–184.

в соответствующую избирательную комиссию списка кандидатов; в) для кандидата, выдвинутого непосредственно, – со дня представления кандидатом в избирательную комиссию заявления о согласии баллотироваться. Таким образом, в законе четко определены временные рамки проведения предвыборной агитации.

Агитационный период в СМИ начинается за 28 дней до дня голосования. Предвыборная агитация прекращается в ноль часов по местному времени дня, предшествующего дню голосования, что каждому избирателю предоставляет возможность обдумать выбор кандидатуры и политической партии, за которую он будет голосовать. Федеральным законом от 30.04.2021 № 115-ФЗ «О внесении изменений в отдельные законодательные акты Российской Федерации» было установлено, что если избирательная комиссия, организующая выборы, примет решение о проведении голосования в течение нескольких дней подряд, то в этом случае агитация прекращается в ноль часов по местному времени первого дня голосования. Как подчеркивает Л. Т. Аглеева: «При этом ответственность кандидата и редакции, выпускающей СМИ, ограничивается датой выхода издания в свет. Очевидно, что ни кандидат, ни редакция СМИ не могут нести ответственность за распространение периодического печатного издания, поскольку данный процесс зависит от множества не только субъективных, но и объективных факторов»<sup>1</sup>. Формы и методы проводимой предвыборной агитации вправе самостоятельно определять субъекты агитации. Как известно, форма (от лат. forma) понимается как внешнее выражение какого-либо содержания и как внутренняя его структура. Метод (от греч. methodos путь, исследование, прослеживание) это способ достижения определенной цели. Форма предвыборной агитации имеет двоякое значение:

---

<sup>1</sup> Аглеева Л. Т. Особенности правового регулирования сроков предвыборной агитации // Конституционное и муниципальное право. 2016. № 3.

внутренняя форма представляет собой способ организации и связи элементов содержания предвыборной агитации; внешняя форма – выражение вовне ее внутренне организованного содержания. Так как содержание предвыборной агитации обладает своей спецификой, а форма определенным образом организует и оформляет его, то она зависит от этого содержания. Другими словами, содержание предвыборной агитации составляет основание формы агитационной деятельности. При всем многообразии внешних форм агитационной деятельности все они в конечном итоге зависят от содержания. Например, независимо от того, агитирует ли кандидат с помощью листовок, интервью, выступления на телевидении, он всегда воздействует сознание и волю избирателей.

Под методом предвыборной агитации мы понимаем совокупность действий (приемов и способов) субъектов предвыборной агитации, а также средств, используемых ими для воздействия на сознание граждан с целью побудить или побуждающие избирателей к голосованию за кандидата, кандидатов, список, списки кандидатов или против него (них). Каждый конкретный метод предвыборной агитации представляет собой совокупность приемов, способов и средств. Соотношение метода с составляющими его элементами может быть представлено как диалектическое соотношение целого и его части. Совокупность конкретных приемов, способов и средств определяет специфику того или иного метода агитации и тем самым отличает его от других методов. Рассмотрим это понятие на конкретном примере. Так, заявку кандидата владельцу помещения, находящегося в государственной или муниципальной собственности, на предоставление ему данного помещения для проведения собрания с избирателями, следует рассматривать как способ агитационной деятельности, а специфическое содержание материала предвыборной агитации (предвыборная программа кандидата, его биография), время проведения собрания – как прием ведения предвыборной

борьбы. Конференц-зал или аудитория, используемые кандидатом для передачи информации избирателям, выступают в данном случае в качестве средства, с помощью которого он воздействует на сознание и волю граждан. В совокупности эти элементы образуют один из методов, который в законе именуется как проведение предвыборной агитации посредством публичных мероприятий (п. 3 ст. 48 ФЗ «Об основных гарантиях...»).

Формы и методы предвыборной агитации взаимосвязаны между собой. Метод, лишь постольку является реальным, поскольку он выражен в определенной форме, доступной для восприятия человеком. Будучи правовым явлением, предвыборная агитация имеет специфику внешней формы. Если учесть, что изготовление и распространение листовок, плакатов является методом предвыборной агитации, то, следовательно, что форма и метод агитационной деятельности переходят друг в друга. Но это не означает их полного совпадения. Форма – это прежде всего способ существования содержания, организации и выражение ее вовне, а метод – способ практического осуществления, т. е. то, что служит достижению цели.

Возможны разнообразные формы предвыборной агитации. Например, предвыборная агитация может проводиться в форме личного выступления кандидата перед избирателями; в форме участия кандидата, совместно с другими кандидатами, в проведении дискуссий, «круглых столов», иных совместных агитационных мероприятий (п. 4 ст. 51 федерального закона «Об основных гарантиях...»); в форме периодического выпуска в эфир агитационного ролика, подготовленного кандидатом, избирательным объединением; в форме статей, заметок, обращений к читателям, предвыборных программ и т. д.; в форме собраний (встреч с избирателями), митингов, демонстраций, шествий, пикетирования; в форме листовок, плакатов, буклетов, аудио- и видеороликов; надписей и изображений на щитах наружной рекламы,

на корпусах автобусов, троллейбусов, трамваев, иных транспортных средств; на различного рода транспарантах, стендах, щитах, растяжках, а также в иных допускаемых законом формах.

Названным формам соответствуют методы распространения информации: через СМИ (трансляция в теле- и радиозфире, опубликование в периодических печатных изданиях, размещение в Интернет-СМИ); с использованием различных информационно-телекоммуникационных каналов и средств связи; посредством распространения печатных материалов (раздача, адресная рассылка писем, листовок, расклейка листовок и объявлений и т. п.); непосредственно (устно); с использованием иных технических средств распространения аудиовизуальных сообщений, например, мониторов, передвижных звуковещательных станций, установленных в общественных местах (на улицах, в магазинах, общественном транспорте и т. п.).

Самостоятельно определяют содержание, формы и методы своей агитации только специальные субъекты предвыборной агитационной деятельности (кандидаты, избирательные объединения). Предвыборная агитация в соответствии с п. 3 ст.48 федерального закона «Об основных гарантиях...» может проводиться следующими методами: на каналах организаций телерадиовещания; в периодических печатных изданиях и в сетевых изданиях; посредством проведения агитационных публичных мероприятий; посредством изготовления и распространения, в том числе в информационных сетях, включая сеть Интернет, печатных, аудиовизуальных и других агитационных материалов; иными не запрещенными законом методами. Стоит подчеркнуть, что законодательно закрепленный перечень не является закрытым – возможно проведение агитации и иными методами. Это положение имеет большое значение, поскольку развиваются новые агитационные методы.

Важной частью предвыборной агитации кандидатов являются совместные агитационные мероприятия, к примеру, такие

как «круглые столы», которые позволяют избирателям одновременно ознакомиться с позицией нескольких кандидатов.

Граждане и их объединения могут проводить предвыборную агитацию методами, которые не требуют финансовых затрат. Гражданин, не обладающий статусом кандидата, может проводить предвыборную агитацию, используя предусмотренные для избирателей методы: устную агитацию (беседы, выступления и т. д.); участие в массовых мероприятиях (собраниях, дискуссиях, демонстрациях, пикетированиях и т. д.), и другие методы, не запрещенные законодательством.

Предвыборную агитацию на каналах телерадиовещания в форме совместных агитационных мероприятий, могут проводить только лично кандидаты и представители избирательных объединений, а агитацию другими методами, установленными законодательством могут осуществлять доверенные лица.

Перечень способов агитации более широкий. Предвыборная агитация может осуществляться посредством проведения онлайн-конференций кандидата с избирателями, создания специальной электронной почты, с помощью которой претендент на выборную должность может общаться с избирателями, создания собственной страницы в социальных сетях, на которой кандидат будет иметь возможность рассказывать гражданам о своей деятельности и другие способы. Этот перечень может дополняться новыми современными методами.

Пункты 1, 1.1 ст. 56 ФЗ «Об основных гарантиях...» налагают запрет на ведение экстремистской деятельности в период предвыборной агитации, нарушение законодательства об интеллектуальной собственности, злоупотребление свободой массовой информации. Запрещается агитация, возбуждающая социальную, расовую, национальную или религиозную рознь, унижающая национальное достоинство, пропагандирующая исключительность, превосходство либо неполноценность граждан по признаку их отношения к религии, социальной, расовой, национальной, религиозной или языковой принадлежности, а также

агитация, при проведении которой осуществляются пропаганда и публичное демонстрирование нацистской атрибутики или символики либо атрибутики или символики, сходных с нацистской атрибутикой или символикой до степени их смешения. Нарушение данных правил влечет наступление негативных последствий как административной, так и уголовной ответственности<sup>1</sup>.

Отметим, к агитации не применяются требования подлинности ее содержания. Кандидаты и партии фактически могут размещать любую, даже не подтвержденную документально информацию. К сожалению, при проведении предвыборной агитации в рамках избирательной кампании встречаются нарушения, противоправные действия, запрещенные законодательством, в частности такие как изготовление и распространение подложных печатных и иных агитационных материалов, и для предотвращения подобных незаконных действий, правоохранительные и другие установленных законом органы власти, должны своевременно реагировать на все поступающие сигналы и применять необходимые меры для предупреждения и своевременного пресечения противозаконных действий, а также применения санкций к лицам, осуществляющим данные действия. Кандидаты и избирательные объединения несут ответственность за соблюдение избирательного законодательства в отношении предоставляемых ими агитационных материалов. В качестве общей меры борьбы с нарушениями процедуры осуществления предвыборной агитации можно назвать увеличение уровня информированности и осведомленности избирателей о мероприятиях по противодействию незаконной агитации на общедоступных новостных порталах, интернет-ресурсах избирательных комиссий, в СМИ. Следует сделать акцент на сборе, обработке, систематизации и публикации достоверной и официальной статистики о выявленных в

---

<sup>1</sup> Избирательное право и избирательный процесс в Российской Федерации : учебник / М. С. Савченко [и др.]; под общ. ред. М. С. Савченко. 2-е изд. перераб. и доп. Краснодар : КубГАУ, 2022. – 228 с.

течение электоральных кампаний неправомерных действиях. Избирательные комиссии не только вправе, но обязаны, проверять соблюдение предусмотренного избирательным законодательством порядка проведения предвыборной агитации.

В Федеральном законе «Об основных гарантиях...» отсутствует закрепление принципов предвыборной агитации. Их выявление возможно только в контексте анализа соответствующих положений данного закона. Это создает трудности в определении количества и содержания данных принципов. Вопрос о принципах предвыборной агитации неоднократно обсуждался в юридической литературе. В. Н. Фальков предлагает такими принципами считать законность, свободу, равенство условий доступа кандидатов к СМИ, гласность, ответственность в выборе содержания, форм и методов<sup>1</sup>. Главным в предложенном перечне принципов, является принцип свободы предвыборной агитации. Принцип свободы агитационной деятельности кандидатов, избирательных объединений закреплен в п. 4 ст. 48 Федерального закона «Об основных гарантиях...». Содержание, формы и методы своей агитации, названные субъекты определяют самостоятельно, то есть они вправе свободно определять и содержание, и направления агитационной деятельности. В установленном законодательством порядке, они самостоятельно проводят ее, а также вправе привлекать для ее проведения иных лиц. Вместе с тем, законодательное закрепление принципа свободы предвыборной агитации может привести к нежелательным результатам, поскольку воспользоваться им могут и недобросовестные участники выборов. Добросовестность, готовность вести честную борьбу и соблюдать нормы избирательного права, высокий уровень правовой культуры кандидатов это и есть сво-

---

<sup>1</sup> Фальков В. Н. Совершенствование правового регулирования предвыборной агитации в Российской Федерации : дис. ... канд. юр. наук. Тюмень, 2008. С. 87.

бода предвыборной агитации. Принцип свободы предвыборной агитации, по своей природе, призван защищать частный интерес. Практика, однако, показывает, что на данный момент в особой охране нуждается общественный (публичный) интерес.

Свобода агитационной деятельности ограничена принципом законности. В период избирательной кампании любая агитационная деятельность должна осуществляться только правомочными на ее проведение законом субъектами в законных формах и законными методами, ее содержание не должно нарушать правовых предписаний.

К принципам предвыборной агитации следует отнести и принцип своевременности – предвыборная агитация должна проводиться только в установленные законом сроки. Отметим, что соблюдение перечисленных принципов в избирательном процессе является необходимым условием правомерности распространения всесторонней и полной информации о выборах, служащей цели максимальной гарантированности избирательных прав и свобод граждан.

Следует также отметить, что законодатель не установил требование достоверности к информации в агитационных материалах. Поскольку все основные сведения о кандидатах включаются в информационные плакаты, составляемые соответствующими избирательными комиссиями, размещаются на информационных стендах, распространение недостоверной информации, способной повлиять на волеизъявление избирателей, крайне затруднено (п. 3 ст. 61 ФЗ «Об основных гарантиях...»). Например, в случае опубликования результатов опросов общественного мнения – это не исключает ситуации, когда агитационная информация будет являться объективной и достоверной. Например, Л. Т. Аглеева высказывает мнение о том, что опубликование опросов общественного мнения является разновидностью как предвыборной агитации, так и информми-

рования: «Действующее избирательное законодательство, позволяет сформулировать, достаточно четкие правила разграничения опубликования результатов опросов общественного мнения как разновидности информирования или предвыборной агитации»<sup>1</sup>.

Основным в сфере регулирования общественных отношений, связанных с предвыборной агитацией является принцип «Дозволено все, кроме прямо запрещенного законом», суть которого состоит в предоставлении лицу возможности самому определять собственное поведение. Данный принцип не всегда правильно интерпретируется, что приводит к проблемам в области его реализации. По нашему мнению, необходимы конкретные запреты и ограничения, позволяющие четко разграничить разрешенное и запрещенное, для того, чтобы общедозволительное регулирование было результативным.

М. И. Толкушин к проблемам правового регулирования предвыборной агитации относил следующие:

- 1) избыточный уровень правовой регламентации;
- 2) создание законодательных барьеров для активного участия граждан в предвыборной агитации;
- 3) проблема использования «административного ресурса» и «скрытой агитации»;
- 4) несоразмерность конституционно-правовой и административной ответственности за допущенные нарушения правовых норм, регламентирующих предвыборную агитацию;
- 5) дефекты регулирования участия СМИ и их представителей в процессе информационного обеспечения выборов;

---

<sup>1</sup>Аглеева Л. Т. Предвыборная агитация в избирательном праве Российской Федерации : Екатеринбург, 2009. С. 63.

б) правовая неопределенность в части регламентации агитационной деятельности за пределами периода предвыборной агитации и в вопросах политической рекламы»<sup>1</sup>.

Сравнительный анализ законодательных определений предвыборной агитации, закрепленных различными редакциями законов позволяет констатировать, что понятие, данное в ст. 2 Федерального закона № 67-ФЗ от 12.06.2002 «Об основных гарантиях избирательных прав и права на участие в референдуме граждан Российской Федерации», в настоящее время является оптимальным. основополагающее правило проведения предвыборной агитации заключается в том, что агитация может проводиться только в допускаемых законом формах и только законными методами. Нарушение данного правила может повлечь как негативные для кандидата и избирательного объединения последствия, предусмотренные избирательным законодательством, так и наступление административной или уголовной ответственности. Несмотря на ограничения, предвыборная агитация продолжает оставаться важным инструментом политической борьбы в период выборов, позволяет кандидатам и партиям продвигать свои политические идеи, формировать общественное мнение и влиять на решения избирателей. Ее эффективность зависит от качества и содержания информации, а также от реакции общественности на эту информацию. В целом, предвыборная агитация является неотъемлемой частью демократических процессов, позволяющей гражданам проявлять свою волю и выбирать тех, кто будет представлять их интересы в представительных органах публичной власти.

---

<sup>1</sup> Толкушкин М. И. Институт предвыборной агитации: некоторые размышления // Конституционное и муниципальное право. 2016. № 4.

## **ГЛАВА 2. ФОРМЫ ПРОВЕДЕНИЯ ПРЕДВЫБОРНОЙ АГИТАЦИИ**

### **2.1 Предвыборная агитация посредством проведения агитационных публичных мероприятий**

В соответствии с п. 3 ст. 48 федерального закона «Об основных гарантиях...» предвыборная агитация может проводиться посредством проведения агитационных публичных мероприятий. Для того, чтобы понять, как проходит предвыборная агитация посредством проведения публичных мероприятий, стоит разобраться с понятием публичного мероприятия.

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

Осуществление предвыборной агитации посредством проведения массовых публичных мероприятий обусловлено некоторыми положениями Конституции РФ.

Во-первых, ст. 17 Конституции РФ закрепляет, что осуществление гражданами права на предвыборную агитацию посредством публичных мероприятий не должно нарушать права и свободы других лиц, в частности участники массовых мероприятий не должны посягать на честь и достоинство других лиц.

Во-вторых, в соответствии с п. 2 ст. 29 Конституции РФ не допускается пропаганда насилия или агитация, возбуждающей социальную, расовую, национальную или религиозную ненависть, вражду.

В-третьих, не допускается насильственное изменение конституционного строя, нарушение целостности РФ, угроза жизни и безопасности граждан и нормальной деятельности государственных институтов, создание вооруженных формирований, не входящих в систему Вооруженных сил РФ.

В литературе отмечается, что понятие «публичное мероприятие» произошло от слов «массовое действо» т. е. публичное массовое зрелище, в котором участвуют большое количество народа<sup>1</sup>. Легальное определение понятия «публичное мероприятие» содержится в ст. 2 ФЗ от 19 июня 2004 г. № 54-ФЗ «О собраниях, митингах, демонстрациях, шествиях и пикетированиях». Под публичным мероприятием понимается открытая, мирная, доступная каждому, проводимая в форме собрания, митинга, демонстрации, шествия или пикетирования либо в различных сочетаниях этих форм акция, осуществляемая по инициативе граждан Российской Федерации, политических партий, других общественных и религиозных объединений, в том числе с использованием транспортных средств.

Целью публичного мероприятия является свободное выражение и формирование мнений, а также выдвижение требований по различным вопросам политической, экономической, социальной и культурной жизни страны и вопросам внешней политики<sup>2</sup>. Специальный термин «агитационные публичные мероприятия» по своему содержанию в целом соответствует значению понятия «публичные мероприятия», уточняя, что соответствующие мероприятия будут проводиться ради предвы-

---

<sup>1</sup> Кравцов В. М. Административно-правовая охрана общественного порядка при проведении собраний, митингов, уличных шествий и демонстраций : дис. ... канд. юр. наук. М., 1991. С. 38.

<sup>2</sup> О собраниях, митингах, демонстрациях, шествиях и пикетированиях : федер. закон от 19.06.2004 г. № 54-ФЗ // Российская газета. 2004.

борной агитации, агитации по вопросам референдума. В настоящее время не в полной мере оценено значение такого вида предвыборной агитации как агитационные публичные мероприятия. Прямой контакт избирателя с кандидатом позволяет избирателю лучше понять программу кандидата, избирательного объединения, а претендентам на выборные должности узнать из первоисточников о проблемах, волнующих избирателей и которые им в случае избрания предстоит решать.

Формы публичных мероприятий

Законодатель выделяет следующие основные формы публичных мероприятий:

– собрание – совместное присутствие граждан в специально отведенном или приспособленном для этого месте для коллективного обсуждения общественно значимых вопросов;

– митинг – массовое присутствие граждан в определенном месте для публичного выражения общественного мнения по поводу актуальных проблем преимущественно общественно-политического характера;

– демонстрация – организованное публичное выражение общественных настроений группой граждан с использованием во время передвижения плакатов, транспарантов и иных средств наглядной агитации;

– шествие – массовое прохождение граждан по заранее определенному маршруту в целях привлечения внимания к определенным проблемам;

– пикетирование – форма публичного выражения мнений, осуществляемого без передвижения и использования звукоусиливающих технических средств путем размещения у пикетируемого объекта одного или более граждан, использующих плакаты, транспаранты и иные средства наглядной агитации.

Избирательное законодательство регламентирует проведение агитационных публичных мероприятий совместно с законодательством о публичных мероприятиях (Федеральный за-

кон «О собраниях, митингах, демонстрациях, шествиях и пикетированиях»), при этом устанавливая ряд особенностей. К их числу относится порядок предоставления государственных и муниципальных помещений для проведения агитационных публичных мероприятий.

Государственные органы, органы местного самоуправления обязаны оказывать содействие зарегистрированным кандидатам, избирательным объединениям в организации и проведении агитационных публичных мероприятий.

По заявке зарегистрированного кандидата, избирательного объединения, зарегистрировавшего список кандидатов, помещение, пригодное для проведения агитационных публичных мероприятий в форме собраний и находящееся в государственной или муниципальной собственности, безвозмездно предоставляется его собственником или владельцем на время, установленное определяемой законом комиссией, зарегистрированному кандидату, его доверенным лицам, представителям избирательного объединения для встреч с избирателями. При этом комиссия обязана обеспечить равные условия проведения указанных мероприятий для зарегистрированных кандидатов и избирательных объединений, зарегистрировавших списки кандидатов.

Если указанное помещение, как и помещение, находящееся в собственности организации, имеющей на день официального опубликования решения о назначении выборов в своем уставном (складочном) капитале долю (вклад) Российской Федерации, субъектов РФ или муниципальных образований, превышающую (превышающий) 30 %, было предоставлено одному зарегистрированному кандидату, избирательному объединению, то собственник, владелец помещения не вправе отказать другому зарегистрированному кандидату, избирательному объединению в предоставлении помещения на таких же условиях в иное время в течение агитационного периода. В случае предо-

ставления помещения зарегистрированному кандидату, избирательному объединению собственник, владелец помещения не позднее дня, следующего за днем предоставления помещения, обязаны в письменной форме уведомить соответствующую комиссию о факте предоставления помещения, об условиях, на которых оно было предоставлено, а также о том, когда это помещение может быть предоставлено в течение агитационного периода другим зарегистрированным кандидатам, избирательным объединениям.

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

Помимо использования помещений, находящихся в государственной или муниципальной собственности, кандидаты, избирательные объединения вправе арендовать на основе договора здания и помещения, принадлежащие гражданам и организациям независимо от формы собственности, для проведения агитационных публичных мероприятий. Уведомления о проведении агитационных публичных мероприятиях заблаговременно подаются в органы исполнительной власти субъекта РФ или в органы местного самоуправления в зависимости от подведомственности территории – не позднее чем за 10 дней до проведения митинга, демонстрации, шествия и не позднее чем за 3 дня до проведения пикетирования группой лиц. При проведении пикетирования одним участником уведомления не требуются.

Актуальным является вопрос о подкупе, который нередко случается в процессе проведения встреч с избирателями. Под подкупом избирателей понимаются действия в форме передачи или обещания передачи избирателям материальных благ,

направленные на оказание воздействия на их волеизъявление. Согласно п. 3 ст. 45 ФЗ «Об основных гарантиях...» субъектам агитационной деятельности запрещается осуществлять подкуп избирателей, а именно:

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

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

- предоставлять услуги безвозмездно или на льготных условиях.

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

случае указанных несоответствия и (или) нарушения при проведении такого мероприятия могут быть привлечены к ответственности.

Если во время проведения публичного мероприятия по вине его участников произошло нарушение правопорядка, не влекущее угрозы для жизни и здоровья его участников, представитель органа исполнительной власти субъекта РФ или органа местного самоуправления вправе потребовать от организатора публичного мероприятия самостоятельно или совместно с уполномоченным представителем органа внутренних дел устранить данное нарушение (а при отказе организатора – самостоятельно приостановить мероприятие). Если же возникнет реальная угроза жизни, здоровью или имуществу людей, или же участники мероприятия умышленно нарушают установленный законом порядок проведения акции, то тогда данным органам власти предоставлено право прекратить проведение мероприятия.

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

Избирательное законодательство содержит запрет на проведение агитационных публичных мероприятий в расположе-

нии воинских частей, военных организаций и учреждений. Однако этот запрет не действует в случае, когда единственное здание или помещение, пригодное для проведения агитационного публичного мероприятия в форме собрания, находится в расположении воинской части либо в военной организации или учреждении. Такое здание или помещение предоставляется командиром воинской части по запросу соответствующей комиссии для встреч зарегистрированных кандидатов, их доверенных лиц, представителей избирательных объединений, зарегистрировавших списки кандидатов, с избирателями из числа военнослужащих. Организацию указанных встреч обеспечивает командир воинской части совместно с соответствующей комиссией. При этом все зарегистрированные кандидаты либо их доверенные лица, представители всех избирательных объединений, зарегистрировавших списки кандидатов, оповещаются о месте и времени встречи не позднее чем за три дня до ее проведения.

Процедура организации публичных мероприятий достаточно детально урегулирована в Федеральном законе «О собраниях, митингах, демонстрациях, шествиях и пикетированиях».

Обеспечение безопасности при проведении агитационных мероприятий, которое является одним из важнейших условий проведения митингов, шествий, собраний и т. д., регулируется указанным Федеральным законом «О собраниях, митингах, демонстрациях, шествиях и пикетированиях». В частности, в п. 2 ст. 5 названного Федерального закона указан круг лиц, которые не могут быть организаторами публичного мероприятия. К ним относятся: лицо, признанное судом недееспособным либо ограничено дееспособным; лицо, содержащееся в местах лишения свободы по приговору суда; политическая партия, другое общественное или религиозное объединение (их региональные отделения и иные структурные подразделения), деятельность которых приостановлена или запрещена либо которые ликвидированы в установленном законом порядке.

Среди оснований для прекращения публичного мероприятия согласно ст. 16 данного Федерального закона указывается создание реальной угрозы для жизни и здоровья граждан, для имущества физических и юридических лиц, а также совершение участниками публичного мероприятия противоправных действий и умышленное нарушение организатором публичного мероприятия требований данного Федерального закона, касающихся порядка проведения публичного мероприятия.

Такой метод предвыборной агитации имеет большое значение для кандидата, так как в ходе проведения публичных мероприятий, к которым относятся встречи с избирателями, он может детально ознакомиться с текущими проблемами граждан, что позволит в дальнейшем скорректировать программу в соответствии с мнениями избирателей.

## **2.2 Предвыборная агитация в средствах массовой информации**

На современном этапе развития российского общества политический процесс невозможен без участия в нем средств массовой информации (СМИ). Постепенно, с возрастанием степени публичности политики, расширением демократических институтов власти и избирательных прав с одной стороны, и количественным и качественным разнообразием СМИ с другой, политическая сторона общественной жизни стала все более зависима не только от освещения ее по каналам СМИ, но и от способов этого освещения.

Понятия «массовая коммуникация», «массовая информация» активно вошли в язык XXI в. Связано это, во-первых, с осмыслением социологами особенностей поведения в рамках такого специфического вида социальной общности, как «масса», «толпа», «публика», и, во-вторых, с техногенным фактором: появлением принципиально новых средств передачи информации. Вместе с тем политические, социальные и экономические противоречия общества отразились и в средствах

массовой информации. СМИ анализируются рядом ученых, тем не менее, методика систематического наблюдения за самим процессом воздействия СМИ на аудиторию, оценки состояния, осуществление контроля за характером реакции этой аудитории пока еще не разработана. Синтез телекоммуникаций и информационных технологий с аудиовизуальными СМИ открывает новые возможности в прогрессе научного подхода к распространению информации. В то же время глобальные телекоммуникационные сети, распространяя информационные продукты и услуги, ставят проблему сохранения культурного многообразия, что требует специального внимания. Особенно активно исследуют проблему современных коммуникаций и информации в функционировании политической системы. Средства массовой информации представляют собой сложную институциональную систему, состоящую из нескольких подсистем (пресса, радио, телевидение и др.). Из имеющихся в литературе определений СМИ наиболее точным является следующее: «Средства массовой информации – социальные институты..., обеспечивающие сбор, обработку и распространение информации в массовом масштабе». Согласно ст. 2 Закона РФ от 01.01.01г. № 000-1 «О средствах массовой информации» под средством массовой информации понимается периодическое печатное издание, радио-, теле-, видеопрограмма, кинохроникальная программа, иная форма периодического распространения массовой информации. Из положений Закона «О СМИ» следует, что СМИ – это форма периодического распространения массовой информации. Таким образом, в деятельности СМИ содержатся подробные сообщения и материалы, предназначенные для распространения неопределенному кругу лиц. Условно говоря, СМИ – это «сборники информации». СМИ – это не просто форма распространения, а форма периодического распространения информации. Следует обратить внимание на то, что закон не дает исчерпывающий перечень видов СМИ.

Политическая коммуникация есть процесс передачи политической информации, благодаря которому она циркулирует от одной части политической системы к другой, и между политической и социальной системами идет непрерывный процесс взаимобмена информацией между индивидами и группами на всех уровнях. СМИ являются одним из важнейших институтов современного общества. Они выполняют многообразные функции, в том числе информирования населения о политических, социально-экономических, культурных, этнических и других событиях, происходящих в стране и мире. Более того, основное восприятие и интерпретация важнейших явлений и событий осуществляются через и с помощью СМИ.

Эти обстоятельства приобретают особую актуальность и значение на фоне все более растущего проникновения СМИ в политическую сферу, их превращения в один из важнейших инструментов реализации политического процесса. Особенность СМИ состоит в том, что они обладают способностью прямо обратиться к общественности, минуя такие традиционные институты, как церковь, школа, семья, политические партии и организации и т. д. Эта их способность используется политическими деятелями, политическими партиями и т. д. СМИ выступают активным субъектом политической жизни и в такой роли могут многое. Однако средства массовой информации не только субъект политической жизни, но одновременно и объект ее, поскольку сами являются частью современной действительности со всеми ее противоречиями, конфликтами, неурядицами и в той или иной форме воспроизводят их, испытывая на себе их сильнейшее воздействие. Поэтому потоки информации состоят из множества противоречивых, зачастую несовместимых друг с другом сообщений и материалов. Зачастую эти сообщения и материалы нейтрализуют друг друга.

Одним из важнейших каналов влияния на избирателей в период предвыборной агитации являются СМИ, которые играют немаловажную роль в процессе проведения выборов всех

уровней власти. Именно поэтому содержание информационных агитационных материалов должно отвечать принципам объективности, достоверности и соответствовать положениям, установленным законодательством РФ.

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

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

- выступление, то есть личное обращение кандидата к избирателям с изложением предвыборной программы;
- интервью, под которым понимаются ответы кандидатов на вопросы, заданные журналистами в ходе личной встречи;
- пресс-конференция – вынесение кандидатом своей предвыборной программы на общее обозрение перед представителями СМИ;
- предвыборные дебаты, т. е. публичный обмен мнениями двух и более кандидатов по широкому кругу общественно-значимых вопросов, решение которых предлагается в их предвыборных программах;
- «круглый стол» – обмен мнениями, вопросами, ответами между кандидатами и представителями СМИ.

Необходимо подробнее остановиться на схемах взаимодействия СМИ и кандидатов при проведении агитационной де-

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

Кроме того, некоторые статьи, размещенные в СМИ, могут содержать в себе элемент просвещения, т. е. потенциально новую информацию для массового изучения, которая способствует внутренним размышлениям индивида и в дальнейшем может изменить мнение избирателей в отношении какого-либо вопроса.

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

Многие исследователи сходны во мнении, что самым большим эффектом воздействия обладает телевидение. В частности, А. С. Автономов указывает: «В большинстве стран телевидение и радио стали наиболее мощным средством доведения различной, в том числе, политической, информации. Это создает определенные проблемы как для государственных, так и для частных СМИ». В. В. Иванов, соглашаясь с А. С. Автономовым, подчеркивает: «Телевидение может усилить роль характера кандидата и его способностей, и даже внешности, которая может как привлечь симпатии потенциального избирателя, так и оттолкнуть».

Телевидению как одному из видов средств массовой информации принадлежит значительный вклад в медиатизацию

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

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

Стоит отметить, что для более полного обеспечения гарантий избирательных прав граждан на получение информации о выборах необходимо законодательно закрепить проведение совместных агитационных мероприятий исключительно в период прайм-тайма. Т. В. Нечипоренко считает, что необходимо внести в ст. 51 ФЗ «Об основных гарантиях...» определение прайм-тайма: «Прайм-тайм – это местное время в период с 7:00 до 9:00 и с 19:00 до 23:00, т. е. период, на который приходится наибольшая аудитория радиослушателей и телезрителей».

Это положение представляется целесообразным для того, чтобы позволить кандидатам и избирательным объединениям донести свою программу до наиболее широкого круга граждан РФ. Кроме того, непосредственно избиратели имеют право на

получение информации о выборах, и в данный временной промежуток повышается их зрительский интерес. Агитация указанными способами (телевидение, радио) в иное время не будет максимально рациональной из-за малого количества зрителей и специфичности категорий зрителей. Также агитация в указанное время позволила бы теле- радиоканалам повысить свои рейтинги, так как большинство избирателей интересуются политическими событиями, происходящими в стране, и, как следствие, просматривают программы с участием кандидатов.

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

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

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

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

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

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

Например, кандидат в президенты В. В. Жириновский накануне президентских выборов в 2018 г. появился в телепередаче «Вечерний Ургант» на федеральном канале, где поднимались темы праздников, спорта и т. п. Стоит отметить, что в процессе съемки никто не имеет права обсуждать предвыборную программу кандидата, так как в данной ситуации это может быть воспринято как агитация.

Немаловажную роль играет и судебная практика, которая отделяет агитацию от информирования избирателей по содержанию признаку. В данной ситуации перед правоприменителем стоит вопрос о наличии или отсутствии призывов голосовать за или против тех или иных кандидатов.

Тем не менее, неоспоримым остается тот факт, что большинство аналогичных материалов является скрытой предвыборной агитацией, привлечь к ответственности за которую не предоставляется возможным. Такая информация оказывает немаловажное влияние на электорат и нарушает равенство прав кандидатов. Наименее известных претендентов, которые разбираются в рассматриваемых вопросах значительно лучше, чем популярные личности, никогда не пригласят ни в теле- радиопередачу, ни на страницы печатных изданий, потому различные кандидаты неправомерно получают возможности для доступа к СМИ. Некоторые ученые отмечают, что нужно запретить кандидатам выступать в СМИ в ином качестве и резко повысить штрафные санкции за нарушение правил агитации в средствах массовой информации.

Для соблюдения принципа равенства кандидатов рациональным представляется положение, в соответствии с которым кандидаты, занимающие государственные или выборные муниципальные должности или состоящие на государственной или муниципальной службе при проведении своей избирательной кампании обязаны уйти в неоплачиваемый отпуск для ведения агитации. На сегодняшний день зачастую происходят ситуации, когда кандидаты в рабочее время используют свое

должностное положение и выступают перед избирателями с информацией, носящей агитационный характер. Данное положение следует ввести для того, чтобы вышеперечисленные лица не злоупотребляли своим положением, т. е. не смогли воспользоваться служебным транспортом, техникой, заработанным авторитетом, привлечением подчиненных к агитации и сбору подписей.

Например, зарегистрированный кандидат в депутаты N, являющийся исполняющим обязанности главы администрации N, в ходе избирательной кампании в нарушение действующего законодательства использовал преимущества своего должностного положения в целях предвыборной агитации и выступил на публичных мероприятиях с речью, повлиявшей на формирование своего положительного образа как кандидата в депутаты и побудившей определенную часть избирателей голосовать за его кандидатуру. Данные действия N, находящийся на муниципальной службе, совершил в рабочее время и при исполнении своих служебных обязанностей, в связи с чем был нарушен принцип равенства кандидатов.

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

Отдельно следует упомянуть об ограничениях, которые предусматривает законодательство для предвыборной агитации в СМИ.

Во-первых, агитация в СМИ разрешена в строго определенном узком временном интервале, а именно в период, который начинается за 28 дней до дня голосования и прекращается в ноль часов по местному времени в день, предшествующий дню голосования.

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

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

Анализ судебной практики показывает, что опубликование расценок в телеэфирах нередко признавалось несоответствующими ст. 50 ФЗ «Об основных гарантиях». Эти условия обязаны быть одинаковыми для всех кандидатов и избирательных объединений. Кроме того, не разрешено размещать агитационные материалы в СМИ, которые были зарегистрированы менее чем за один год до начала избирательной кампании.

В-четвертых, есть СМИ, которые закон обязывает предоставлять кандидатам и избирательным объединениям бесплат-

ное эфирное время или бесплатную печатную площадь. Это касается «государственных» и «муниципальных» СМИ, т. е. учрежденных государственными или муниципальными органами и организациями, либо получавшими государственную или муниципальную поддержку в форме субсидий или субвенций, либо имеющих в своем уставном капитале государственную или муниципальную долю. Необходимо знать, что не все «государственные» и «муниципальные» СМИ обязаны предоставлять бесплатное эфирное время или бесплатную печатную площадь.

Публиковать агитационные материалы запрещено СМИ, учрежденным органами государственной власти, органами местного самоуправления исключительно для опубликования их официальных материалов и сообщений, нормативных правовых и иных актов. Обязанность предоставлять бесплатное эфирное время или бесплатную печатную площадь не распространяется на специализированные государственные и муниципальные СМИ (культурно-просветительские, детские, технические, научные и др.), а также на печатные СМИ, выходящие реже раза в неделю. Кроме того, список СМИ, обязанных безвозмездно обслуживать кандидатов и избирательные объединения, зависит от уровня и значения выборов.

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

этом должна содержаться в публикации с указанием на то, кто разместил эту публикацию. Ответственность за выполнение данного требования несет редакция периодического печатного издания.

На каналах организаций телерадиовещания запрещается перекрывать передачу агитационных материалов трансляцией иных теле- и радиопрограмм, иных агитационных материалов. Одной из последних новелл избирательного законодательства является запрет на использование эфирного времени на каналах организаций, осуществляющих телевещание, предоставленное им для размещения агитационных материалов, в целях агитации против своих соперников.

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

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

Иной правовой задачей регулирования предвыборной агитации является отсутствие в рамках закона необходимых рычагов воздействия на представителей СМИ, которые допускают незаконный выход агитационных печатных изданий. Для судов пробелы в электоральном законодательстве затрудняют процесс правоприменения норм при вынесении решений, для нарушителей – становятся способом, который позволяет им регулярно действовать неправомерно. Практика показывает, что существует необходимость введения дефиниции понятия «неоднократность» противоправных действий, совершенных в ходе проведения предвыборной агитации представителями средств массовой информации.

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

Поскольку Закон «Об основных гарантиях избирательных прав и права на участие в референдуме граждан Российской Федерации» является базовым актом российской избирательной системы, постольку и нормы, устанавливающие условия предвыборной агитации через печатные СМИ, имеют бланкетный характер, относя детальное регулирование процедур предоставления газетных полос для материалов предвыборной

агитации к сфере действия специальных законов. Фактическое регулирование порядка и условий предвыборной агитации в печатных СМИ осуществлялось на основании подзаконных актов – инструкций Центральной избирательной комиссии. Хотя качество этих документов было достаточно высоким (а неоднократные попытки оспорить в суде положения инструкций ЦИКа по предвыборной агитации ни разу не увенчались успехом), социальное и политическое значение правового регулирования предвыборной агитации столь высоко, что, безусловно, заслуживает именно законодательного определения в качестве норм прямого действия.

Все СМИ можно разделить на несколько групп, принадлежность к каждой из них влечет определенный порядок, регулирующий предвыборную агитацию.

Первая группа. К ней относятся периодические печатные издания, подпадающие под действие п. 1 ст. 39 Федерального закона «Об основных гарантиях избирательных прав и права на участие в референдуме граждан РФ», устанавливающей, что редакции периодических печатных изданий (периодические печатные издания), учредителями (соучредителями) которых являются государственные или муниципальные органы, организации, учреждения и (или) которые финансируются не менее чем на 15 % бюджета соответствующей редакции периодического печатного издания за год, предшествующий дню официального опубликования решения о назначении выборов, за счет средств, выделенных федеральными органами государственной власти, органами государственной власти субъектов Российской Федерации, органами местного самоуправления, обязаны обеспечить зарегистрированным кандидатам, избирательным объединениям, избирательным блокам равные условия проведения предвыборной агитации. Именно на эти печатные СМИ ложится основная нагрузка по опубликованию материалов предвыборной агитации. Они вправе и обязаны выделять

печатные площади для материалов, предоставляемых кандидатами, избирательными объединениями, избирательными блоками, инициативными группами по проведению референдума как на бесплатной, так и на платной основе. Более существенно и то, что именно эти издания обременяются обязанностью бесплатной публикации материалов предвыборной агитации.

Заметим, что в российском избирательном законодательстве норма о возможности бесплатной публикации агитационных материалов в печатных изданиях появляется впервые. Прежний закон возлагал эту обязанность только на государственные телерадиокомпании. Подобную новеллу можно лишь приветствовать. Увеличение числа субъектов бесплатной (для кандидатов, избирательных объединений и блоков) предвыборной агитации значительно расширяет возможности избирателей познакомиться с позицией различных кандидатов, и усиливает государственные гарантии равных условий доступа к СМИ для всех участников избирательного процесса. В связи с этим исключительно важно очертить круг таких изданий в точном соответствии с законодательным определением. Прежде всего, теперь для отнесения того или иного издания к категории СМИ, которым вменено в обязанность бесплатно предоставлять свои площади для предвыборной агитации, существенным условием является не только состав учредителей этого издания как средства массовой информации, но и состав учредителей редакции такого издания как юридического лица. Допустим, учредителем газеты как средства массовой информации является ее журналистский коллектив. Очевидно, что такая форма объединения граждан не имеет никакого отношения к указанным в Законе государственным или муниципальным органам, организациям, учреждениям. Между тем сама редакция этой газеты может быть образована в организационно-правовой форме государственного либо муниципального учреждения. В этом случае по прежнему положению такая газета не подпадала под действие указанной нормы (что, в общем, нелогично,

учитывая фактическое государственное (муниципальное) участие в издании этой газеты). Теперь это противоречие устранено и правоприменитель, решая вопрос о привлечении того или иного издания к размещению материалов предвыборной агитации, должен обращаться не только к свидетельству о регистрации данного издания как средства массовой информации, но и к соответствующему документу, устанавливающему факт государственной регистрации редакции этого издания в качестве юридического лица. Второе существенное условие – источники финансирования. Как следует из нормы закона, даже не являясь государственным или муниципальным по составу учредителей, издание обязано бесплатно публиковать материалы предвыборной агитации, если в течении года, предшествовавшего дню официального опубликования решение о назначении выборов, редакция этого издания финансировалась не менее чем на 15 % за счет средств, выделенных федеральными органами государственной власти, органами государственной власти субъектов Российской Федерации, органами местного самоуправления. Закон не оговаривает формы такого финансирования, но, очевидно, к ним следует относить любые дотации, субвенции и т. п., произведенные за счет федерального, областного (краевого, республиканского, окружного) или местного бюджетов, либо соответствующих внебюджетных фондов.

Вторая группа. Это издания, также подпадающие под действие п. 1 ст. 39 настоящего Федерального закона, т. е. учрежденные органами государственной власти и местного самоуправления, но исключительно для публикации официальных сообщений и материалов, нормативных и иных актов. Здесь имеются в виду разного рода периодические сборники документов, собрания законодательства, вестники, бюллетени и т. п. Такие издания не обязаны и не вправе публиковать материалы предвыборной агитации.

Третья группа. Это так называемые специализированные издания (детские, технические, научные и др.), которые вправе публиковать агитационные материалы, соблюдая принцип равных условий доступа всех участников избирательного процесса, но не обязаны это делать при условии полного неучастия в избирательной кампании. Представляется не вполне удачной формулировка условия отказа изданий этой группы от публикации агитационных материалов, а именно «полное неучастие в избирательной кампании, в подготовке и проведении референдума в какой бы то ни было форме». Подобное жесткое ограничение не вполне оправданно, ведь кроме собственно агитационных материалов речь может идти о публикации каких-то важных решений избирательных комиссий, разъяснений порядка голосования и т. п.

Четвертая группа. Это периодические печатные издания, чьи редакции либо они сами учреждены зарегистрированным кандидатом (кандидатами), избирательным объединением, избирательным блоком, инициативной группой по проведению референдума, а также входящим (входящими) в избирательный блок избирательным объединением (избирательными объединениями).

При этом, что существенно, на данные СМИ не распространяется обязанность обеспечивать равные условия для всех участников избирательного процесса, что вполне логично. Не имеет смысла учреждать собственную газету, если в ней будут выступать оппоненты по выборам. Не следует путать издания, специально учрежденные кандидатами, избирательными объединениями и т. п. с изданиями, хотя традиционно разделяющими их политическую позицию, но организационно обособленными. Не относятся к данной категории и издания (редакции), хотя и финансируемые каким-либо кандидатом или избирательным объединением, но не учрежденные ими.

Пятая группа. Она включает все остальные, т. е. «независимые» издания. Однако, на правовой режим участия в избирательных кампаниях этих изданий указание содержится в п. 2 ст. 39 Федерального закона «Об основных гарантиях избирательных прав и права на участие в референдуме граждан РФ» Суть его в том, что издания данной группы вправе предоставить печатную площадь всем участникам избирательного процесса на договорной основе. При этом ставится единственное, но определяющее условие: оплата кандидатами, избирательными объединениями и блоками печатной продукции должна осуществляться на равных условиях. Поскольку ч. 3 ст. 37 настоящего Закона гарантирует зарегистрированным кандидатам, избирательным объединениям и блокам равные условия доступа к СМИ, то, следует предположить, что и прочие, помимо финансовых, условия публикации агитационных материалов (место на полосе, объем материала, шрифт и т. п.) должны быть равными. Таким образом, независимые издания не обременены обязанностью участия в предвыборной агитации, но поместив агитационный материал кого-либо из кандидатов, они не вправе отказать в этом всем остальным.

Предвыборная агитация через средства массовой информации (на каналах организаций телерадиовещания и в периодических печатных изданиях) может проводиться только зарегистрированными кандидатами, избирательными объединениями, избирательными блоками, зарегистрировавшими федеральные списки кандидатов, и исключительно за счет средств избирательного фонда.

Иные участники избирательного процесса не вправе проводить предвыборную агитацию через средства массовой информации.

Не позднее чем через 20 дней со дня официального опубликования решения о назначении выборов организации телерадиовещания и редакции периодических печатных изданий обязаны опубликовать сведения о размере и условиях оплаты

эфирного времени и печатной площади, предоставляемых для целей предвыборной агитации. Указанные размер и условия должны быть едиными для всех субъектов, имеющих право на проведение предвыборной агитации через средства массовой информации. Организация телерадиовещания должна опубликовать эти сведения в одном из массово распространяемых периодических печатных изданий, опубликование в которых является официальным, например, в «Российской газете».

Законодатель достаточно подробно прописал порядок распределения между претендентами бесплатного эфирного времени и бесплатной печатной площади, указал, как исчисляется доля каждого, какие арифметические действия при этом проводятся; определил порядок использования выделенных лимитов времени и площади путем жеребьевки, производимой избирательными комиссиями с участием заинтересованных лиц. Но всеми этими расчетами занимаются избирательные комиссии, а редакциям СМИ только спускают полученные в результате вычислений нормы для каждого кандидата. В этой ситуации возникают достаточно важные вопросы по поводу того, кто должен следить за фактическим расходом установленных объемов бесплатных услуг, соблюдением кандидатами выделенных им лимитов, а также на ком лежит такая обязанность – на СМИ, избирательных комиссиях или самих кандидатах. По закону СМИ должны вести учет предоставленных кандидатам как бесплатных, так и платных услуг и представлять эти сведения в соответствующую избирательную комиссию. Из этого можно сделать вывод о том, что СМИ полагается следить только за перерасходом кандидатом предоставленной ему печатной площади и установленной доли эфирного времени. Все остальное должно ложиться на самих кандидатов, которые в первую очередь заинтересованы в использовании всех предоставленных им лимитов, и избирательные комиссии, а в частности, на специальные контрольно-ревизионные службы при

них, деятельность которых заключается в контроле за соблюдением установленных рамок.

Детально описан порядок распределения общего объема платного эфира и платной печатной площади между участниками избирательного процесса и определения доли каждого подобно тому, как это сделано для бесплатных услуг СМИ. Даты обнародования агитационных материалов в эфире и печати определяются жеребьевкой, проводимой избирательными комиссиями с участием заинтересованных лиц. В случае отказа кандидата избирательного объединения, блока после жеребьевки от использования платных информационных услуг, высвободившиеся эфирное время и печатную площадь СМИ может использовать по своему усмотрению, но не для предвыборной агитации. Оплата эфирного времени и печатной площади осуществляется на равных для всех условиях в течение избирательной кампании по заранее объявленным расценкам. Платежи производятся только через банк исключительно из избирательных фондов кандидатов, избирательных объединений и блоков.

Отдельно можно обратить внимание на оговорку законодателя о недопустимости каких-либо редакционных комментариев, сопровождающих агитационные материалы, а также не согласованных с кандидатами, избирательными объединениями и блоками заголовков и иллюстраций. Причем это правило распространяется на все издания, в том числе и независимые. В то же время, представляется, что упомянутое не исключает права редакции высказать свое отношение к тем или иным агитационным материалам, например, в очередном номере газеты, поскольку указанная норма говорит о редакционных комментариях, которые сопровождают публикацию агитационного материала, т. е. совпадают с ним по времени и месту.

Таким образом, можно сделать вывод о том, что правила ведения предвыборной агитации в СМИ прописаны законодателем достаточно подробно, хотя не исключает ряда неточностей и противоречий.

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

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

Печатные агитационные материалы могут располагаться в помещениях, на зданиях, сооружениях и иных объектах лишь с согласия и на условиях владельцев указанных объектов. Размещение агитационных материалов на объекте, который находится в государственной или муниципальной собственности, осуществляется на равных условиях для всех кандидатов, избирательных объединений. В таком случае плата за размещение агитационных материалов на объектах государственной или муниципальной собственности не будет взиматься. На практике зачастую происходили ситуации, когда печатные агитационные материалы размещались на объектах без полученного согласия владельца. Такие случаи приводили к порче материалов, из-за чего они приобретали неподобающий вид и не соот-

ветствовали целям агитации. В научной литературе отмечается, что располагая агитационные материалы на объектах, находящихся в частной собственности, без предварительного согласия собственника, лицо, их размещающее, по сути, действует на свой страх и риск, так как эти материалы не защищены законом от повреждения и уничтожения.

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

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

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

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

Организации, индивидуальные предприниматели, оказывающие рекламные услуги, обязаны также обеспечить кандидатам, избирательным объединениям равные условия для размещения агитационных материалов. В отношении размещения агитационных печатных материалов также существуют ограничения, которые заключаются в запрете вывешивать (расклеивать, размещать) материалы на памятниках, зданиях, сооружениях и в помещениях, имеющих историческую, культурную или архитектурную ценность, а также в зданиях, в которых размещены избирательные комиссии, помещения для голосования, и на расстоянии менее 50 м от входа в них.

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

Второе важнейшее требование, предъявляемое к печатным агитационным материалам состоит в следующем: в таких материалах обязана содержаться информация, предусмотренная законом. В перечень этой информации входят наименование, юридический адрес и ИНН организации либо Ф. И. О. лица и наименование субъекта РФ, определяющего его место житель-

ства, изготовивших данные материалы, наименование организации или Ф. И. О. лица, заказавших их, а также информация о тираже и дате выпуска этих материалов и указание об оплате их изготовления из средств соответствующего избирательного фонда. Малейшее несоблюдение этих требований (например, указание инициалов вместо имени и отчества или неверная информация о тираже) может дать избирательной комиссии повод запретить распространение этих материалов.

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

Четвертое требование: изготовление материалов не только должно быть оплачено из избирательного фонда, но оплата должна быть предварительной. Следующее немаловажное требование заключается в запрете использования чужих фотографий и изображений других людей, в том числе знаменитостей, в предвыборной агитации. При проведении выборов использование в агитационных материалах изображений физического лица допускается только в следующих случаях:

- а) использование избирательным объединением изображений, выдвинутых им на соответствующих выборах;
- б) использование кандидатом своих изображений, в том числе среди неопределенного круга лиц.

Одной из существенных проблем, касающейся предвыборной агитации в периодических печатных изданиях, является

распространение перед днем голосования или даже в день выборов, когда агитация запрещена, печатной продукции – тиражей газет, журналов, которые вышли, за несколько дней до дня голосования. Данная ситуация может носить как случайный, так и преднамеренный характер, и установить истину практически невозможно.

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

Принято выделять следующие виды наружной рекламы.

Рекламные щиты, представляющие собой большого размера билборды, которые устанавливаются вдоль дорог и улиц. С помощью таких щитов информация о кандидатах постоянно находится в поле зрения электората.

Стоит учитывать, что эффективность такого вида агитационных материалов зависит от места их расположения. В крупных городах часто используются рекламные растяжки над проезжей частью и содержащие призывы голосовать за того или иного кандидата. Необходимо учитывать, что для их размещения обязательно надо получить согласие органов местного самоуправления.

Третьим видом наружной рекламы являются плакаты, которые уступают вышеуказанным формам рекламы из-за меньшего размера. В попытках привлечь избирателей кандидаты с каждым годом придумывают все более оригинальные плакаты.

Очередной популярной формой являются листовки, характерной особенностью которых является желание кандидата закрепить свой образ. На листовках обычно размещаются портреты, которые сопровождаются лозунгами (слоганами). Существует три основных способа распространения листовок:

а) прямое распространение листовок (на публичных мероприятиях, встречах с избирателями);

- б) расклейка листовок в общедоступных местах;
- в) рассылка листовок через почтовые ящики.

Последний способ является одним из самых популярных и эффективных, так как позволяет охватить практически весь круг избирателей.

Пятым видом являются буклеты, календари, брошюры, предназначенные для безадресного распространения. Зачастую такой печатный материал попросту выбрасывается, однако кандидаты, избирательные объединения придумали действенный и широко распространенный способ, как этого избежать. На оборотной стороне материала помещают информацию, которая могла бы стать полезной для граждан, такую как календари, расписание движения местного транспорта и т. д.

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

### **2.3 Электронная предвыборная агитация**

Рост информационных технологий оказывает влияние на все сферы общественной жизни. Развитие новых средств связи и технологий влечет за собой появление новых способов создания и передачи информации и обуславливает переход к информационному обществу. Данный процесс оказывает влияние на все сферы общественной жизни, в частности, на осуществление выборов. Кандидаты или избирательные объединения готовы привлечь к себе особое внимание, чтобы завладеть симпа-

тиями наибольшего круга электората, поскольку успех предвыборной кампании невозможно обеспечить без вовлеченности потенциальных избирателей<sup>1</sup>.

Высокая скорость распространения информации в Интернете, а также возможность охвата большой аудитории являются логичными и закономерными причинами для использования такого инструмента при проведении предвыборной агитации. Новое информационное пространство, способствующее эффективному взаимодействию между кандидатами и избирательными объединениями, с одной стороны, и неограниченным количеством избирателей – с другой, активно применяется кандидатами для проведения избирательных кампаний<sup>2</sup>.

Процесс предвыборной агитации посредством применения сети Интернет обладает рядом преимуществ, к которым автор О. Е. Суркова в своей работе относит: невысокие финансовые затраты, возможность быстрой, онлайн-передачи информации в любом формате, наличие обратной связи, позволяющей выявить электоральные предпочтения избирателей и др<sup>3</sup>. Вместе с тем повышается риск распространения искаженной информации и материалов, которые порочат честь и достоинство кандидатов, кроме этого, может вестись скрытая манипуляция общественным сознанием<sup>4</sup>.

---

<sup>1</sup> Голубева С. Ю. Предвыборная агитация в сети интернет // Теория права и межгосударственных отношений. 2021. Т. 1. № 8(20). С. 38.

<sup>2</sup> Турищева Н. Ю. Агитация в сети Интернет: в поисках характеристик новой среды // Государство и право. 2020. № 9. С. 51.

<sup>3</sup> Суркова О. Е. Предвыборная агитация в сети «интернет»: проблемы правового регулирования // Международный научно-исследовательский журнал. 2021. № 8–4(110). С. 165.

<sup>4</sup> Штэфко А. М., Рашванд Р. А. Правовое регулирование предвыборной агитации в сети интернет: проблемы и перспективы // Эволюция государства и права: проблемы и перспективы : сборник научных

Проведение предвыборной агитации с помощью применения информационно-телекоммуникационных технологий, с использованием сети Интернет предусматривает применение современных способов использования и передачи информации. В то же время такие изменения не получили надлежащего внимания законодателя, не отражены в законодательстве об избирательной системе. Учитывая масштабы внедрения информационных технологий в политическую сферу жизни общества, прежде всего, в процесс осуществления предвыборной агитации, следует отметить формирование нового вида предвыборной агитации – электронной предвыборной агитации.

Ранее предвыборная агитация путем размещения информации в сети Интернет рассматривалась в качестве иного не запрещенного законом метода. Однако Федеральный закон от 09.03.2021 № 43-ФЗ «О внесении изменений в отдельные законодательные акты Российской Федерации»<sup>1</sup> трансформировал положения подпункта «в» п. 3 ст. 48 Федерального закона от 12.06.2002 № 67-ФЗ «Об основных гарантиях избирательных прав и права на участие в референдуме граждан Российской Федерации». В соответствии с названным законом, предвыборная агитация посредством сети «Интернет» является одной из ее форм наряду с проведением публичных мероприятий агитационного характера и агитацией, проводимой на каналах организаций телерадиовещания, в периодических печатных изданиях и сетевых изданиях.

---

трудов 3-й Международной научной конференции с включением материалов XI-ого круглого стола «Ценности и нормы правовой культуры в России». Том 1. Курск: Юго-Западный государственный университет, 2021. С. 38.

<sup>1</sup> Собрание законодательства Российской Федерации. 2021. № 11. Ст. 1708.

Нормами ФЗ «Об основных гарантиях...» установлен открытый перечень форм предвыборной агитации. Это предусматривает использование при проведении предвыборной агитации не только сети Интернет, но и иных современных средств коммуникации и передачи информации. Такой подход законодателя является целесообразным с позиции постоянного развития и распространения средств информационно-коммуникационных технологий. Например, речь идет о проведении агитации с помощью рассылки смс-сообщений, а также о размещении информации на сайтах, которые не имеют статуса СМИ. Кроме того, допускается выпуск и распространение печатных, аудио-визуальных и иных агитационных материалов.

Согласно нормам избирательного законодательства, Роскомнадзор наделен правом осуществлять контроль и надзор в сфере массовой информации, массовых коммуникаций, информационных технологий и связи. При этом избирательные комиссии обладают возможностью обращения в Роскомнадзор о вынесении представления о пресечении распространения в сети «Интернет» агитационных материалов, изготовленных и (или) распространяемых с нарушением требований законодательства РФ о выборах и референдумах, а также информации, распространяемой с нарушением данного законодательства<sup>1</sup>. Эти полномочия добавлены в Федеральный закон от 27.07.2006 № 149-ФЗ «Об информации, информационных технологиях и о защите информации» Федеральным законом № 43-ФЗ<sup>2</sup>. Федеральный закон № 149-ФЗ был дополнен ст. 15.3-1, регулирующей порядок ограничения доступа к агитационным материалам, изготовленным и (или) распространяемым с нарушением

---

<sup>1</sup> Провоторов Р. А. Актуальные вопросы предвыборной агитации // Выборы: теория и практика. 2022. № 1(57). С. 13.

<sup>2</sup> О внесении изменений в отдельные законодательные акты Российской Федерации : федер. закон от 09.03.2021 № 43-ФЗ // Собрание законодательства Российской Федерации. 2021. № 11. Ст. 1708.

требований российского законодательства о выборах и референдумах. Этот организационно-правовой механизм контроля, внесенный в Федеральный закон № 149-ФЗ, выступает в качестве права избирательных комиссий обращаться в Роскомнадзор с представлением о принятии мер по полному или временному ограничению доступа к сайтам или страницам сайтов в сети Интернет, на которых размещена агитационная информация, изготовленная и (или) распространяемая с нарушением требований законодательства РФ о выборах и референдумах, а также с требованием по удалению таких материалов. Исходя из обращения, Роскомнадзор обязан довести до операторов связи, оказывающих услуги по предоставлению доступа к сети Интернет, требование о принятии мер по временному ограничению доступа к сайту в сети «Интернет», на котором размещена соответствующая информация. Оператор связи после получения такого предписания должен в срочном порядке ограничить доступ к указанному интернет-ресурсу<sup>1</sup>.

Условия изготовления и распространения агитационных материалов, закрепленные в ст. 54 федерального закона «Об основных гарантиях...», в ст. 55 Федерального закона от 10.01.2003 № 19-ФЗ «О выборах Президента Российской Федерации», в ст. 68 Федерального закона от 22.02.2014 года «О выборах депутатов Государственной Думы Федерального Собрания Российской Федерации» в настоящее время применяются к материалам, предназначенным для агитации в сети Интернет.

Таким образом, предвыборная агитация посредством сети «Интернет» в целом регламентирована федеральным законом «Об основных гарантиях...». Отдельные аспекты регулируются положениями федерального закона «Об информации, информационных технологиях и о защите информации». Кроме того,

---

<sup>1</sup> Кузнецов А. К. Правовое регулирование предвыборной агитации в информационно-коммуникационной сети Интернет // *Oeconomia et Jus*. 2021. № 2. С. 51.

агитация посредством сетевых изданий подчиняется особым требованиям закона Российской Федерации «О средствах массовой информации».

Проведение предвыборной агитации с использованием сети Интернет можно рассматривать как разновидность предвыборной агитации, как правомерный способ размещения и распространения информации. Посредством сети Интернет размещаются статьи, заметки, используются обращения к пользователям, проводятся прямые трансляции, осуществляется рассылка агитационных сообщений. Средства интернет-коммуникации, такие как социальные сети, блоги, форумы, чаты и мессенджеры, предоставляют широкие возможности для воздействия на массовое сознание и формирования общественного мнения в пользу конкретных кандидатов.

Использование сети Интернет при проведении предвыборной агитации впервые произошло в ходе избирательной кампании американского президента в 1992 г. Затем темпы информатизации нарастали, что позволило выделить определенные достоинства и недостатки проведения предвыборной агитации с использованием сети Интернет. В настоящее время многие политики при проведении избирательных компаний используют онлайн-сервисы и электронных площадки для размещения соответствующей информации<sup>1</sup>. В Российской Федерации предвыборная агитация с использованием сети Интернет впервые осуществлена в 1999 г. при выборах депутатов Государственной Думы. Тогда же возник вопрос о юридической основе данного процесса, поскольку в тот момент сеть Интернет еще не была признана самостоятельной формой СМИ. В рамках проведения предвыборной компании 2012 и 2018 гг., были созданы

---

<sup>1</sup> Троицкая Т. В. Предвыборная агитация в России: конституционно-правовой аспект // Государственный советник. 2017. № 2(18). С. 7.

функциональные сайты кандидата в Президенты РФ В. В. Путина.

В настоящее время имеются различные формы проведения интернет-агитации, в будущем появятся новые, что создаст новые формы, виды и методы предвыборной агитации. Анализ действующего избирательного законодательства и правоприменительной практики позволяет выстроить градацию интернет-ресурсов применительно к их участию в агитационной деятельности: распространение агитации в сетевых изданиях; проведение агитации на сайтах, не зарегистрированных в качестве сетевых изданий; агитация в социальных сетях, в блогах, мессенджерах т. д. может иметь аналогию с проведением виртуальных собраний избирателей, используя при этом видеоконференции<sup>1</sup>.

Предвыборная агитация осуществляется с использованием названных технологий, поэтому может быть выделена как отдельная разновидность – электронная предвыборная агитация. Использование понятия «электронная» предусматривает использование способов передачи информации. Очевидно, что данная разновидность предвыборной агитации нуждается в правовом регулировании, определении, какие признаки совпадают с общей предвыборной агитацией. В научной литературе применяются различные подходы к формулированию термина «электронная агитация».

В целом определение понятия «электронная предвыборная агитация» должно быть производным от понятия «предвыборная агитация». В качестве отличий данных явлений рассматриваются способы распространения информации. Электронная предвыборная агитация оказывает влияние на общую предвыборную агитацию, имеет определенные преимущества по сравнению с иными формами. В то же время использование сети

---

<sup>1</sup> Турищева Н. Ю. Агитация в сети Интернет: в поисках характеристик новой среды // Государство и право. 2020. № 9. С. 52.

Интернет для распространения информации представляет собой не единственное преимущество при осуществлении процесса распространения информации. Использование сети Интернет в ходе предвыборной агитации, а также применение иных информационно-коммуникационных технологий предусматривает особенности распространения информации, дополняет определенные стороны жизни людей<sup>1</sup>.

В своей работе А. А. Думикян отмечает, что электронная предвыборная агитация, по своему значению призвана склонить выбор общества к голосованию за определенного кандидата или список кандидатов, что указывает на ее тождественность традиционному формату предвыборной агитации<sup>2</sup>. В свою очередь, С. В. Трушкин, предвыборную агитацию в сети Интернет определяет как деятельность, проводимую во время избирательной кампании с использованием современных информационно-коммуникационных технологий, с целью побудить или побуждающую избирателей к голосованию за кандидата, кандидатов, список, списки кандидатов или против него (них)»<sup>3</sup>. В качестве преимуществ электронной предвыборной агитации следует выделить максимально широкий охват пользователей, которые являются получателями информации, так как в различных интернет-ресурсах числятся миллионы пользователей различных социальных сетей и других ресурсов сети Интернет.

---

<sup>1</sup> Матейкович М. С. Проблемы правового регулирования выборов в органы государственной власти субъектов Российской Федерации : дис. ... канд. юр. наук. Тюмень, 1998. С. 52.

<sup>2</sup> Думикян А. А. Информирование избирателей и предвыборная агитация в СМИ: проблема разграничения понятий // Избирательное право. 2019. № 1(39). С. 9–17.

<sup>3</sup> Трушкин С. В. Предвыборная агитация. Избегаем нарушений на практических примерах // Выборы: теория и практика. 2020. № 1(53). С. 56–62.

Электронная предвыборная агитация, осуществляемая с использованием сети Интернет требует надлежащего правового регулирования, которое позволяло бы учесть всю специфику данного вида агитации. Однако среди названных интернет-ресурсов собственный правовой режим имеют только сетевые издания. Согласно Закону Российской Федерации от 27.12.1991 № 2124-1 «О средствах массовой информации» сетевое издание – это сайт в информационно-телекоммуникационной сети Интернет, зарегистрированный в качестве средства массовой информации. Процесс распространения агитации посредством сетевых изданий регулируется по аналогии с порядком проведения агитации в традиционных средствах массовой информации, который закреплен в федеральном законе «Об основных гарантиях...».

К сетевым изданиям избирательным законодательством предъявляются следующие требования: соблюдение сроков: предвыборная агитация проводится в период, который начинается за 28 дней до дня голосования и прекращается в ноль часов по местному времени дня, предшествующего дню голосования; субъектом выступают выдвинувшие списки кандидатов избирательные объединения или кандидаты; необходима публикация сетевым изданием своих расценок; услуги по размещению агитационного материала в сетевых изданиях должны оплачиваться исключительно из средств избирательного фонда кандидата (избирательного объединения); кандидат или избирательное объединение несут ответственность за соблюдение избирательного законодательства в отношении предоставляемых ими агитационных материалов. Анализ норм, предъявляемых действующим законодательством, показывает, что при проведении агитации в сетевых изданиях должны соблюдаться общие и специальные требования.

На сетевые издания распространяются те же самые ограничения, что и на традиционные средства массовой информации.

Так, в соответствии со ст. 13.37 КоАП РФ<sup>1</sup>, под запретом находится агитация, содержащая призывы к осуществлению какой-либо деятельности, которая носит экстремистскую или террористическую направленность. Кроме того, для лиц, имеющих специальный статус, установлен запрет на проведение предвыборной агитации. В данную группу включаются лица, замещающие государственные и муниципальные должности, журналисты, редакторы сетевых изданий, иностранные граждане, а также религиозные, благотворительные, международные организации и др.

Следует отметить, что вопрос участия сетевых изданий в агитационных кампаниях является недостаточно урегулированным. Сегодня практически каждое СМИ обладает не только собственным сайтом, но и ресурсом в социальных сетях. Трудно определить будет ли информация, которая публикуется в подобных аккаунтах, подпадать под действие законодательства о сетевых изданиях.

Размещение агитационных материалов возможно также и на сайтах, не зарегистрированных в качестве сетевых изданий. На основе анализа положений Федерального закона № 149-ФЗ и Выписки из протокола заседания ЦИК России от 29.07.2015 № 294-1-6 (ред. от 01.11.2017) «О Справочно-методическом материале по некоторым вопросам использования информационно-телекоммуникационной сети Интернет для информационного обеспечения выборов»<sup>2</sup> можно сделать вывод, что под

---

<sup>1</sup> Кодекс Российской Федерации об административных правонарушениях: Федеральный закон от 30.12.2001 № 195-ФЗ (ред. от 01.09.2023) // Собрание законодательства Российской Федерации. 2002. № 1 (ч. 1). Ст. 1.

<sup>2</sup> Вестник ЦИК России. 2015. № 7. Справочная информационно-правовая система Консультант Плюс, 01.11.2017.

сайтами, которые не зарегистрированы в качестве сетевых изданий, понимаются «новостные агрегаторы» и «аудиовизуальные сервисы».

В соответствии с Федеральным законом № 149-ФЗ, к новостным агрегаторам относятся интернет-ресурсы, которые посещают более миллиона пользователей в сутки. Такие интернет-ресурсы представляют собой программу для электронных вычислительных машин, сайт и (или) страницу сайта, которые используются для обработки и распространения новостной информации в сети Интернет. В период предвыборной кампании деятельность новостных агрегаторов имеет высокое значение, поскольку связана с обширным охватом избирателей и способна оказывать большое влияние на формирование общественного мнения. Таким образом, новостные агрегаторы воспроизводят ту информацию, которая размещается в интернет-СМИ<sup>1</sup>.

Согласно Федеральному закону № 149-ФЗ под аудиовизуальным сервисом понимается сайт или страница сайта, информационная система или программа для электронных вычислительных машин, которые используются для формирования или организации распространения в сети Интернет совокупности аудиовизуальных произведений, доступ к которым предоставляется за плату или при условии просмотра рекламы, направленной на привлечение внимания потребителей. К аудиовизуальному сервису относится интернет-ресурс, доступ к которому в течение суток составляет более ста тысяч пользователей сети Интернет. Аудиовизуальными сервисами не могут являться информационные ресурсы, которые зарегистрированы в качестве сетевых изданий, поисковые системы, а также информационные ресурсы, на которых в основном размещается поль-

---

<sup>1</sup> Турищева Н. Ю. Агитация в сети Интернет: в поисках характеристик новой среды // Государство и право. 2020. № 9. С. 54.

зовательский контент. В соответствии с вышеназванным решением ЦИК, владельцы новостных агрегаторов и аудиовизуальных сервисов обязаны соблюдать запреты и ограничения, предусмотренные законодательством о выборах и референдумах.

Таким образом, агитация в сетевых изданиях основывается на общих положениях закона Российской Федерации «О средствах массовой информации», а порядок ее проведения устанавливается федеральным законом «Об основных гарантиях...». При этом существует возможность распространения агитационных материалов посредством сайтов, которые не зарегистрированы в качестве сетевых изданий (новостные агрегаторы и аудиовизуальные сервисы). Федеральным законом «Об основных гарантиях...» регулируется предвыборная агитация только в официальных сетевых изданиях, их ответственность в случае распространения подложных агитационных материалов, материалов с нарушением требований законодательства. Данным законом не охвачена обширная часть интернет-ресурсов, не попадающих под понятие «сетевое издание», которые не зарегистрированы в качестве СМИ.

Помимо предвыборной агитации в сетевых изданиях, новостных агрегаторах и аудиовизуальных сервисах, существует возможность размещения агитационных материалов на корпоративных сайтах (в т. ч. сайтах политических партий), социальных сетях, мессенджерах, блогах и т. п. Именно социальные сети, мессенджеры и блоги являются самой проблемной частью для регулирования электоральных процессов в электронной плоскости<sup>1</sup>.

Большое количество средств массовой информации имеют в своем распоряжении аккаунты в различных социальных сетях

---

<sup>1</sup> Zhuravskaya E., Petrova M., Enikolopov R. Political Effects of the Internet and Social Media // Annual Review of Economics. 2020 Vol. 12, № 1 P. 414–438. DOI: 10.1146/annurev-economics-081919-050239

и мессенджерах, которые дополнительно не регистрируются как СМИ или сетевое издание. Возникает вопрос, будет ли материал, опубликованный в подобных аккаунтах, подпадать под действие законодательства, регулирующего деятельность сетевых изданий. Практически невозможно доказать, кому принадлежит такая страница в социальных сетях. Получается, что страницу от имени того или иного СМИ в социальных сетях (в форме «личной страницы», «паблика», «группы» и т. д.) может создать как редакция данного СМИ, так и третьи лица, которые могут использовать имеющийся ресурс в своих личных целях, не всегда соответствующих действующему законодательству<sup>1</sup>.

Прогрессивным методом интернет-агитации является создание сайтов кандидатов или политических партий. На сайтах кандидатов можно ознакомиться с их программой, направлениями деятельности, списками доверенных лиц, информацией о встречах, мероприятиях, касающихся избирательной компании. На сайтах политических партий размещается устав и программа партии, информация о лицах, входящих в ее состав, ежедневные новости о деятельности партии и ее региональных отделений. Таким образом, избиратели имеют возможность в любое время суток вне зависимости от места нахождения найти интересующую их информацию о кандидате или избирательном объединении, ознакомиться с предвыборной программой и следить в «режиме онлайн» за деятельностью претендентов на выборные должности. В связи с этим следует урегулировать вопросы, связанные с публикациями на сайтах зарегистрированных кандидатов и политических партий. Вопрос определения агитационного характера размещенной информации требует

---

<sup>1</sup> Туманян Г. В. Агитация в информационно-телекоммуникационной сети Интернет. О регулировании некоторых «сложных» вопросов электронной агитации // Вестник Томского государственного университета. Философия. Социология. Политология. 2022. № 65. С. 303.

законодательного регулирования. При этом агитационные материалы, которые опубликованы на сайтах кандидата, избирательного объединения, должны быть предъявлены в надлежащую избирательную комиссию до момента их распространения.

Высокой популярностью пользуются социальные сети и мессенджеры. Они имеют более мобильный и массовый характер в отличие от иных интернет-ресурсов, в частности, у молодежи, которая сильнее попадает под их влияние в политических вопросах. Кроме того, законодательно не регулируется деятельность различных блогов и форумов, в которых информация размещается в свободной форме и практически неограниченным кругом лиц<sup>1</sup>.

Количество пользователей социальных сетей постоянно растет. Среди популярных социальных платформ в России самую многочисленную аудиторию имеет WhatsApp (80,9 %), второе место занимает социальная сеть «ВКонтакте» (76,4 %). Количество пользователей Telegram составляет 50,8 %, а социальной сети «Одноклассники» – 45,1 %<sup>2</sup>. Актуальность агитации в социальных сетях постоянно возрастает.

В 2020 г. в период пандемии единственным безопасным способом общения стало взаимодействие с избирателями посредством социальных сетей. До этих пор предвыборная агитация в сети Интернет воспринималась только как одно из

---

<sup>1</sup> Туманян Г. В. Агитация в информационно-телекоммуникационной сети Интернет. О регулировании некоторых «сложных» вопросов электронной агитации // Вестник Томского государственного университета. Философия. Социология. Политология. 2022. № 65. С. 303.

<sup>2</sup> Чуранов В. Интернет в России в 2022 году: самые важные цифры и статистика. URL: <https://www.webcanare.ru/business/internet-v-rossii-v-2022-godu-samyie-vazhnye-cifry-i-statistika/> (дата обращения: 07.07.2023).

средств агитации, причем не всегда эффективное. Однако в период пандемии интернет-агитация заняла лидирующие позиции. И даже сегодня актуальность агитации на различных интернет-площадках и в социальных сетях не утрачивает своего значения, а только возрастает<sup>1</sup>. Самым распространенным на сегодняшний день является размещение агитационных материалов в социальных сетях<sup>2</sup>.

Эффективность предвыборной агитации с использованием социальных сетей подтверждает опыт зарубежных стран. Таким примером может служить, проведение в Великобритании референдума по выходу страны из Европейского союза, а также выборы президента США 2016 г. При проведении избирательных компаний ключевую роль в победе или том или ином выборе избирателей, сыграло создание и распространение таргетированного контента в социальных сетях, путем анализа деятельности пользователей средствами аналитики «больших данных»<sup>3</sup>.

На основе анализа положений федерального закона № 149-ФЗ «Об информации, информационных технологиях и о защите информации» можно сделать вывод, что под социальной сетью понимается сайт или страницы сайта, информационная система, программа для электронных вычислительных машин, которые предназначены или используются их пользователями

---

<sup>1</sup> Брикульский И. А. Предвыборная агитация в социальных сетях: проблемы правового регулирования // Труды по интеллектуальной собственности (Works on Intellectual Property). 2021. Т. 38. № 3. С. 61.

<sup>2</sup> Мархгейм М. В., Никонова Л. И. Предвыборная агитация в сети Интернет: версии доктрины и динамизм практики // Научные ведомости Белгородского гос. ун-та. Сер. : Философия. Социология. Право. Т. 43. 2018. № 3. С. 534.

<sup>3</sup> Научно-практический постатейный комментарий к Федеральному закону «О персональных данных» (2-е издание). М., 2021. – 468 с.

для предоставления или распространения посредством созданных ими персональных страниц различной информации, на которых может распространяться реклама, направленная на привлечение внимания потребителей, и доступ к которым в течение суток составляет более пятисот тысяч пользователей сети Интернет. Под социальными сетями, как правило, понимают, интерактивные веб-сайты, контент для которых создается пользователями конкретной сети.

Поскольку в п. 3 ст. 48 федерального закона «Об основных гарантиях...» предоставлен неисчерпывающий перечень видов предвыборной агитации, то возникает вопрос, куда именно относить агитацию в социальных сетях, к подп. «в» п. 3 данной статьи, т. е. агитация в печатных, аудиовизуальных и других агитматериалах, или к подп. «г», т. е. к иным незапрещенным законом методам агитации. Социальные сети не приравниваются ни к средствам массовой информации, ни к аудиовизуальным сервисам. Поскольку используемые на территории Российской Федерации социальные сети, не являются сетевыми изданиями, а значит не регулируются Законом РФ о СМИ, они относятся к аудиовизуальным и иным агитационным материалам и подпадают под соответствующий режим правового регулирования. Правовое регулирование распространения информации агитационного характера в социальных сетях имеет свои особенности. Субъектами, которые могут участвовать в данном процессе, выступают не только кандидаты или избирательные объединения, но и избиратель, что определяет вторую особенность – недопустимость использования автором своего особого статуса. Также не ограничены сроки распространения агитации.

Несмотря на установленное законом требование оплаты из средств избирательного фонда кандидата (избирательного объединения) услуг для проведения агитации в их поддержку, в отношении распространения информации агитационного характера в социальных сетях такое требование не предусмотрено.

Соответственно, агитация должна проводиться только в таких формах, которые могут осуществляться без финансовых затрат<sup>1</sup>.

В соответствии ч. 16 ст. 10.5 федерального закона № 149-ФЗ, «Об информации, информационных технологиях и о защите информации» аудиовизуальными сервисами не являются информационные ресурсы, зарегистрированные в качестве сетевых изданий, поисковые системы, а также информационные ресурсы, на которых аудиовизуальные произведения размещаются преимущественно пользователями сети Интернет. Контент отдельной социальной сети генерируется главным образом ее пользователями. Следовательно, предвыборная агитация посредством социальных сетей не может регулироваться требованиями, предъявляемыми к аудиовизуальным агитационным материалам.

Таким образом, размещение агитационной информации в социальных сетях не охвачено ни требованиями избирательного законодательства, относящегося к сетевым изданиям, ни требованиями, касающихся размещения аудиовизуальных агитационных материалов. Это относится, в частности, к интернет-ресурсам, которые позиционируют себя в качестве площадки, предоставляющей пользователям возможность самовыражения и общения. Кроме того, необходимость предварительного предоставления агитационных материалов в соответствующую избирательную комиссию лишает кандидатов возможности свободно и оперативно выкладывать в своих социальных сетях и мессенджерах агитационную информацию, что связано с обширным перечнем действий, которые могут попадать под понятие «агитация» на основании ч. 2 ст. 48 Федерального закона «Об основных гарантиях...».

---

<sup>1</sup>Турищева Н. Ю. Агитация в сети Интернет: в поисках характеристик новой среды // Государство и право 2020. № 9. С. 61.

Социальные сети также могут создавать серьезные проблемы с точки зрения регулирования контента, связанного с выборами. Алгоритмы, используемые социальными медиа, могут усиливать определенные типы контента, потенциально влияя на общественное мнение и результаты выборов<sup>1</sup>. Для решения этих проблем некоторые страны ввели правила, регулирующие использование социальных сетей во время выборов. Например, во Франции в 2018 г. был принят закон, который требует, чтобы платформы социальных сетей раскрывали личность или организацию, которые платят за политическую рекламу. Это сделано для повышения прозрачности и подотчетности политической рекламы в социальных сетях.

Трудности возникают и с соблюдением ч. 6 ст. 48 федерального закона «Об основных гарантиях...», которая запрещает привлечение к агитационной деятельности лиц, не достигших возраста 18 лет на день голосования. Несовершеннолетние граждане России обладают возможностью делать «репосты» в социальных сетях агитационных материалов с аккаунтов кандидатов на свои личные страницы и в группы по собственному желанию. При этом возникают ситуации, когда распространение данной информации происходит под воздействием третьих лиц. В таком случае крайне затруднительно выявить и определить инициатора распространения агитационных материалов. Таким образом, установить факт привлечения несовершеннолетних лиц к агитационным мероприятиям будет трудно<sup>2</sup>.

---

<sup>1</sup> Собянин А. В. Искусственный интеллект в избирательной системе: отечественный и зарубежный опыт // Тенденции развития науки и образования. 2022. № 88 (Ч. 4). С. 61–65.

<sup>2</sup> Туманян Г. В. Агитация в информационно-телекоммуникационной сети Интернет. О регулировании некоторых «сложных» вопросов электронной агитации // Вестник Томского государственного

Вместе с тем, не все положения законодательства в настоящее время отвечают действующим реалиям. Так, например, в силу действующих норм избирательного права, требования указывать тираж, в соответствии со ст. 54 ФЗ «Об основных гарантиях...» в отношении постов в социальных сетях являются практически неприменимыми, так как кандидаты не могут предугадать популярность своих материалов и их дальнейшее распространение. Кроме того, интернет-агитация имеет особенности, связанные с тем, что создатель материала не имеет полного контроля над его последующим распространением. Таким образом, требования, установленные законом, оказываются неисполнимыми для постов, содержащих признаки агитации. Невыполнимы требования к видеотрансляциям и временным публикациям кандидата. Если уведомлять избирательные комиссии о таких материалах, необходимо представлять текст, который будет опубликован, что также не является полной характеристикой агитационного материала, исходя из требований закона. Аналогичная ситуация возникает и при использовании видеотрансляций, материалов и публикаций кандидата в социальных сетях, которые носят временный характер. К таким видам относятся, в частности, например, stories в соцсети «ВКонтакте» которые исчезают по истечении 24 ч.

Важной проблемой является соблюдение агитационного периода. В соответствии с п. 2 ст. 49 федерального закона «Об основных гарантиях...», агитация в периодических печатных изданиях и в сетевых изданиях начинается за 28 дней до дня голосования и прекращается в ноль часов по местному времени дня, предшествующего дню голосования, а в случае принятия решения о голосовании в течение нескольких дней подряд – в 00:00 по местному времени первого дня голосования. Поскольку социальные сети не являются сетевыми изданиями и

не подпадают под закон о СМИ, тем самым предоставляют возможность кандидату публиковать информацию о себе в социальных сетях, не ограничивая себя рамками агитационного периода. Возникает вопрос, связанный с ограничением использования кандидатом своего личного аккаунта в социальных сетях, как для личного пользования, так и для проведения предвыборной агитации. Согласно позиции Верховного Суда РФ, критерием разграничения предвыборной агитации и информирования отличить является наличие цели, которая заключается в склонении избирателей к поддержке определенного кандидата, избирательного объединения<sup>1</sup>.

Законодательное закрепление агитационного периода в социальных сетях отсутствует, поэтому контролировать этот процесс довольно проблематично. Суд признает материал агитационным, основываясь на определении агитационной деятельности, закрепленном федеральным законом «Об основных гарантиях...», на конкретных обстоятельствах дела и контекста использования такого материала в социальных сетях. Такая правовая позиция отражена в Апелляционном определении Санкт-Петербургского городского суда от 05.09.2019: «Как указал суд, спорная публикация размещена административным ответчиком в социальной сети «ВКонтакте» до даты назначения выборов и, соответственно, агитационного периода и в силу ст. 48 ФЗ «Об основных гарантиях избирательных прав и права на участие в референдуме граждан Российской Федерации» данная публикация не может быть признана судом предвыборным агитационным материалом. В указанном Законе предвыборная агитация определена как деятельность, т. е. активные действия, направленная на достижение определенного результата на выборах в определенный временной период (со дня выдвижения

---

<sup>1</sup> Научно-практический постатейный комментарий к Федеральному закону «О персональных данных» (2-е издание) М, 2021. – 468 с.

кандидата до окончания агитационного периода). При этом законодатель не относит к таковой бездействие кандидата, выразившееся в неудалении со своей личной страницы в социальной сети «ВКонтакте» каких-либо архивных данных, которые могут содержать отдельные признаки, подпадающие под определения агитационных материалов. Таким образом, суд отказал в удовлетворении требования комиссии об отмене регистрации в качестве кандидата в депутаты муниципального совета гражданина»<sup>1</sup>. Целесообразно дополнить ст. 49 Федерального закона «Об основных гарантиях...» п. 2.1, устанавливающим агитационный период для проведения агитации в социальных сетях.

Агитация в социальных сетях является достаточно новым направлением как для законодателя, так и для суда. В качестве еще одного примера рассмотрим Апелляционное определение Санкт-Петербургского городского суда от 30.08.2019 № 33а-23201/2019 по делу № 2а-4990/2019 «Об отмене регистрации кандидата в депутаты муниципального совета внутригородского муниципального образования, который не заключил договор на распространение агитационных материалов и не оплатил услуги юридического лица за использование социальной сети «ВКонтакте».

О. В. Буютанова, являвшаяся кандидатом в депутаты муниципального совета внутригородского муниципального образования Санкт-Петербурга, с целью привлечь внимание избирателей, разместила на своей личной странице в социальной сети «ВКонтакте» пост. В нем она указала, что является зарегистрированным кандидатом, имеет квалификацию и знания в сфере государственных закупок, в том числе представила сведения об

---

<sup>1</sup> Апелляционное определение Санкт-Петербургского городского суда от 05.09.2019 № 33а-23710/2019 по делу № 2а-6579/2019 // СПС «КонсультантПлюс».

образовании и прикрепила свою фотографию с призывом избирателей отдать голос за нее.

Административный истец обратился в Красногвардейский районный суд Санкт-Петербурга с требованием отменить регистрацию кандидатуры О. В. Буйтановой согласно следующим основаниям:

– агитационный пост нарушает п. 10 Правил размещения рекламных объявлений и Правила пользования сайтом «ВКонтакте», так как кандидат не заключила договор на распространение агитационных материалов и не оплатила услуги общества с ограниченной ответственностью «ВКонтакте» за использование данной социальной сети, являющейся программой ЭВМ;

– нарушены условия ст. 54 Федерального закона № 67-ФЗ, поскольку не предоставлены экземпляры агитационного материала в избирательную комиссию до начала их распространения.

Решением Красногвардейского районного суда Санкт-Петербурга от 22 августа 2019 г. административный иск был удовлетворен. Регистрация кандидата в депутаты была отменена.

Однако Санкт-Петербургским городским судом (далее – Городской суд) была вынесено иное решение. На основании Апелляционного определения Городского суда<sup>1</sup> регистрация кандидата была восстановлена. Городской суд установил, что использование социальной сети «ВКонтакте» для предвыбор-

---

<sup>1</sup> Об отмене регистрации кандидата в депутаты муниципального совета внутригородского муниципального образования, который не заключил договор на распространение агитационных материалов и не оплатил услуги юридического лица за использование социальной сети «ВКонтакте»: Апелляционное определение Санкт-Петербургского городского суда от 30.08.2019 № 33а-23201/2019 по делу № 2а-4990/2019 // Справочная информационно-правовая система Консультант Плюс, 30.08.2019.

ной агитации допускается. Кандидат не воспроизвела программу для ЭВМ, а использовала сайт в личных целях. Пост О. В. Буютановой признан аудиовизуальным агитационным материалом, распространенным кандидатом в период предвыборной агитации. Определено, что агитационный материал был изготовлен и размещен на личной странице кандидата самостоятельно, без привлечения ООО «ВКонтакте».

Поскольку административным ответчиком не допущено нарушений законодательства о выборах, являющихся основанием для отмены регистрации кандидата, Городской суд постановил, что решение Красногвардейского районного суда Санкт-Петербурга об удовлетворении требования истца является незаконным и подлежит отмене.

Однако, признавая пост кандидата агитационным, суд не учел Требования к предвыборным агитационным материалам социальной сети «ВКонтакте»<sup>1</sup>, согласно которым политическая реклама вне специальных разделов и без ее соответствующей оплаты запрещена.

Таким образом, рассматривая дело о предвыборной агитации в социальных сетях, суду необходимо определить является ли размещенная информация агитационной. При этом необходимо принимать во внимание не только понятие агитации, указанное в ч. 2 ст. 48 федерального закона «Об основных гарантиях...», но и наличие в материале цели склонить избирателей к определенному выбору. Кроме того, в случае решения об агитационной направленности опубликованной информации, суд должен установить в каком правовом режиме была проведена агитация.

---

<sup>1</sup> Требования, предъявляемые к предвыборным агитационным материалам на территории РФ // <https://ads.vk.com/help/articles/election>

В связи с этим следует обратить внимание на то, что не всякий пост кандидата или гражданина, который является блоггером, в период предвыборной агитации является агитационным. Однако разграничение между агитационным материалом и высказыванием собственной позиции лица законодательно не закреплено. Страницы в социальных сетях часто направлены на демонстрацию личных мнений граждан, поэтому, публикуя информацию, пользователь может не догадываться, что нарушает нормы избирательного законодательства.

Проблемой является установление авторов размещенной в сети Интернет агитационной информации. К сожалению, законодательство Российской Федерации о выборах не знает института доказывания и доказательств в рамках административной процедуры рассмотрения избирательных споров<sup>1</sup>. Существует возможность использования поддельных аккаунтов в социальных сетях для размещения противозаконных агитационных материалов, и в случае их блокировки не исключено создание новых страниц. Трудность также состоит в том, что виновное лицо может ссылаться на свою непричастность к социальным сетям, в которых опубликована незаконная агитация, либо утверждать, что страница в социальной сети была «взломана» третьими лицами. Необходимо закрепить обязанность кандидатов, избирательных объединений передавать в соответствующую избирательную комиссию данные (электронные адреса) своих страниц в социальных сетях.

Вместе с широким распространением социальных систем каждый человек получил возможность доносить свою мысль до общественных масс. Из этого феномена возникли люди с наибольшим количеством аудитории, которые получили

---

<sup>1</sup>Митин Г. Н. Особенности доказывания отдельных фактов при рассмотрении избирательными комиссиями жалоб на нарушение порядка ведения предвыборной агитации // Избирательное законодательство и практика. 2021. № 2. С. 22–25.

название «блогеры»<sup>1</sup>. Тем не менее проблема проведения предвыборной агитации в блогах является актуальной и выявляет несовершенства правовых положений, касающиеся несогласованности норм федерального законодательства об информации и законодательства о выборах. Кандидат также может проводить агитацию для продвижения других кандидатов, которые выдвинула его партия в составе пропорционального списка или по мажоритарным округам.

При агитации в сфере блогерства появляются противоречия, вызванные с одной стороны, свободой публикации информации в блогах и с другой – недопустимостью размещения агитационных материалов без оплаты из средств избирательного фонда кандидата или избирательного объединения. Статус блогера отделен от статуса СМИ. К блогерам не предъявляются запрет на ведение агитации и обязанность опубликования расценок на ее проведение. Такое правовое положение блогеров приводит к неконтролируемости и уходу в «тень» оплаты агитационных материалов<sup>2</sup>.

Просмотреть агитационный материал может любой человек, у которого есть доступ к сети Интернет и возможность использовать социальные сети и мессенджеры. Использование электронной предвыборной агитации позволяет размещать контекстную рекламу, в которой отражено агитационное содержание. Кроме того, данный способ является быстрым и оперативным в использовании, поскольку позволяет использовать

---

<sup>1</sup> Штэфко А. М., Рашванд Р. А. Правовое регулирование предвыборной агитации в сети Интернет: проблемы и перспективы // Эволюция государства и права: проблемы и перспективы : сборник научных трудов 3-й Международной научной конференции с включением материалов XI круглого стола «Ценности и нормы правовой культуры в России». Том 1. Курск : Юго-Западный государственный университет, 2021. С. 40.

<sup>2</sup> Турищева Н. Ю. Агитация в сети Интернет: в поисках характеристик новой среды // Государство и право. 2020. № 9. С. 58.

возможности видеохостинга. Посредством использования сети Интернет осуществляется рассылка сообщений в течение нескольких минут. Очевидно, что для изготовления печатного или аудиовизуального материала требуется гораздо больше времени<sup>1</sup>. Интернет-агитация более выгодна экономически и оперативна, чем традиционные формы агитации, так как не требует больших затрат на изготовление и распространение агитационных материалов, а информация может быть обновлена и распространена в режиме онлайн.

Электронная предвыборная агитация позволяет сокращать издержки, которые требуются для распространения материалов. На сегодняшний день изготовление Интернет-контента становится все более упрощенным и доступным процессом. Контент определяет информационную модель, которая должна отвечать агитационной цели, определять содержание агитационной информации, распространяться в течение агитационного периода кандидатом и его доверенными лицами. Такие обстоятельства образуют общие признаки электронной предвыборной агитации, которые соответствуют признакам предвыборной агитации в широком смысле<sup>2</sup>.

В то же время в качестве недостатка электронной предвыборной агитации следует рассматривать объективную сложность осуществления контроля за распространением соответствующих материалов.

В связи с указанным необходимо на правовом уровне закрепить формы агитационных материалов, юридически установить способы размещения данной информации. Кроме того, использование электронной предвыборной агитации позволяет определить круг пользователей и посетителей того или иного

---

<sup>1</sup> Институты конституционного права / отв. ред. Л. В. Андриченко, А. Постников. М. : Юриспруденция, 2013. С. 79.

<sup>2</sup> Постановление Конституционного Суда РФ от 14 ноября 2005 г. № 10-П // СЗ РФ. 2005. № 47. Ст. 4968.

информационного ресурса, определить количество посетителей определенного сайта<sup>1</sup>.

Важными характерными чертами электронной предвыборной агитации являются цель ее осуществления, сроки распространения информации, что обуславливает наличие специальных требований к данному виду агитации. Например, рассылка текстовых сообщений, аудио и видеофайлов агитационного содержания посредством мессенджеров и смс-сообщений, размещение рекламы с агитационным содержанием в сети Интернет, размещение предвыборных роликов агитационного содержания на видео-хостингах в определенные периоды, например, в день тишины, недопустимо<sup>2</sup>.

Кроме того, использование электронной предвыборной агитации не всегда позволяет установить источник ее финансирования, субъекта, распространяющего сведения и его аккаунт, провести специальную маркировку агитационных материалов. При предвыборной агитации в сети Интернет нет четкого понимания, как именно должны быть реализованы такие принципы агитации как обязательность оплаты за счет средств соответствующего избирательного фонда, соблюдение равенства кандидатов и партий и др. Федеральный закон «Об основных гарантиях...» устанавливает обязанность кандидата предъявить уведомление и экземпляр агитационного материала перед началом их распространения. Однако с соблюдением данного требования возникают сложности. Судебная практика придерживается подхода, в соответствии с которым, если агитационные ма-

---

<sup>1</sup> Зелинский Я. В. Формы и методы предвыборной агитации: проблемы идентификации // Научный вестник Омской академии МВД России. 2013. № 2(49). С. 39.

<sup>2</sup> Волков В. Э. Предварительное голосование (праймериз) как технология предвыборной агитации // Основы экономики, управления и права. 2014. № 4(16). С. 137–139.

териалы создаются и распространяются кандидатом самостоятельно без финансовых затрат, то привлекать к ответственности за нарушение данного обязательства нельзя.

Отметим, что интернет-агитация может не достичь целевой аудитории, так как не все пользователи сети Интернет являются активными участниками избирательного процесса. Электронная агитация может стать и объектом манипуляции и фейковых новостей, что может повлиять на решение избирателей. Как верно в своей работе отмечает О. О. Попова, зачастую установление ответственности за размещение материалов в интернет-пространстве затруднено, так как не все интернет-ресурсы зарегистрированы в качестве СМИ, а также авторов материалов весьма затруднительно привлечь к ответственности за их размещение<sup>1</sup>. Проблемы также связаны с отсутствием единой терминологической базы и системы правового регулирования для интернет-агитации в России. Следует уделять внимание повышению медиаграмотности среди избирателей, обучению их критической оценке информации и выявлению фейковых новостей и дезинформации. Этого можно добиться с помощью просветительских кампаний и предоставления таких ресурсов, как инструменты проверки фактов, и рекомендации по оценке достоверности онлайн-источников.

Современное регулирование деятельности интернет-ресурсов не учитывает все особенности и многообразие такого рода агитаций. Понятие «интернет-агитация» охватывает агитацию в сетевых изданиях, социальных сетях, мессенджерах и на незарегистрированных в качестве СМИ интернет-сайтах. Однако в настоящее время со стороны закона нет различий между перечисленными форматами агитации, а собственным правовым режимом обладают только сетевые издания. Таким

---

<sup>1</sup>Попова О. О. Конституционно-правовой институт предвыборной агитации в Российской Федерации: проблемы теории и практики : дис. ...канд. юр. наук. М., 2015. С. 226.

образом, следует вывод, что иные виды интернет-агитации должны соответствующим действующим правовым режимам агитации.

В правоприменительной практике важно разграничивать выражение предпочтений, различных мнений о предвыборной агитации. Выражение позитивных и негативных мнений о кандидатах и политических партиях не является агитацией и соответственно основанием для привлечения к административной ответственности за противоправное осуществление агитационной деятельности. Другими словами, выражение предпочтений относится к категории мнений и не является предвыборной агитацией. С учетом того, что разграничение между агитационным материалом и высказыванием собственной позиции лица законодательно не закреплено, строгое следование закону и применение санкций за неисполнение требований предвыборной агитации позволило бы обвинять кандидатов практически за каждый пост на личной странице в период агитации. Для привлечения к административной ответственности в подобной ситуации необходимо доказывать целенаправленное влияние на выбор избирателей или противодействие ему. Подобная позиция отражена в Постановлении Конституционного Суда РФ от 30.10.2003 № 15-П, в котором установлена необходимость отходить от чисто формалистского подхода к определению предвыборной агитации: это позволяет уважать право на свободу слова и информации и поможет заранее избежать недопонимания и неправомерных действий со стороны государственных органов власти<sup>1</sup>

Следующая проблема при агитации посредством сети Интернет заключается в том, что представляется трудновыполнимым исполнение требования федерального закона «Об основ-

---

<sup>1</sup> Постановление Конституционного Суда РФ от 30.10.2003 № 15-П // СПС «КонсультантПлюс»

ных гарантиях...» о соблюдении так называемого «дня тишины». При однодневных выборах агитация запрещена с 00:00 за сутки до дня голосования, при многодневном голосовании агитацию обязаны завершить в 00:00 первого дня голосования. Отследить выполнение данного положения в сети Интернет фактически невозможно, а попытка мониторинга создает колоссальную нагрузку на избирательные комиссии и Роскомнадзор. Следует дополнить ст. 49 федерального закона выше-названного закона п. 2.1, который бы устанавливал агитационный период для проведения агитации в социальных сетях.

Таким образом, интернет-агитация на выборах является важным инструментом в предвыборной кампании, но требует внимательного регулирования и контроля со стороны соответствующих органов власти. В связи с этим, нужно разработать соответствующие законодательные акты, которые определяли бы принципы, формы и условия проведения электронной предвыборной агитации, а также установили ответственность за нарушения в этой области права. Целесообразно ограничить количество или прямо определить перечень интернет-сайтов, на которых допускается проведение предвыборной агитации, либо рассмотреть вопрос об организации возможности регистрации сайтов, где будет размещаться материалы предвыборных агитаций. Также необходимо создание специальных органов, которые бы на основании мониторинга социальных сетей и других интернет-ресурсов выявляли и устраняли нарушения в проведении предвыборной кампании в Интернете.

Наряду с юридическими мерами, важно и общественное осуждение неэтичных и незаконных действий со стороны политических сил и избирателей в Интернете. Общественные организации и СМИ могут играть значимую роль в формировании этики в Интернете и в развитии правосознания у граждан в этой сфере. Такой комплексный подход позволит не только оградить сферу Интернета от незаконной и неэтичной предвыборной агитации, но и способствовать развитию электоральной

культуры и повышению степени осведомленности и ответственности избирателей.

Таким образом, избирательное законодательство не создает отдельного правового режима для предвыборной агитации с использованием сети Интернет, а лишь частично ограничивает и подчиняет ее общим требованиям ведения предвыборной агитации, которые в свою очередь не учитывают специфических особенностей различных видов интернет-агитации. Требования, установленные законом, оказываются неисполнимыми для постов, к видеотрансляциям и временным публикациям кандидата в социальных сетях, поскольку создатель материала не имеет полного контроля над его последующим распространением. В связи с этим, необходимо закрепить в ст. 48 федерального закона «Об основных гарантиях...» статус новостных агрегаторов, аудиовизуальных сервисов, социальных сетей, персональных, корпоративных сайтов, блогов и мессенджеров с указанием, что данные интернет-ресурсы могут быть использованы для проведения предвыборной агитации. Кроме того, целесообразно установить для них те же правила, ограничения и запреты, которые действуют в отношении сетевых изданий. Необходимо разработать нормы, регулирующие условия проведения предвыборной агитации в Интернете и устанавливающие ответственность за их нарушение. Также необходимо создание специальных органов, которые бы на основании мониторинга интернет-ресурсов выявляли и устраняли нарушения в проведении предвыборной кампании в Интернете. Такие дополнения послужат основой для эффективного регулирования электронной предвыборной агитации и развития ответственной избирательной системы.

Количество пользователей российского интернет-пространства насчитывает 89 % от общей численности населения и с каждым годом будет только расти, так как нашей стране реализуются различные региональные программы, направленные на увеличение обеспеченности жителей удаленных населенных

пунктов доступом в Интернет. Этот фактор, а также многочисленные преимущества агитации посредством сети «Интернет» обуславливают рост популярности электронной предвыборной агитации.

## ЗАКЛЮЧЕНИЕ

Информационное обеспечение выборов как правовое явление имеет сложную правовую природу и выступает в следующих значениях: 1) как юридическая конструкция, элементами которой являются сроки, субъекты, цели и порядок реализации информирования и предвыборной агитации; 2) как самостоятельная стадия избирательного процесса; 3) как составная часть системы гарантий избирательных прав граждан Российской Федерации.

В структуру информационного обеспечения выборов входят следующие взаимосвязанные элементы: а) цели информирования избирателей и предвыборной агитации; б) субъекты, осуществляющие информирование и предвыборную агитацию; в) сроки информирования избирателей и предвыборной агитации; г) содержание, которое заключается в распространении агитационных и информационных материалов; д) субъекты, на которые направлены сведения, содержащиеся в конкретном материале.

Информационное обеспечение выборов является единственной стадией, не соответствующей принципу последовательности. Однако она имеет все характерные черты самостоятельной стадии, к которым относится наличие определенных целей, особые субъекты, конкретные сроки и строго установленные избирательные действия. Информационное обеспечение выборов состоит из совокупности конституционно-правовых норм, устанавливающих порядок производства и распространения информации, связанной с организацией и проведением выборов. Это позволяет рассматривать субинституты информационного обеспечения выборов как совокупность норм, регулирующих информационную деятельность, поскольку и информирование, и агитация являются информационными сведениями о кандидатах, их списках и избирательных действиях.

Информационное обеспечение выборов можно рассматривать как гарантию избирательных прав, обеспечивающую гласность выборов и формирование определенных предпочтений, способствующих осознанному волеизъявлению граждан. Полные и достоверные сведения о всех участниках избирательной кампании, правилах проведения избирательных мероприятий являются одной из важнейших гарантий избирательных прав граждан. Информирование избирателей, во-первых, способствует реализации принципа гласности, одного из наиболее значимых принципов избирательного права, а, во-вторых, помогает избирателям сделать осознанный выбор. Обладая информацией об избирательном процессе и его этапах, о кандидатах и политических партиях, избиратели формируют предпочтения, на основе которых выражают волеизъявление.

Новые подходы к пониманию информационного обеспечения выборов в современной России закрепил Федеральный закон № 67-ФЗ от 12 июня 2002 г. «Об основных гарантиях избирательных прав и права на участие в референдуме граждан Российской Федерации», установивший, что информационное обеспечение выборов включает информирование избирателей и предвыборную агитацию.

Федеральное законодательство о выборах дает определение предвыборной агитации как деятельности, осуществляемой в период избирательной кампании и имеющей целью побудить или побуждающей избирателей к голосованию за кандидата, кандидатов, список, списки кандидатов или против него (них). Из законодательно установленного определения можно выделить основные признаки предвыборной агитации: предвыборная агитация осуществляется только в период избирательной кампании; предвыборная агитация представляет собой определенную деятельность, т. е. совокупность последовательно реализуемых действий; деятельность агитационного характера отличают побуждение к голосованию за или против конкретных кандидатов, списки кандидатов.

В то же время в законодательстве не приводится определение понятия «информирование». Предлагается дополнить ст. 2 ФЗ Об основных гарантиях следующим определением: «Информирование избирателей – осуществляемая в период избирательной кампании деятельность уполномоченных субъектов, заключающаяся в доведении до сведения избирателей информации о выборах».

Проблема разграничения понятий предвыборная агитация и информирование избирателей связана с тем, что предметом и информирования, и агитации является информация, непосредственно связанная с выборами. Избирательное законодательство делает возможным под видом информирования распространение в средствах массовой информации данных, оказывающих существенное влияние на волеизъявление граждан. Важнейшим признаком предвыборной агитации является наличие цели побудить избирателя к голосованию за кандидата или избирательное объединение. Именно он и определяет границу между агитационной деятельностью и информированием.

Избирательное законодательство допускает различные варианты толкования отдельных норм. Единому пониманию положений избирательного права будут способствовать четкие принципы правового регулирования. Основой правового регулирования избирательных действий и процедур в сфере информационных отношений является система принципов информационного обеспечения выборов, включающая: а) универсальные принципы избирательного права, к которым относятся, принципы всеобщих, равных, прямых выборов при тайном голосовании; б) принципы информирования избирателей – объективность, достоверность, соблюдение равенства прав кандидатов, избирательных объединений; в) принципы предвыборной агитации – законность, свобода предвыборной агитации, равенство условий доступа кандидатов к СМИ, гласность, ответственность в выборе содержания, форм и методов. Одним из важнейших направлений совершенствования правового

обеспечения выборов представительных органов публичной власти является содержательное определение и законодательное закрепление принципов информационного обеспечения выборов.

Пределы правового регулирования информационного обеспечения выборов ограничиваются периодом избирательной кампании. Вместе с тем, правовое содержание информационного обеспечения выборов определяется конституционным назначением избирательного процесса, который следует рассматривать в более широком, чем избирательная кампания, понимании, включая, и избирательную кампанию, и предварительные выборы (праймериз). На каждом из этих этапов избирательного процесса существуют информационные правоотношения, взаимные права и обязанности участников избирательного процесса в отношении обмена специальной информацией.

Взаимосвязь и соотношение форм и методов информирования и предвыборной агитации состоит в том, что методы отражают средства и приемы воздействия информирования и предвыборной агитации на сознание избирателей, а форма является способом их осуществления и внешнего выражения. Совокупность конкретных приемов и способов определяет специфику того или иного метода агитации и информирования и тем самым отличает его от других методов

Субъектами предвыборной агитации могут быть как граждане и общественные объединения, которые используют активное избирательное право, так и кандидаты, и избирательные объединения, реализующие пассивное избирательное право. Граждане и общественные объединения могут проводить предвыборную агитацию лишь теми методами, которые не требуют финансовых средств (всевозможные беседы, собрания, шествия, выступления и другие подобные методы). Но есть перечень субъектов, которые не имеют права осуществлять любые агитационные действия. Избирательное законодательство за-

прещает федеральным органам государственной власти, органам государственной власти субъектов РФ, иным государственным органам, органам местного самоуправления, благотворительным и религиозным организациям осуществлять предвыборную агитацию в любой форме. Исходя из этого, так как один и тот же человек может иметь как статус избирателя, так и статус лица, замещающего государственную должность, появляется проблема реализации его права на осуществление предвыборной агитации.

Приоритет в совершенствовании правового регулирования информационного обеспечения выборов отдается предвыборной агитации. Этим объясняется принятие существенных поправок в Федеральный закон № 67-ФЗ «Об основных гарантиях избирательных прав и права на участие в референдуме граждан Российской Федерации».

Важным инструментом в предвыборной кампании является предвыборная агитация с использованием сети Интернет, требующая внимательного регулирования и контроля со стороны соответствующих органов власти. Федеральные законы о выборах, СМИ, информационных технологиях не создают отдельного правового режима для интернет-агитации, а лишь частично ограничивают и подчиняют ее общим требованиям ведения предвыборной агитации, которые в свою очередь не учитывают специфических особенностей различных видов интернет-агитации и в большинстве случаев являются неисполнимыми. В связи с этим, нужно разработать и внедрить соответствующие законодательные акты, которые определяли бы принципы, формы и условия проведения предвыборной агитации в сети Интернет, а также установили ответственность за ее нарушения. необходимо создание специальных органов, которые бы на основании мониторинга интернет-ресурсов выявляли и устраняли нарушения в проведении предвыборной кампании в сети Интернет. Такие дополнения послужат осно-

вой для эффективного регулирования электронной предвыборной агитации и развития отечественной избирательной системы.

Анализ избирательного законодательства показывает, что, хотя правовая база информационного обеспечения выборов в целом разработана, она является недостаточной для установления правового статуса различных субъектов предвыборной агитации. Необходимо дальнейшее совершенствование механизма правового регулирования предвыборной агитации, препятствующего нарушениям и злоупотреблениям в информационном обеспечении выборов.

# СПИСОК ЛИТЕРАТУРЫ

## Нормативные правовые акты и иные официальные документы

1. Конституция Российской Федерации (принята всенародным голосованием 12.12.1993 с изменениями, одобренными в ходе общероссийского голосования 01.07.2020) // Официальный интернет-портал правовой информации <http://www.pravo.gov.ru>.

2. Конвенция о Межпарламентской Ассамблее государств-участников Содружества Независимых Государств от 26.05.1995 [Электронный ресурс] // Межпарламентская Ассамблея государств-участников Содружества Независимых Государств. – Режим доступа: <https://iacis.ru/public/upload/files/1/344.pdf>.

3. Всеобщая декларация о демократии от 16.09.1997 [Электронный ресурс] // Inter-Parliamentary Union. – Режим доступа: <https://www.ipu.org/impact/democracy-and-strong-parliaments/ipustandards/universal-declaration-democracy>.

4. Об основных гарантиях избирательных прав и права на участие в референдуме граждан Российской Федерации : федер. закон № 67-ФЗ от 12 июня 2002г. (ред. от 31.07.2023) // Российская газета. 2002, 15 июня; ([www.pravo.gov.ru](http://www.pravo.gov.ru)).

5. Об информации, информационных технологиях и о защите информации: Федеральный закон от 27.07.2006 № 149-ФЗ (ред. от 31.07.2023) // Собрание законодательства РФ. 2006. № 31 (1 ч.). – Ст. 3448; ([www.pravo.gov.ru](http://www.pravo.gov.ru)).

6. О референдуме Российской Федерации: федер. конституционный закон от 28.06.2004 № 5-ФКЗ (ред. от 30.12.2021) // Собрание законодательства РФ. 2004. № 27. – Ст. 2710; ([www.pravo.gov.ru](http://www.pravo.gov.ru)).

7. О Государственной автоматизированной системе Российской Федерации «Выборы» : федер. закон от 10.01.2003

№ 20-ФЗ (ред. от 10.07.2023) // Собрание законодательства РФ. 2003. № 2. – Ст. 172.

8. О выборах депутатов Государственной Думы Федерального Собрания Российской Федерации : федер. закон № 20-ФЗ от 22.02.2014 г. (ред. от 29.05.2023) // Российская газета. 2014. 26 февраля; ([www.pravo.gov.ru](http://www.pravo.gov.ru)).

9. О выборах Президента Российской Федерации» : Федеральный закон от 10.01.2003 № 19-ФЗ (ред. от 29.05.2023) // Собрание законодательства РФ. 2003. № 2. – Ст. 171; ([www.pravo.gov.ru](http://www.pravo.gov.ru)).

10. О средствах массовой информации: Закон РФ от 27.12.1991 № 2124-1 (ред. от 13.06.2023) // Ведомости СНД и ВС РФ. 1992. № 7. – Ст. 300.

11. Кодекс Российской Федерации об административных правонарушениях от 30.12.2001 № 195-ФЗ (ред. от 04.08.2023) (с изм. и доп., вступ. в силу с 01.09.2023) // Собрание законодательства РФ. 2002. № 1 (ч. 1). – Ст. 1.

12. Бюджетный кодекс Российской Федерации от 31.07.1998 № 145-ФЗ (ред. от 04.08.2023) (с изм. и доп., вступ. в силу с 01.09.2023) // Собрание законодательства РФ. 1998. № 31. – Ст. 3823.

13. О собраниях, митингах, демонстрациях, шествиях и пикетированиях : федер. закон от 19.06.2004 г. № 54-ФЗ // Российская газета. 2004.

14. О внесении изменений в отдельные законодательные акты Российской Федерации: Федеральный закон от 09.03.2021 № 43-ФЗ // Собрание законодательства Российской Федерации. 2021. № 11. – Ст. 1708.

15. Собрание актов Президента и Правительства РФ. 1993. № 39. – Ст. 3597.

16. Собрание актов Президента и Правительства РФ. 1993. № 44. – Ст. 4196.

17. О Порядке дистанционного электронного голосования с использованием федеральных государственных информационных систем: Постановление Центральной избирательной комиссии от 8.06.2022 № 86/716-8 // ЭПС «Система ГАРАНТ».

18. Об Инструкции о порядке использования технических средств подсчета голосов – комплексов обработки избирательных бюллетеней 2017 на выборах и референдумах, проводимых в Российской Федерации: Постановление Центральной избирательной комиссии РФ от 8.02.2018 № 139/1148-7// ЭПС «Система ГАРАНТ».

19. О видеонаблюдении при проведении выборов депутатов Государственной Думы Федерального Собрания Российской Федерации восьмого созыва: Постановление Центральной избирательной комиссии РФ от 14.07.2021 № 20/169-8// «Система ГАРАНТ».

20. О Комплексе мер по обеспечению информирования избирателей о политических партиях, выдвинувших кандидатов по одномандатным избирательным округам, списках кандидатов по одномандатным избирательным округам, кандидатах на дополнительных выборах депутатов Государственной Думы Федерального Собрания Российской Федерации восьмого созыва по одномандатным избирательным округам : Постановление Центральной избирательной комиссии РФ от 28 июня 2023 г. № 120/955-8 // ЭПС «Система ГА-РАНТ».

21. 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 // Центральная избирательная комиссия Российской Федерации. М., 2011. – 56 с.

22. Вестник ЦИК России. 2015. № 7; Справочная информационно-правовая система Консультант Плюс, 01.11.2017.

23. Конституция (Основной закон) Союза Советских Социалистических Республик. М., 1967.

24. Конституции и конституционные акты РСФСР (1918–1937) : Сборник документов. С. 181.

25. Ведомости Верховного Совета СССР. 1977. № 41. – Ст. 617.

26. Ведомости Верховного Совета СССР. 1978. № 28. – Ст. 441.

27. Ведомости Верховного Совета СССР. 1988. № 49. – Ст. 729.

28. Сборник законов СССР и Указов Президиума Верховного Совета СССР (1938–1956 гг.) / под ред. Л. И. Мандельштама. М., 1956. – С. 126–138.

29. Комментарий к закону о выборах в Верховный Совет СССР. М., 1983. – С. 81.

### **Судебная практика**

1. По делу о проверке конституционности отдельных положений Федерального закона «Об основных гарантиях избирательных прав и права на участие в референдуме граждан Российской Федерации» в связи с запросом группы депутатов Государственной Думы и жалобами граждан С. А. Бунтмана, К. А. Катаняна и К. С. Рожкова: Постановление Конституционного Суда РФ от 30.10.2003 № 15-П // Собрание законодательства РФ. 2003. № 44. – Ст. 4358.

2. По делу о проверке конституционности ряда положений статей 48, 51, 52, 54, 58 и 59 Федерального закона «Об основных гарантиях избирательных прав и права на участие в референдуме граждан Российской Федерации» в связи с запросом Государственной Думы Астраханской области: Постановление Конституционного Суда РФ от 16.06.2006 № 7-П // Собрание законодательства РФ. 2006. № 27. – Ст. 2970.

3. Особое мнение судьи конституционного суда российской Федерации А. Л. Кононова по делу о проверке конститу-

ционности ряда положений ст. 48, 51, 52, 54, 58 и 59 Федерального закона «Об основных гарантиях избирательных прав и права на участие в референдуме граждан Российской Федерации» в связи с запросом Государственной Думы Астраханской области // СПС КонсультантПлюс.

4. По делу о проверке конституционности отдельных положений Федерального закона «Об основных гарантиях избирательных прав и права на участие в референдуме граждан Российской Федерации» в связи с запросом группы депутатов Государственной Думы и жалобами граждан С. А. Бунтмана, К. А. Катаняна и К. С. Рожкова: Постановление Конституционного Суда РФ от 30.10.2003 № 15-П // Собрание законодательства РФ. 2003. № 44. – Ст. 4358.

5. Постановление Конституционного Суда РФ от 14 ноября 2005 г. № 10-П // СЗ РФ. 2005. № 47. – Ст. 4968.

6. Постановление Конституционного Суда РФ от 30.10.2003 № 15-П // СПС «КонсультантПлюс».

7. Мнение судьи конституционного суда Российской Федерации Г. А. Гаджиева по делу о проверке конституционности отдельных положений федерального закона «Об основных гарантиях избирательных прав и права на участие в референдуме граждан Российской Федерации» в связи с запросом группы депутатов государственной думы и жалобами граждан С. А. Бунтмана, К. А. Катаняна и К. С. Рожкова // СПС КонсультантПлюс.

8. Особое мнение судьи конституционного суда Российской Федерации А.Л. Кононова по делу о проверке конституционности отдельных положений Федерального закона «Об основных гарантиях избирательных прав и права на участие в референдуме граждан Российской Федерации» в связи с запросом группы депутатов Государственной Думы и жалобами граждан С. А. Бунтмана, К. А. Катаняна и К. С. Рожкова // СПС Консультант-Плюс.

9. Особое мнение судьи конституционного суда Российской Федерации В. Г. Ярославцева по делу о проверке конституционности отдельных положений Федерального закона «Об основных гарантиях избирательных прав и права на участие в референдуме граждан Российской Федерации» в связи с запросом группы депутатов Государственной Думы и жалобами граждан С. А. Бунтмана, К. А. Катаняна и К. С. Рожкова // СПС КонсультантПлюс.

10. Апелляционное определение Санкт-Петербургского городского суда от 05.09.2019 № 33а-23710/2019 по делу № 2а-6579/2019 // СПС «КонсультантПлюс».

11. Об отмене регистрации кандидата в депутаты муниципального совета внутригородского муниципального образования, который не заключил договор на распространение агитационных материалов и не оплатил услуги юридического лица за использование социальной сети «ВКонтакте»: Апелляционное определение Санкт-Петербургского городского суда от 30.08.2019 № 33а-23201/2019 по делу № 2а-4990/2019 // Справочная информационно-правовая система Консультант Плюс, 30.08.2019.

### **Монографии, исследования, статьи**

1. Авакьян, С. А. Конституционное право России. Учебный курс: учебное пособие: в 2-х т. Т. 2. / С. А. Авакьян. – 5-е изд., перераб. и доп. – М. : Норма: ИНФРА-М, 2020. – 912 с. – ISBN 978-5-91768-903-6. – Текст: электронный. – URL: <https://znanium.com/catalog/product/1043982>.

2. Авакьян С. А. Конституционный лексикон: Государственно-правовой терминологический словарь. М. : Юстициформ, 2015.

3. Игнатов С. Л. Комментарий к Федеральному закону от 12 июня 2002 г. № 67-ФЗ «Об основных гарантиях избиратель-

ных прав и права на участие в референдуме граждан Российской Федерации»: постатейный. 2-е изд. // СПС «Консультант-Плюс». 2014.

4. Избирательное право и избирательный процесс в Российской Федерации: учебник // М. С. Савченко, С. В. Безуглов, В. Н. Опарин [и др.] ; под общ. ред. М. С. Савченко. – Краснодар: КубГАУ, 2022. – 251 с. Режим доступа: URL: <https://edu.kubsau.ru/mod/resource/view.php?id=12410>.

5. Конституционное право: учебник / М. С. Савченко, С. В. Безуглов, В. Н. Опарин, В. Л. Рассказов, В. В. Гончаров, Е. В. Кириченко; под общ. ред. М. С. Савченко. – Краснодар : КубГАУ, 2021. – 355 с.

6. Избирательное право Российской Федерации: учебник и практикум для вузов / И. В. Захаров [и др.]; под редакцией И. В. Захарова, А. Н. Кокотова. 5-е изд., перераб. и доп. М. : Издательство Юрайт, 2023. – 334 с.

7. Избирательное право и избирательный процесс в Российской Федерации. Учебник для вузов // ответственный редактор канд. юр. наук А. А. Вешняков. М. : Издательство НОРМА, 2003. – 816 с.

8. Биктагиров Р. Т. Стадии российского избирательного процесса: понятие и проблемы классификации // Избирательное право. 2013. №1 (21).

9. Большаков С. В., Головин А. Г. Информационное обеспечение выборов и референдумов в Российской Федерации – Москва : РЦОИТ, Издательство «Весь Мир», 2007. – 304 с.

10. Гришина М. В. Лекция члена ЦИК России М. В. Гришиной на тему: «Информационное обеспечение выборов: информирование избирателей и предвыборная агитация» – URL: [http://www.cikrf.ru/about/activity/trai№i№g/i№form/grishi№a\\_140910.html](http://www.cikrf.ru/about/activity/trai№i№g/i№form/grishi№a_140910.html).

11. Доклад Председателя Центральной избирательной комиссии Российской Федерации Чурова Владимира Евгенье-

вича «Избирательный процесс: Теория, практика и научное сотрудничество» // – URL: <https://New.ras.ru/upload/iblock/b00/t6asg2v1lfs6ryludmqgr2503mghmrlq.doc>.

12. Думикян А. А. Информирование избирателей и предвыборная агитация в СМИ: проблема разграничения понятий // Избирательное право. 2019. № 1 (39).

13. Bowman v. the United Kingdom, 19 February 1998, Reports of Judgments and Decisions 1998-I.

14. Водовозов В. В. Избирательное право в России и Европе. СПб., 1906. – С. 63–65.

15. Бабарыкин Р. В. Становление избирательного права в России // Юридический вестник Ростовского государственного экономического университета. 2006. № 2. – С. 12.

16. Кулинич Т., Зимовейская А. Заглянуть в себя // За изобилие. 9 января 1990. № 5. С. 1.

17. За каждым наказом – люди // Знамя победы. 8 августа 1990. № 100. С. 1, 2.

18. Олиференко В. Избиратели возмущаются // Красное Приазовье. 30 января 1990. № 127. С. 1.

19. Спиваков Н. Когда в борьбе проходит каждый час // Заветы Ильича. 17 февраля 1990. № 28. С. 1.

20. Бондарь Н. С. Конституционная ценность избирательных прав граждан России / Н. С. Бондарь, А. Л. Джагарян. М., 2005. – С. 55.

21. Саушкин Н. М. Массово-политическая работа среди избирателей. Сталинград, 1958. – С. 7.

22. Потребков А. М. Политическая агитация среди избирателей. Куйбышев, 1950. – С. 12.

23. Ленин В. И. Полное собрание сочинений. Т. 22. М., 1977. – С. 7.

24. Научно-практический комментарий к Федеральному закону «Об основных гарантиях избирательных прав и права на

участие в референдуме граждан Российской Федерации» / отв. ред. А. А. Вешняков. М., 2003. – С. 385.

25. Журавлев В. П. Средства массовой информации на выборах // Журнал о выборах. 2008. № 2. – С. 18.

26. Головин А. Г. Принципы информирования избирателей проведения предвыборной агитации – основа правомерного распространения информации о выборах в России // Российская газета. 2005. № 8. – С.15–16.

27. Зенина Н. Р. Понятие предвыборной агитации: ее принципы, признаки и функции // Государственная и муниципальная власть в Российской Федерации: современное состояние и перспективы развития : сборник материалов IV Всероссийской научно-практической конференции, Чебоксары, 14 декабря 2021 года. – Чебоксары : Чебоксарский кооперативный институт (филиал) автономной некоммерческой образовательной организации высшего образования Центросоюза Российской Федерации «Российский университет кооперации», 2022. – С. 113.

28. Джагарян А. А. Гражданин Российской Федерации – конституционный субъект права на предвыборную агитацию // Право и политика. 2006. № 9. – С. 45.

29. Сучков А. П. О сроке начала ведения предвыборной агитации // Правовые проблемы укрепления Российской государственности. Ч. 17. Томск, 2007 – С. 180–184.

30. Аглеева Л. Т. Особенности правового регулирования сроков предвыборной агитации // Конституционное и муниципальное право. 2016. № 3.

31. Аглеева Л. Т. Предвыборная агитация в избирательном праве Российской Федерации: Екатеринбург, 2009. – С. 63.

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

33. Голубева С. Ю. Предвыборная агитация в сети интернет // Теория права и межгосударственных отношений. 2021. Т. 1. № 8(20). – С. 38.

34. Суркова О. Е. Предвыборная агитация в сети «интернет»: проблемы правового регулирования // *Международный научно-исследовательский журнал*. 2021. № 8–4(110). – С. 165.

35. Штэфко А. М., Рашванд Р. А. Правовое регулирование предвыборной агитации в сети интернет: проблемы и перспективы // *Эволюция государства и права: проблемы и перспективы* : сборник научных трудов 3-й Международной научной конференции с включением материалов XI-ого круглого стола «Ценности и нормы правовой культуры в России». Том 1. Курск : Юго-Западный государственный университет, 2021. – С. 38.

36. Провоторов Р. А. Актуальные вопросы предвыборной агитации // *Выборы: теория и практика*. 2022. № 1(57). – С. 13.

37. Кузнецов А. К. Правовое регулирование предвыборной агитации в информационно-коммуникационной сети «Интернет» // *Oeconomia et Jus*. 2021. № 2. – С. 51.

38. Троицкая Т. В. Предвыборная агитация в России: конституционно-правовой аспект // *Государственный советник*. 2017. № 2(18). – С. 7.

39. Думикян А. А. Информирование избирателей и предвыборная агитация в СМИ: проблема разграничения понятий // *Избирательное право*. 2019. № 1(39). – С. 9–17.

40. Трушкин С. В. Предвыборная агитация. Избегаем нарушений на практических примерах // *Выборы: теория и практика*. 2020. № 1(53). – С. 56–62.

41. Zhuravskaya E., Petrova M., Enikolopov R. Political Effects of the Internet and Social Media // *Annual Review of Economics*. 2020 Vol. 12, № 1 P. 414–438. DOI: 10.1146/annurev-economics-081919-050239.

42. Чуранов В. Интернет в России в 2022 году: самые важные цифры и статистика. URL: <https://www.webcanape.ru/business/internet-v-rossii-v-2022-godu-samy-e-vazhnye-cifry-i-statistika/> (дата обращения: 07.07.2023).

43. Брикульский И. А. Предвыборная агитация в социальных сетях: проблемы правового регулирования // Труды по интеллектуальной собственности (Works on Intellectual Property). 2021. Т. 38. № 3. – С. 61.

44. Мархгейм М. В., Никонова Л. И. Предвыборная агитация в сети Интернет: версии доктрины и динамизм практики // Научные ведомости Белгородского гос. ун-та. Сер. : Философия. Социология. Право. Т. 43. 2018. № 3. – С. 534.

45. Научно-практический постатейный комментарий к Федеральному закону «О персональных данных» (2-е издание) М., 2021. – 468 с.

46. Собянин А. В. Искусственный интеллект в избирательной системе: отечественный и зарубежный опыт // Тенденции развития науки и образования. 2022. № 88 (Ч. 4). – С. 61–65.

47. Митин Г. Н. Особенности доказывания отдельных фактов при рассмотрении избирательными комиссиями жалоб на нарушение порядка ведения предвыборной агитации // Избирательное законодательство и практика. 2021. № 2. – С. 22–25.

48. Зелинский Я. В. Формы и методы предвыборной агитации: проблемы идентификации // Научный вестник Омской академии МВД России. 2013. № 2(49). – С. 39.

49. Волков В. Э. Предварительное голосование (праймериз) как технология предвыборной агитации // Основы экономики, управления и права. 2014. N 4(16). – С. 137–139.

50. Институты конституционного права / отв. ред. Л. В. Андриченко, А. Е. Постников. М. : Юриспруденция, 2013. – С. 79.

51. Назарова И. С. Система народного представительства как отражение сущности избирательной системы // Конституционное и муниципальное право. 2013. № 3.

52. Писарев А. Н. Конституционно-правовые основы системы органов публичной власти в Российской Федерации / Писарев А. Н. – М. : РГУП, 2018. – 300 с.: ISBN 978-5-93916-666-9. – Текст: электронный. – URL: <https://znanium.com/catalog/product/1007035>.

53. Савченко М. С. Конституционно-правовая ответственность за нарушения избирательного законодательства // В сборнике: 30 лет юридической науки КУБГАУ : сборник научных трудов по материалам Всероссийской научно-практической конференции с международным участием / под ред. В. Д. Зеленского, отв. за выпуск С. А. Куемжиева, А. А. Тушев. – Краснодар, 2021. – С. 54–59.

54. Турищева Н.Ю. Агитация в сети Интернет: в поисках характеристик новой среды // Государство и право. 2020. № 9.

55. Турищева Н. Ю. Активное избирательное право: развитие форм реализации // Журнал российского права. 2021. Т. 25. № 6.

56. Туманян Г. В. Агитация в информационно-телекоммуникационной сети Интернет. О регулировании некоторых «сложных» вопросов электронной агитации // Вестник Томского государственного университета. Философия. Социология. Политология. 2022. № 65. – С. 303.

57. Шапиев С. М. Криминальные условия и формы воспрепятствования осуществлению избирательных прав граждан // Гражданин. Выборы. Власть. 2019. № 4 (14).

58. Шевченко Е. А. Становление и развитие партийно-политической системы, партийная динамика на выборах // Вестн. Центр. избират. комис. Российской Федерации. 2018. Спец. вып.: 25 лет избирательной системе Российской Федерации. 1993–2018.

59. Юсубов Э. С., Сизов П. Н. О необходимости принятия Избирательного кодекса России // Конституционное и муниципальное право. 2019. № 4.

### **Диссертации и авторефераты диссертации**

1. Нечипоренко Т. В. Информационное обеспечение выборов – институт избирательного законодательства Российской Федерации: автореф. дис. ... канд. юр. наук. М., 2010. – 26 с.

2. Мостовщиков В. Д. Проблемы правового регулирования предвыборной агитации и ее финансирования в Российской Федерации : дис... канд. юр. наук. Екатеринбург, 1998. – С. 18.

3. Рудик П. Л. История советского избирательного права (1917–1936) : дис...канд. юр. наук. М., 1991. – С. 93.

4. Венямина А. А. Избирательный процесс в советском государстве (1917 – начало 1990-х гг.) : дис. ...канд. юр. наук. Краснодар, 2008. С. 66.

5. Мелихова Н. М. Исторический опыт функционирования советской избирательной системы (1936–1985 гг.) : дис. ...канд. ист. наук. М., 2001. – С. 125.

6. Фальков В. Н. Совершенствование правового регулирования предвыборной агитации в Российской Федерации : дис. ...канд. юр. наук. Тюмень, 2008. – С. 87.

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

8. Матейкович М. С. Проблемы правового регулирования выборов в органы государственной власти субъектов Российской Федерации : дис. ... канд. юр. наук. Тюмень, 1998. – С. 52.

9. Попова О. О. Конституционно-правовой институт предвыборной агитации в Российской Федерации: проблемы теории и практики : дис. ...канд. юр. наук. М., 2015. Попова О. О. Конституционно-правовой институт предвыборной агитации в Российской Федерации: проблемы теории и практики : дис. ...канд. юр. наук. М., 2015. – 226 с.

### **Интернет-ресурсы**

1. Официальный сайт Президента России <http://kremlin.ru/>
2. Официальный сайт Совета Федерации Федерального Собрания РФ [http:// www.council.gov.ru](http://www.council.gov.ru)
3. Официальный сайт Государственной Думы Федерального Собрания Российской Федерации <http://duma.gov.ru/>

4. Официальный сайт Конституционного Суда Российской Федерации <http://www.ksrf.ru/ru/Pages/default.aspx>
5. Официальный сайт Правительства РФ [http:// www. gov-ernment.ru](http://www.government.ru)
6. Официальный сайт Законодательного Собрания Краснодарского края <http://www.kubzsk.ru/>
7. Требования, предъявляемые к предвыборным агитационным материалам на территории РФ // <https://ads.vk.com/help/articles/election>

# ОГЛАВЛЕНИЕ

ВВЕДЕНИЕ .....	3
ГЛАВА 1. ПОНЯТИЕ И СУЩНОСТЬ ИНФОРМАЦИОННОГО ОБЕСПЕЧЕНИЯ ВЫБОРОВ .....	4
1.1 Понятие и содержание информационного обеспечения выборов.....	4
1.2 Понятие, принципы и субъекты информирования избирателей .....	35
1.3 Понятие, субъекты и принципы предвыборной агитации .....	62
ГЛАВА 2. ФОРМЫ ПРОВЕДЕНИЯ ПРЕДВЫБОРНОЙ АГИТАЦИИ.....	99
2.1 Предвыборная агитация посредством проведения агитационных публичных мероприятий .....	99
2.2 Предвыборная агитация в средствах массовой информации .....	107
2.3 Электронная предвыборная агитация.....	133
ЗАКЛЮЧЕНИЕ .....	165
СПИСОК ЛИТЕРАТУРЫ .....	171

Научное издание

**Савченко** Марина Станиславовна,  
**Кириченко** Евгений Владимирович,  
**Рассказов** Вячеслав Леонидович и др.

## **ИНФОРМАЦИОННОЕ ОБЕСПЕЧЕНИЕ ВЫБОРОВ**

*Монография*

В авторской редакции

Дизайн обложки – Н. П. Лиханская

Подписано в печать 16.10.2023. Формат 60 × 84<sup>1</sup>/16

Усл. печ. л. – 12,0. Уч.-изд. л. – 8,5.

Тираж 500 экз. Заказ № экз.

Типография Кубанского государственного  
аграрного университета.

350044, г. Краснодар, ул. Калинина, 13