

УДК 342.84

А. С. Янышев (Сарсембаев)

A. S. Janyshv (Sarsembaev)

О НЕКОТОРЫХ ПРОБЛЕМАХ ПРАВОВОГО РЕГУЛИРОВАНИЯ ИНФОРМАЦИОННОГО ОБЕСПЕЧЕНИЯ ВЫБОРОВ, ПРОВОДИМЫХ НА ТЕРРИТОРИИ РОССИЙСКОЙ ФЕДЕРАЦИИ

Рассматриваются проблемы несовершенства норм, сформулированных законодателем в федеральных законах от 12.06.2002 № 67-ФЗ и от 22.02.2014 № 20-ФЗ, об информационном обеспечении выборов, а также негативные особенности практического их применения. Предлагаются варианты решения обозначенных проблем.

Ключевые слова: выборы, предвыборная агитация, информирование избирателей, избирательный процесс, информационное обеспечение выборов.

Регламентированный в общих чертах Федеральным законом от 12.06.2002 № 67-ФЗ «Об основных гарантиях избирательных прав и права на участие в референдуме граждан Российской Федерации» [3] (далее – ФЗ-67) и основанным на нем Федеральным законом от 22.02.2014 № 20-ФЗ «О выборах депутатов Государственной Думы Федерального Собрания Российской Федерации» [4] (далее – ФЗ-20) механизм ведения предвыборной агитации и информирования избирателей представляет собой самую политизированную и важную составляющую избирательной кампании, создающую условия для формирования определенного отношения избирателя к кандидату (избирательному объединению) и результативно оказывающую существенное влияние на его выбор в день голосования.

Объединенные законодателем в одну общую категорию – информационное обеспечение выборов – и представляющие собой две самостоятельные ее формы предвыборная агитация и информирование избирателей в практической плоскости при соответствующих обстоятельствах вызывают у субъектов непосредственного применения норм

избирательного законодательства обоснованные сомнения в действительности обособленности этих форм как явлений избирательного процесса ввиду обнаружения несовершенства сформулированных законодателем в ФЗ-67 и ФЗ-20 норм, возникнувших на этой почве правовых коллизий и несоответствия смыслового корня специальных норм общим началам избирательного права. Устранение таких сомнений разъяснениями ЦИК России, как показывает практика [5], ощутимых последствий не обеспечивает, что дополнительно подчеркивает системный характер озвученных проблем, решение которых представляется наиболее эффективным только посредством совершенствования законодательной базы, возможного, в свою очередь, исключительно после кардинального переосмысления принципиальных основ механизма информационного обеспечения выборов на теоретическом уровне.

В целях наиболее полного и отчетливого рассмотрения предмета настоящего исследования разделим его на основные проблемные блоки, высказывая по результатам анализа каждого из них соответствующие предложения.

1. Проблема определения пределов юридической возможности ведения предвыборной агитации.

Статьей 2 ФЗ-67 определен ряд основных дефиниций, употребляемых в нормах избирательного законодательства и имеющих колоссальное определяющее значение для толкования и применения этих норм.

Пункт 2 ст. 2 ФЗ-67 под агитационным периодом предписывает понимать период, в течение которого разрешается проводить предвыборную агитацию. Под предвыборной агитацией в п. 4 ст. 2 ФЗ-67 законодатель определил деятельность, осуществляемую в период избирательной кампании и имеющую целью побудить или побуждающую избирателей к голосованию за кандидата, кандидатов, список, списки кандидатов или против него (них).

В то же время сформулированное законодателем определение предвыборной агитации в части содержания в нем категории «избирательная кампания» понимается (истолковывается) правоприменителем в двусмысленной форме:

1) предвыборная агитация – деятельность, осуществляемая в период избирательной кампании (общей, определенной п. 19 ст. 2 ФЗ-67) и имеющая целью побудить или побуждающая избирателей к голосованию за кандидата, кандидатов, список, списки кандидатов или против него (них);

2) предвыборная агитация – деятельность, осуществляемая в период избирательной кампании (кандидата / избирательного объединения, определенной п. 20 ст. 2 ФЗ-67) и имеющая целью побудить или побуждающая избирателей к голосованию за кандидата, кандидатов, список, списки кандидатов или против него (них).

Пункт 19 ст. 2 ФЗ-67 избирательной кампанией называет деятельность по подготовке и проведению выборов, осуществляемую в период со дня официального опубликования (публикации) 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 проведение выборов; в то время как п. 20 ст. 2 ФЗ-67 обособляет понятие «избирательная кампания кандидата, избирательного объединения», разворачивая его как деятельность, направленную на достижение определенного результата на выборах и осуществляемую в период

со дня выдвижения кандидата, списка кандидатов до дня представления итогового финансового отчета кандидатом, избирательным объединением, а также уполномоченными ими лицами.

Содержание в дефиниции «предвыборная агитация» определения «избирательная кампания» без указания на направление его надлежащего понимания (по смыслу п. 19 ст. 2 либо п. 20 ст. 2 ФЗ-67) при дословном его восприятии правоприменителем с учетом обособления законодателем от общей дефиниции «избирательная кампания» специального термина «избирательная кампания кандидата/избирательного объединения» создает основу для появления обоснованного умозаключения о возможности ведения предвыборной агитации (ее существования как таковой) вне рамок урегулированного законом агитационного периода, что противоречит правовой сущности определенного п. 2 ст. 2 ФЗ-67 агитационного периода, выступающего временным ограничителем возможности ведения предвыборной агитации.

Развивая сформулированное умозаключение и допуская ведение предвыборной агитации: издание и распространение печатных, аудиовизуальных и иных материалов, содержащих признаки предвыборной агитации, предназначенных для массового распространения, обнародования в период избирательной кампании, проведение агитационных публичных мероприятий, вне рамок установленного законом агитационного периода, но с соблюдением временных пределов предусмотренной п. 19 ст. 2 ФЗ-67 общей избирательной кампании, правоприменитель обнаруживает бессмысленность регламентации законодателем возможности ведения предвыборной агитации посредством установления им агитационного периода.

Установление ст. 5.10 КоАП РФ [1] административной ответственности за проведение предвыборной агитации вне агитационного периода, установленного законодательством о выборах и референдумах, прямо свидетельствует о присутствии в позиции законодателя логического допущения возможности ведения предвыборной агитации вне рамок агитационного периода, осуждаемого им в качестве неправомерной деятельности.

Вместе с тем с учетом употребления в дефиниции «предвыборная агитация» общего термина «избирательная кампания» вместо специального термина «избирательная кампания кандидата / избирательного объединения», т. е. легального допущения законодателем существования пред-

выборной агитации в течение всего периода общей избирательной кампании (в понимании п. 19 ст. 2 ФЗ-67) привлечение к административной ответственности по ст. 5.10 КоАП РФ субъекта избирательной кампании, осуществляющего предвыборную агитацию вне рамок установленного агитационного периода, представляется противоречащим основным началам законодательства об административных правонарушениях, предполагающим наступление административной ответственности только за совершение деяния, выразившегося в нарушении требования закона, права, свободы или законного интереса третьего лица, а также существу правонарушения, предусматривающего обязательность нарушения объективного права.

В целях обеспечения единообразного и правильного понимания правовой сущности предвыборной агитации, исключения обнаруженной юридической коллизии усматривается необходимым изложение п. 4 ст. 2 ФЗ-67 в следующей редакции:

«4) агитация предвыборная (предвыборная агитация) – деятельность, осуществляемая в период избирательной кампании кандидата (избирательного объединения) и имеющая целью побудить или побуждающая избирателей к голосованию за кандидата, кандидатов, список, списки кандидатов или против него (них);».

2. Системная проблема существования в плоскости информационного обеспечения выборов наряду с информированием избирателей и предвыборной агитацией третьей, не урегулированной законом формы «информирования». Практическая проблема определения материала, изготовленного по заказу лица, намеренного выдвинуться в качестве кандидата, и имеющего признаки предвыборной агитации, в качестве информационного в силу необладания этим лицом правовым статусом кандидата на момент выпуска материала.

Из содержания ст. 44 ФЗ-67 следует, что информационное обеспечение выборов осуществляется только в двух самостоятельных формах: информирование избирателей и предвыборная агитация.

Субъектом, наиболее заинтересованным в ведении предвыборной агитации (не принимая во внимание избирательное объединение), представляется кандидат, который в соответствии с п. 35 ст. ФЗ-67 считается таковым (приобретает статус кандидата) с момента его выдвижения в установ-

ленном законом порядке в качестве претендента на замещаемую посредством прямых выборов должность или на членство в органе (палате органа) государственной власти или органе местного самоуправления.

Поскольку агитационный период (период, в течение которого разрешается проводить предвыборную агитацию), рамки которого урегулированы ч. 1 ст. 49 ФЗ-67, начинается:

– для кандидата, выдвинутого в составе списка кандидатов, – со дня представления в соответствующую избирательную комиссию списка кандидатов (представляемого исходя из анализа норм ст. 33 ФЗ-67 совместно с заявлением лица о согласии баллотироваться),

– для непосредственно выдвинутого кандидата – со дня представления им в избирательную комиссию заявления о согласии баллотироваться (а в случае, предусмотренном п. 14.3 ст. 35 ФЗ-67 – со дня представления в избирательную комиссию необходимых документов),

и выдвинутое лицо по смыслу п. 2 ст. 33 ФЗ-67 приобретает права и обязанности кандидата только с момента своего выдвижения (уведомления избирательной комиссии об этом факте),

ведение предвыборной агитации в своих интересах лицом, не обладающим правовым статусом кандидата, в пределах установленного агитационного периода исключается полностью также, как и ведение предвыборной агитации лицом, обладающим статусом кандидата, до начала установленного законом агитационного периода (в силу одновременности появления у выдвинутого лица прав и обязанностей кандидата и начала агитационного периода для него).

Как было ранее отмечено, применение действующей на настоящий момент редакции п. 4 ст. 2 ФЗ-67, разворачивающего термин «предвыборная агитация», при учете положения ст. 5.10 КоАП РФ, устанавливающего административную ответственность за ведение предвыборной агитации вне рамок агитационного периода, дает вполне справедливые основания предполагать возможность ведения предвыборной агитации вне временных пределов установленного законом агитационного периода, в том числе в период с момента издания правового акта о назначении выборов до начала агитационного периода.

Из этого вытекает то, что предвыборная агитация, по своему существу преследующая цель побуждения избирателей к голосованию за кандидата/список кандидатов или против него и возможная к осуществлению и осуществляемая

по этой причине в период с момента издания правового акта о назначении выборов до начала установленного законом агитационного периода, в связи с отсутствием у лица, в пользу которого она производится, правового статуса кандидата, будет иметь в качестве своей истинной цели побуждение граждан (избирателей) к голосованию в будущем (в день голосования) за лицо, намеренное приобрести статус кандидата (выдвинуться) позднее момента начала ведения в его пользу агитационных действий, что полностью подрывает смысл выделения категории «агитационный период» в тесной его взаимосвязи с термином «кандидат», а также создает условия для формирования правового вакуума, выраженного в изготовлении и распространении материалов, не относимых по своей природе к информационным и имеющим признаки предвыборной агитации, но не признаваемых агитационными в силу отсутствия течения в данный момент агитационного периода.

Существование подобных реалий позволяет лицу, намеренному позднее (в будущем) приобрести статус кандидата (выдвинуться), в неограниченном порядке осуществлять ведение предвыборной агитации в своих интересах, осознавая то, что изготовленный и распространяемый в его интересах материал, имеющий признаки предвыборной агитации, не будет впоследствии признан предвыборной агитацией, произведенной вне пределов агитационного периода.

Обнаружение правового вакуума в плоскости отнесения конкретного материала к числу агитационных либо информационных материалов в условиях констатированного нами ранее несовершенства п. 4 ст. 2 ФЗ-67 во взаимосвязи со ст. 5.10 КоАП РФ свидетельствует о существовании наряду с установленными ст. 44 ФЗ-67 двумя формами информационного обеспечения выборов (информированием избирателей и предвыборной агитацией) третьей, не регламентированной законом формы информационного обеспечения выборов, создающей основу для неправомерного ведения предвыборной агитации вопреки установленным ФЗ-67 общим правилам ее ведения.

Дополнительным комплексным аргументом, подтверждающим возможность ведения предвыборной агитации в интересах лица, намеренного позднее (в будущем) приобрести статус кандидата (выдвинуться), с момента назначения выборов до момента начала установленного законом агитационного периода (для кандидата), представляется то, что способы (средства) ее ведения по существу полностью отвечают неоднозначно сформулиро-

ванным законодателем в п. 2 ст. 48 ФЗ-67 альтернативным (смежным) признакам предвыборной агитации, каждый из которых применительно к ситуации ведения предвыборной агитации в интересах лица, намеренного позднее (в будущем) приобрести статус кандидата (выдвинуться), сводится к принятию мер по формированию положительного образа этого лица в глазах избирателя до момента запланированного его выдвижения в качестве кандидата.

Таким образом, избирательная комиссия, рассматривая конкретный материал, изготовленный и распространенный до момента начала агитационного периода, по жалобе одного из субъектов избирательного процесса, утверждающего (предположившего) наличие в нем признаков предвыборной агитации, впоследствии расценивает данный материал в качестве информационного [6] (исходя от противного, по умолчанию) в силу отсутствия на момент его изготовления и распространения течения установленного законом агитационного периода и существования по смыслу ст. 44 ФЗ-67 только двух форм предвыборных материалов: информационного и агитационного.

Одним из способов решения обозначенной проблемы, по нашему представлению, видится дополнение законодателем ст. 44 ФЗ-67 п. 2 следующего содержания:

«2. Ведение предвыборной агитации, в том числе под видом информирования избирателей, вне рамок установленного настоящим Федеральным законом агитационного периода не допускается.

Информация, имеющая хотя бы один из установленных пунктом 2 статьи 48 настоящего Федерального закона признаков предвыборной агитации, распространенная до начала установленного настоящим Федеральным законом агитационного периода, подлежит признанию предвыборной агитацией, осуществленной вне пределов установленного законом агитационного периода».

Представленное формулирование новой для ФЗ-67 категории «предвыборная агитация, осуществленная вне пределов установленного законом агитационного периода» выстроит перед правоприменителем ясную структуру информационного обеспечения выборов и соотношения его форм, поспособствует пресечению ведения предвыборной агитации вне пределов агитационного периода, выступит гарантией привлечения виновных лиц к административной ответственности, предусмотренной ст. 5.10 КоАП РФ (конста-

тация на уровне избирательного законодательства противоправности ведения предвыборной агитации вне рамок агитационного периода), обеспечить чистоту применения норм избирательного законодательства о предвыборной агитации и информировании избирателей.

Также в целях обеспечения правильности квалификации противоправных деяний, неотвратимости наступления юридической ответственности для совершителей действий, нарушающих нормы избирательного законодательства о предвыборной агитации и информировании избирателей, следует предложить субъектам законодательной инициативы поставить вопрос о модернизации содержания ст. 5.10 КоАП РФ посредством его изложения в новой редакции:

«1. Ведение предвыборной агитации, агитации по вопросам референдума вне пределов агитационного периода, установленного законодательством о выборах и референдумах, в том числе под видом информирования избирателей,

– влечет наложение административного штрафа на граждан в размере от одной тысячи до двух тысяч рублей; на должностных лиц – от двух тысяч до пяти тысяч рублей; на юридических лиц – от двадцати тысяч до ста тысяч рублей.

2. Ведение предвыборной агитации, агитации по вопросам референдума в местах, где ее ведение запрещено законодательством о выборах и референдумах, –

влечет наложение административного штрафа на граждан в размере от одной тысячи до одной тысячи пятисот рублей; на должностных лиц – от двух тысяч до пяти тысяч рублей; на юридических лиц – от двадцати тысяч до ста тысяч рублей».

3. Тенденция неправильного определения правовой природы предвыборного материала, которое выражено в первостепенном применении норм избирательного законодательства о предвыборной агитации.

Согласно ст. 45 ФЗ-67 содержание информационных материалов, размещаемых в средствах массовой информации или распространяемых иным способом, должно быть объективным, достоверным, не должно нарушать равенство кандидатов, избирательных объединений. В информационных телепрограммах и радиопрограммах, публикациях в периодических печатных изданиях, выпусках либо обновлениях сетевого издания сообщения о проведении предвыборных мероприятий политическими партиями, выдвинувшими федераль-

ные списки кандидатов, кандидатов по одномандатным избирательным округам, кандидатами должны даваться исключительно отдельным информационным блоком, без комментариев. Такие информационные блоки не оплачиваются политическими партиями, кандидатами. В них не должно отдаваться предпочтение какой бы то ни было политической партии, кандидату, не должна допускаться дискриминация (умаление прав) какой бы то ни было политической партии, кандидата, в том числе по времени освещения проводимых ими предвыборных мероприятий, объему печатной площади, отведенной для таких сообщений.

Приведенные положения формируют стандарт информационного материала, малейшее отступление сопоставляемого (анализируемого) материала от которого справедливо ведет к признанию последнего в качестве материала, имеющего определенные признаки предвыборной агитации.

По смыслу п. 2 ст. 48 ФЗ-67 предвыборной агитацией, осуществляемой в период избирательной кампании, признаются выражение предпочтения какому-либо кандидату, избирательному объединению (подп. «б»); распространение информации, в которой явно преобладают сведения о каком-либо кандидате, избирательном объединении в сочетании с позитивными либо негативными комментариями (подп. «г»); распространение информации о деятельности кандидата, не связанной с его профессиональной деятельностью или исполнением им своих служебных (должностных) обязанностей (подп. «д»); деятельность, способствующая созданию положительного или отрицательного отношения избирателей к кандидату, избирательному объединению (подп. «е»).

Из анализа указанного видится, что исключение комментариев, предпочтительных выражений, дискриминационных проявлений во времени освещения и объеме сообщений при информировании избирателей обеспечивает отсутствие в информационном материале, полностью отвечающем требованиям ст. 45 ФЗ-67, каких-либо признаков предвыборной агитации, предусмотренных п. 2 ст. 48 ФЗ-67.

Вместе с тем практическое толкование и применение упомянутых норм расходится с замыслом законодателя, установившего по существу положений ст. 45 и 48 ФЗ-67 градацию агитационности материала, о целесообразности первоначального определения природы материала на предмет наличия в нем признаков информационного материала, а в случае отсутствия таких признаков – констатации материала в качестве

агитационного. Правоприменитель в лице избирательной комиссии при определении природы заявленного материала исходит от противного: при отсутствии явных признаков предвыборной агитации материал зачастую признается информационным [5; 6]. По нашему мнению, продолжение использования такого подхода ущербно для структурного существования (форменного подразделения) правового института информационного обеспечения выборов, противоречит основным началам избирательного законодательства. Первоначальное определение природы материала на предмет наличия в нем признаков агитации не способно в полной мере верно установить его истинную природу с позиции избирательного права, в том числе в силу неоднозначности понимания сформулированных законодателем в подп. 4–6 п. 2 ст. 48 ФЗ-67 и по аналогии в п. 4–6 ч. 1 ст. 62 ФЗ-20 признаков предвыборной агитации.

Попробуем проиллюстрировать сказанное на конкретном примере.

Так, 28.07.2016 доверенным лицом зарегистрированного кандидата в депутаты Государственной Думы Федерального Собрания Российской Федерации седьмого созыва по Люблинскому одномандатному избирательному округу №199 города Москвы В. Ф. Рашкина в соответствующую окружную избирательную комиссию была направлена жалоба, указывающая на нарушения норм избирательного законодательства, допущенные при размещении сведений, имеющих признаки предвыборной агитации, в статье «Кандидаты собрали справки» (автор – Валерий ГУК), размещенной на стр. 5 выпуска газеты «Юго-Восточный курьер» № 26 (693) за июль 2016 г.

Заявитель в направленной жалобе сослался на следующее.

«Заявление кандидата в депутаты Государственной Думы Федерального Собрания Российской Федерации седьмого созыва по Люблинскому одномандатному избирательному округу № 199 города Москвы П. О. Толстого о согласии баллотироваться поступило в окружную избирательную комиссию совместно с копией заверенного постановлением ЦИК России от 15.07.2016 № 22/190-7 списка кандидатов, выдвинутых избирательным объединением ВПП «Единая Россия», в установленном порядке до момента представления им документов о выдвижении, т.е. не ранее 15.07.2016 и не позднее 19.07.2016. Следует полагать, что агитационный период для кандидата П. О. Толстого на 19.07.2016 был начат, и выход 25.07.2016 в свет печатного материала,

содержащего агитационную информацию, представляется прямым проявлением агитационной деятельности в рамках определенного ч. 1 ст. 63 Федерального закона № 20-ФЗ агитационного периода.

Автор статьи, описывая событие следующим образом: «Пётр Толстой прибыл в избирком не один, а в сопровождении своих многочисленных сторонников и членов своего общественного штаба. В результате такое рутинное дело, как подача документов, невольно превратилось в яркое событие. Пока Пётр Толстой подавал документы, группа поддержки дожидалась решения избиркома на улице и охотно рассказывала о своём избраннике», – эмоционально (необъективно) оценивая происходящее (в т. ч. пользуясь эпитетами), не только выразил предпочтение кандидату П. О. Толстому, что, безусловно, признается в соответствии с п. 2 ч. 1 ст. 62 ФЗ-20 предвыборной агитацией, но и поспособствовал формированию положительного отношения избирателей к кандидату П. О. Толстому, опираясь на различные языковые инструменты создания положительного образа П. О. Толстого перед читателем, что также признается в соответствии с п. 6 ч. 1 ст. 62 ФЗ-20 элементом предвыборной агитации.

Использование результатов интервью представителя молодёжного штаба «Курс» Василия Дубенко: «Пётр Толстой заявил о себе не громкими словами, а делами. Молодёжь ЮВАО сразу поддержала акцию Толстого «Просто любить Россию!». Благодаря поддержке Толстого для многих из нас темы защиты экологии, патриотизма, сохранения традиционных ценностей стали наполняться смыслом и воплотились в реальные дела», универсально подпадает под действие п. 2 ч. 1 ст. 62 ФЗ-20, п. 6 ч. 1 ст. 62 ФЗ-20, а также может полностью расцениваться как распространение информации о деятельности кандидата, не связанной с его профессиональной деятельностью или исполнением ими своих служебных (должностных) обязанностей (п. 5 ч. 1 ст. 62 ФЗ-20), поскольку сведений о его профессиональной деятельности в качестве журналиста в статье не имеется.

Из содержания ч. 4 ст. 62 ФЗ-20 следует, что предвыборная агитация в периодических печатных изданиях и сетевых изданиях проводится в т.ч. в форме интервью, выступлений и других не запрещенных законом форм.

К тому же согласно ч. 2 ст. 62 ФЗ-20 действия, совершаемые при осуществлении пред-

ставителями организаций, осуществляющих выпуск средств массовой информации, профессиональной деятельности, указанные в пунктах 2–6 части 1 настоящей статьи, признаются предвыборной агитацией в случае, если эти действия совершены с такой целью неоднократно. Напомним, что вышедший в свет 18.07.2016 номер газеты «Юго-Восточный курьер», № 25 (692), июль 2016 г. на стр. 5 содержал информацию об участии П. О. Толстого в заседании президиума Правительства Москвы по вопросу ликвидации незаконно складированных отходов в районе Печатники г. Москвы с использованием персональной фотографии П. О. Толстого размером в 1/7 всей газетной страницы.

В целом статья «Кандидаты собрали справки» содержит преобладающие сведения о кандидате П. О. Толстом в сочетании с позитивными комментариями его деятельности, способствует формированию положительного отношения избирателей к кандидату П. О. Толстому, т.е. является ничем иным как агитационным материалом по смыслу ст. 62 ФЗ-20».

Просительная часть жалобы сводилась к заявлению требований о признании статьи «Кандидаты собрали справки» агитационным материалом, опубликованным с нарушением норм ФЗ-20; обеспечении изъятия и уничтожения тиража выпуска № 26 (693) газеты «Юго-Восточный курьер» посредством направления соответствующего представления в органы внутренних дел; привлечении виновных лиц при обнаружении в их действиях признаков состава правонарушения к юридической ответственности.

02.08.2016 окружная избирательная комиссия по выборам депутатов Государственной Думы Федерального Собрания Российской Федерации седьмого созыва по Люблинскому одномандатному избирательному округу № 199 города Москвы, рассмотрев указанную жалобу, не установила в печатном издании признаков агитации, предусмотренных ч. 1 ст. 62 ФЗ-20, посчитав его информационным материалом [7]. Принимая решение, комиссия исходила из отсутствия в заявленном материале однозначных признаков предвыборной агитации, урегулированных ч. 1 ст. 62 ФЗ-20, не сопоставляя содержание данного материала с требованиями ст. 58 ФЗ-20, устанавливающими обязательные признаки информационного материала, такие как объективность, достоверность, некомментируемость, равнозначность объемов информации о кандидатах.

Приложенный к жалобе материал не мог рассматриваться как информационный по смыслу ст. 58 ФЗ-20 в силу использования в нем оценочных (необъективных) языковых средств, направленных на создание общественно значимого образа кандидата П. О. Толстого и его деятельности, и комментирования события автором статьи: «неволью превратилось в яркое событие ... охотно рассказывала о своём избраннике ... Пётр Толстой заявил о себе не громкими словами, а делами... Благодаря поддержке Толстого для многих из нас темы ... стали наполняться смыслом и воплотились в реальные дела».

Из позиции, изложенной Судебной коллегией по административным делам Верховного Суда Российской Федерации в п. 5 раздела I Обзора судебной практики по вопросам, возникающим при рассмотрении дел о защите избирательных прав и права на участие в референдуме граждан Российской Федерации, утвержденного Президиумом Верховного Суда Российской Федерации от 16.03.2016, вытекает, что критерием, позволяющим отличить предвыборную агитацию от информирования, служит наличие в агитационной деятельности специальной цели – склонить избирателей в определенную сторону, обеспечить поддержку или, напротив, противодействовать конкретному кандидату, избирательному объединению [2].

С учетом целевой направленности опубликованного материала (воздействия на избирателя с целью его склонения в сторону кандидата П. О. Толстого, создания предпочтительной основы для кандидата П. О. Толстого), не представлялось возможным обозначить печатный материал как информационный.

Не согласившись с выводами окружной избирательной комиссии, отмечая неправомочность принятого ею решения, не согласующегося с установленным избирательным законодательством принципом равенства прав кандидатов, позиция окружной избирательной комиссии по данному вопросу была обжалована с приведением вышеизложенных мотивов, однако вышестоящая по отношению к ней Московская городская избирательная комиссия поддержала полностью доводы нижестоящей [8], что стало свидетельством системности рассмотренной нами в настоящем блоке проблемы, решению которой может способствовать официальное разъяснение ЦИК России, посвященное особенностям определения избирательными комиссиями правовой природы предвыборных материалов.

4. Непоследовательность законодателя в регламентации порядка представления письменных согласий правообладателей на использование их высказываний (имущества) в целях ведения предвыборной агитации.

Пунктом 8.2 ст. 48 ФЗ-67 не допускается использование в агитационных материалах высказываний физического лица, не имеющего в соответствии с законом права проводить предвыборную агитацию, агитацию по вопросам референдума, об избирательном объединении, выдвинувшем список кандидатов, кандидатов по одномандатным (многомандатным) избирательным округам, о кандидате (кандидатах), по вопросу референдума.

Из общего правила, установленного п. 9 ст. 48 ФЗ-67, вытекает, что использование в агитационных материалах высказываний физического лица, не указанного в п. 8.2 ст. 48 ФЗ-67, о кандидате, об избирательном объединении, по вопросу референдума допускается только с письменного согласия данного физического лица. Документ, подтверждающий такое согласие, представляется в избирательную комиссию, комиссию референдума вместе с экземплярами агитационных материалов, представляемых в соответствии с п. 3 ст. 54 ФЗ-67.

Устанавливая обязанность представлять в избирательную комиссию совместно с агитационным материалом, передаваемым для ее уведомления в порядке, определенном п. 3 ст. 54 ФЗ-67, письменное согласие физического лица, высказывание которого было использовано в этом материале, законодатель, по нашему представлению, поступает непоследовательно и нелогично, оставляя неурегулированным вопрос аналогичного по сути представления в избирательную комиссию письменного согласия собственника (владельца) объекта, на (в) котором планируется размещение агитационного материала.

Пункт 8 ст. 54 ФЗ-67 разрешает размещение печатных агитационных материалов в помещениях, на зданиях, сооружениях и иных объектах (за исключением предусмотренных п. 7 ст. 54 ФЗ-67 специальных мест, выделенных органами местного самоуправления для размещения печатных агитационных материалов на территории каждого избирательного участка) только с согласия и на условиях собственников (владельцев) указанных объектов. Часть 10 ст. 68 ФЗ-20, дублируя предписание, изложенное в п. 8 ст. 54 ФЗ-67, дополняет его установлением обязательности письменной формы такого согласия.

В приведенных нормах законодатель говорит лишь о наличии такого согласия, не затрагивая обязательность его представления в соответствующую избирательную комиссию, тем самым не предусматривая для нее функции контроля за правомерностью размещения агитационного материала, что с правоприменительной точки зрения выглядит необоснованным упущением, чреватым тотальным нарушением норм избирательного законодательства, выражающимся в размещении агитационных материалов в (на) объектах, упомянутых в п. 8 ст. 54 ФЗ-67 и ч. 10 ст. 68 ФЗ-20, без получения письменного согласия на то их собственников (владельцев).

Обращаем внимание на то, что ч. 2 ст. 5.12 КоАП РФ за размещение печатных агитационных материалов в местах, где это запрещено федеральным законом, либо размещение этих материалов в помещениях, зданиях, на сооружениях и иных объектах без разрешения собственников или владельцев указанных объектов предусматривает наступление административной ответственности в виде наложения административного штрафа.

Поэтому в целях гармонизации норм избирательного законодательства, регулирующих размещение предвыборных агитационных материалов, обеспечения правомерности размещения агитационных печатных материалов в (на) объектах, указанных в п. 8 ст. 54 ФЗ-67 и ч. 10 ст. 68 ФЗ-20, а также предупреждения совершения административных правонарушений, предусмотренных ч. 2 ст. 5.12 КоАП РФ, наиболее целесообразным видится внесение следующих изменений:

1) в п. 8 ст. 54 ФЗ-67 – словосочетание «только с согласия» заменить на словосочетание «только с письменного согласия»; после первого предложения изложить второе предложение следующего содержания: «Документ, подтверждающий такое согласие, представляется в избирательную комиссию, комиссию референдума вместе с представляемыми в соответствии с пунктом 3 настоящей статьи экземплярами печатных агитационных материалов, планируемых к размещению на данном объекте»;

2) в ч. 10 ст. 68 ФЗ-20 – после первого предложения изложить второе предложение следующего содержания: «Письменное согласие собственника, владельца (договор с собственником, владельцем) такого объекта представляется в избирательную комиссию вместе с представляемыми в соответствии с частью 5 настоящей статьи экземплярами печатных предвыборных агитационных материалов, планируемых к размещению на данном объекте».

Резюмируя изложенное, хочется отметить, что все четыре обозначенных проблемных блока в той или иной степени затрагивают общий и главный вопрос, определяющий смысл существования всего избирательного права – вопрос равенства прав кандидатов (избирательных объединений), без надежного, твердого и неукоснительного гарантирования которого невозможно проведение на территории Российской Федерации демократических выборов.

Выражаем надежду на то, что приведенные в настоящей статье результаты системного анализа некоторых положений избирательного законодательства и практики их применения позволят оценить общую картину его состояния в части ре-

гламентации информационного обеспечения выборов на сегодня с учетом мнения субъектов непосредственного его применения, а высказанные предложения послужат теоретическим подспорьем для рассмотрения вопроса о необходимости совершенствования положений ФЗ-67 и ФЗ-20.

К сведению читателя, изложенные в настоящей работе результаты проведенного исследования выступили предметом совместного письменного обращения автора и О.В. Титова к Председателю ЦИК России Э.А. Памфиловой с обозначением соответствующих предложений в порядке, предусмотренном ст. 2 Федерального закона от 02.05.2006 №59-ФЗ «О порядке рассмотрения обращений граждан Российской Федерации».

Список использованных источников и литературы

1. Кодекс Российской Федерации об административных правонарушениях [Текст] : федеральный закон от 30.12.2001 № 195-ФЗ // СПС «КонсультантПлюс».
2. Обзор судебной практики по вопросам, возникающим при рассмотрении дел о защите избирательных прав и права на участие в референдуме граждан Российской Федерации (утвержден Президиумом Верховного Суда Российской Федерации 16.03.2016) // СПС «КонсультантПлюс».
3. Об основных гарантиях избирательных прав и права на участие в референдуме граждан Российской Федерации [Текст] : федеральный закон от 12.06.2002 № 67-ФЗ // СПС «КонсультантПлюс».
4. О выборах депутатов Государственной Думы Федерального Собрания Российской Федерации [Текст] : федеральный закон от 22.02.2014 № 20-ФЗ // СПС «КонсультантПлюс».
5. О Разъяснениях по некоторым вопросам информационного обеспечения выборов депутатов Государственной Думы Федерального Собрания Российской Федерации и иных выборов, проводимых в Российской Федерации [Текст] : постановление ЦИК России от 26.08.2016 № 43/441-7 // СПС «КонсультантПлюс».
6. Протокол заседания окружной избирательной комиссии от 28.07.2016 № 11 // Архив окружной избирательной комиссии по выборам депутатов Государственной Думы Федерального Собрания Российской Федерации седьмого созыва по Люблинскому одномандатному избирательному округу № 199 г. Москвы за 2016 г.
7. Протокол заседания окружной избирательной комиссии от 02.08.2016 № 12 // Архив окружной избирательной комиссии по выборам депутатов Государственной Думы Федерального Собрания Российской Федерации седьмого созыва по Люблинскому одномандатному избирательному округу № 199 г. Москвы за 2016 г.
8. Решение Московской городской избирательной комиссии от 11.08.2016 № 122 // Архив окружной избирательной комиссии по выборам депутатов Государственной Думы Федерального Собрания Российской Федерации седьмого созыва по Люблинскому одномандатному избирательному округу № 199 г. Москвы за 2016 г.

ЯНЫШЕВ (САРСЕМБАЕВ) Айдар Серикович, помощник адвоката, члена Адвокатской палаты Омской области, член окружной избирательной комиссии по выборам депутатов Государственной Думы Федерального Собрания Российской Федерации седьмого созыва по Люблинскому одномандатному избирательному округу № 199, г. Омск.

E-mail: aydar.sarsembaev@yandex.ru.

Статья подготовлена при консультативной поддержке (по вопросам избирательной практики) адвоката, члена Адвокатской палаты Омской области, члена Избирательной комиссии Омской области (2012–2016 гг.) **Титова Олега Владимировича**, г. Омск (e-mail: 465465@rambler.ru).