

МИНОБРНАУКИ РОССИИ  
ФЕДЕРАЛЬНОЕ ГОСУДАРСТВЕННОЕ БЮДЖЕТНОЕ  
ОБРАЗОВАТЕЛЬНОЕ УЧРЕЖДЕНИЕ ВЫСШЕГО ОБРАЗОВАНИЯ  
«САРАТОВСКИЙ НАЦИОНАЛЬНЫЙ ИССЛЕДОВАТЕЛЬСКИЙ  
ГОСУДАРСТВЕННЫЙ УНИВЕРСИТЕТ ИМЕНИ Н.Г.  
ЧЕРНЫШЕВСКОГО»

Кафедра конституционного и муниципального права

**Правовое регулирование участия СМИ в предвыборной агитации**

**АВТОРЕФЕРАТ МАГИСТЕРСКОЙ РАБОТЫ**

студента 3 курса 361 группы  
направления 40.04.01 «Юриспруденция»  
магистерской программы  
«Конституционное право, муниципальное право»  
юридического факультета  
**Петрова Дмитрия Павловича**

Научный руководитель:

Профессор, доктор  
юридических наук

\_\_\_\_\_

Комкова Г.Н.

Заведующий кафедрой  
конституционного,  
и муниципального права,  
профессор, доктор  
юридических наук

\_\_\_\_\_

Комкова Г.Н.

Саратов – 2020 г.

## **ВВЕДЕНИЕ**

Предвыборная агитация является одной из важных стадий избирательного процесса. Значимость предвыборной агитации для института выборов определяется тем, что именно на этом этапе происходит информационно-психологическое воздействие на электоральное поведение избирателей, что оказывает существенное влияние на итоги голосования. Юридические гарантии и ограничения предвыборной агитации обусловлены главной целью конституционно-правового института выборов – формированием легитимной публичной власти.

**Актуальность темы исследования.** Правовое регулирование предвыборной агитации в период избирательной кампании дает избирателям возможность самостоятельно сделать выбор между различными кандидатами, политическими партиями, обеспечить реализацию принципа равенства гражданских, в частности, избирательных, прав участников избирательного процесса, реализующих свое пассивное и активное избирательное право. Однако для организации и проведения предвыборной агитации важное значение имеет деятельность целого ряда субъектов избирательных правоотношений, среди которых следует выделить средства массовой информации (далее – СМИ).

Актуальность исследования правового регулирования участия СМИ в предвыборной агитации подчеркивается также тем, что в настоящее время существует немало проблем правоприменения в данной сфере, о чем свидетельствует наличие достаточно большого числа спорных ситуаций, решения по которым судебных и административных органов противоречивы и неоднозначны. Количество жалоб на нарушения порядка проведения предвыборной агитации в последние годы по-прежнему остается весьма большим.

**Степень разработанности темы.** Категория «избирательный процесс» определяется на основе исследований С.А. Авакьяна, В.А. Ахлюстина, С.А. Белова, Р.Ф. Биктагирова, Ю.А. Веденева, Ю.А. Дмитриева,

И.В. Захарова, В.Б. Израеляна, Д.Б. Каткова, С.Д. Князева, А.Н. Кокотова, Е.В. Корчиго, Е.А. Сунцова, Д.М. Худолея.

Большое значение для определения предвыборной агитации как стадии избирательного процесса имеют научные работы Л.Т. Аглеевой, Ю.Д. Каряпкиной, А.А. Малюкова, Н.В. Хачатурова, П.С. Чудова. И.Б. Борисов, А.Г. Головин, Т.Ю. Дьякова, Я.В. Зелинский, А.В. Игнатов, М.С. Савченко, Н.В. Сорокина, В.Н. Фальков, С.М. Шахрай в своих научных трудах исследовали формы и методы предвыборной агитации.

Для анализа правового регулирования деятельности СМИ при проведении предвыборной агитации использовались научные труды М.А. Андриановой, Р.Ф. Биктагирова, С.В. Большакова, Я.В. Зелинского, А.В. Ковалевой, Е.А. Клокова, А.А. Макарецва, Д.С. Пикина, М.А. Селиверстовой, Л.К. Терещенко и др.

Важно отметить, что в отечественной науке существуют комплексные правовые исследования, посвященные предвыборной агитации и деятельности отдельных ее участников, в том числе и СМИ. В рамках данного исследования особую значимость среди таковых имеют диссертации С.В. Большакова на тему «Правовое регулирование участия средств массовой информации в избирательном процессе» (Москва, 2002) и М.А. Андриановой на тему «Конституционно-правовые основы участия средств массовой информации в избирательном процессе в Российской Федерации» (Ставрополь, 2013). Однако указанные диссертационные исследования были написаны более 5 лет назад, тогда как в связи с динамикой развития современного избирательного законодательства возникает необходимость исследования особенностей участия СМИ в предвыборной агитации в современных правовых и политических реалиях.

**Цель исследования** заключается в проведении комплексного анализа современного правового регулирования участия средств массовой информации в предвыборной агитации. Для достижения указанной цели необходимо решение следующих **задач**:

- 1) изучение понятия «избирательный процесс» и определение его содержания;
- 2) исследование предвыборной агитации как стадии избирательного процесса;
- 3) рассмотрение существующих форм и методов предвыборной агитации;
- 4) анализ правового статуса средств массовой информации как участников избирательного процесса России;
- 5) рассмотрение процесса обеспечения равного доступа к СМИ зарегистрированным кандидатам, политическим партиям, участвующим в выборах и определение его значения для избирательного процесса государства;
- 6) изучение института ответственности СМИ за нарушения избирательного законодательства в ходе предвыборной агитации;
- 7) выявление проблем правового регулирования участия СМИ в предвыборной агитации и формулирование предложений по совершенствованию действующего избирательного законодательства Российской Федерации.

**Объектом исследования** являются общественные отношения, возникающие в процессе предвыборной агитации в Российской Федерации. **Предметом исследования** являются нормативно-правовые акты, регламентирующие участие СМИ в предвыборной агитации в Российской Федерации, научные концепции и положения, содержащиеся в юридической литературе по избранной и смежной проблематике.

**Методологической основой исследования** являются диалектический общенаучный метод познания, а также частно-научные методы: системно-структурный, исторический, логический, сравнительно-правовой и другие.

**Теоретическую основу исследования** сформировали положения, гипотезы, разработанные и изложенные в работах отечественных ученых в области электоральных отношений, а также научные труды отечественных

правоведов, исследовавших общую теорию права, конституционное право и избирательное право: С.М. Шахрая, С.А. Авакьяна, А.Н. Кокотова, С.Д. Князева, Р.Ф. Биктагирова и др.

**Эмпирическую основу работы** составили правовые позиции Конституционного Суда РФ, изложенные в виде постановлений; практика судебных органов Российской Федерации; статистические данные; сведения, содержащиеся на официальных сайтах органов государственной власти, а также соответствующие материалы периодической печати и информация, размещенная в сети «Интернет».

**Научная новизна работы** заключается в том, что она является комплексным исследованием правового регулирования участия средств массовой информации в предвыборной агитации в Российской Федерации. В работе сделаны выводы о значении деятельности СМИ в избирательном процессе в целом и для стадии предвыборной агитации в частности. Научное исследование содержит авторские предложения по совершенствованию избирательного законодательства с целью совершенствования правового статуса СМИ в избирательном праве и процессе Российской Федерации.

На защиту выносятся полученные в результате исследования **положения, являющиеся новыми или содержащие элементы новизны:**

1. В настоящее время существует необходимость внесения изменений в законодательство Российской Федерации в части уточнения форм предвыборной агитации. Несмотря на то, что Федеральный закон «Об основных гарантиях избирательных прав и права на участие в референдуме граждан Российской Федерации», Федеральный закон «О выборах Президента Российской Федерации» и Федеральный закон «О выборах депутатов Государственной Думы Федерального Собрания Российской Федерации» уже содержат исчерпывающий перечень форм предвыборной агитации, не всегда из содержания статей указанных актов можно отнести те или иные агитационные действия именно к формам предвыборной агитации.

Для единообразного толкования понятий форм и методов предвыборной агитации необходимо внести изменения в ст. 48 Федерального закона «Об основных гарантиях избирательных прав и права на участие в референдуме граждан Российской Федерации» и п. 2 изложить в следующей формулировке: «Формами предвыборной агитации, осуществляемой в период избирательной кампании, признаются: ...», пп. а-е п. 2 ст. 48 следует изложить без изменений.

2. В настоящее время существует несколько правовых пробелов, касающихся различий в понятиях СМИ, которое закреплено в Законе РФ «О средствах массовой информации» и организация, осуществляющая выпуск средств массовой информации, которое используется в избирательном законодательстве РФ. Основным существенным различием является отсутствие упоминаний о сетевых изданиях и иных электронных ресурсах, которые в то же время активно фигурируют в избирательном законодательстве Российской Федерации, регламентирующем формы и методы предвыборной агитации.

Учитывая современные процессы информатизации и цифровизации, происходящие по всему миру и в России, а также при условии активного использования электронных форм распространения информации в том числе и в рамках избирательных кампаний, представляется необходимым устранить существующий пробел в понятии «организации, осуществляющей выпуск средств массовой информации». Исходя из этого, соответствующий пункт Федерального закона «Об основных гарантиях избирательных прав и права на участие в референдуме граждан Российской Федерации» изложить в следующей формулировке: «организации, осуществляющие выпуск средств массовой информации, - организации, осуществляющие теле- и (или) радиовещание, и редакции периодических печатных и сетевых изданий».

3. В условиях современного российского демократического общества особое внимание следует уделить общественному контролю, который осуществляют представители СМИ в ходе избирательных кампаний в соответствии с действующим избирательным законодательством Российской

Федерации. Однако, следует отметить, что указанный функционал данных участников избирательного процесса за последние несколько лет был частично сокращен, в связи с ситуациями вынесения субъективных оценок происходящих фактов и использованием представителей СМИ в политических целях. По нашему мнению, особое значение имеет не только осознание со стороны представителей СМИ их специального статуса, но и понимание того, что они в первую очередь являются частью гражданского общества, выполняющими более важную функцию чем сбор и распространение информации.

Деятельность представителей СМИ как субъектов общественного контроля за выборами должна основываться на следующих принципах: знание и соблюдение избирательного законодательства; политическая беспристрастность; непрерывность наблюдения на выборах; невмешательство в деятельность избирательных комиссий; сотрудничество с иными участниками избирательного процесса; обеспечение точности и добросовестности наблюдения.

4. Автором предложено рассматривать равный доступ к СМИ зарегистрированных кандидатов, политических партий, участвующих в выборах в двух аспектах:

– равенство доступа к СМИ, т.е. зарегистрированные кандидаты и политические партии имеют равные возможности доступ к СМИ, за исключением случаев законодательного ограничения такого доступа;

– равенство условий доступа к СМИ, т.е. зарегистрированные кандидаты и политические партии имеют равные условия использования СМИ в целях проведения предвыборной агитации.

Выделение указанных аспектов представляется целесообразным с учетом существующей электоральной практики и существенной разницы в их содержании.

5. В работе проанализирован институт ответственности СМИ за нарушения избирательного законодательства в ходе предвыборной агитации и

сформулированы следующие основные предложения по его совершенствованию:

- ликвидация признака неоднократности для признания агитацией действий представителей организаций, осуществляющих выпуск СМИ, при осуществлении ими своей профессиональной деятельности;
- отказ от бланкетного характера диспозиции ч. 1 ст. 5.5 КоАП РФ;
- введение альтернативных административному штрафу наказаний: для главного редактора – дисквалификация, а для редакции СМИ, организации, осуществляющей теле- и (или) радиовещание, иной организации, осуществляющей выпуск или распространение СМИ, – административное приостановление деятельности.

**Практическая значимость исследования** заключается в сформулированных в работе теоретических положениях и практических рекомендациях по изменению действующего избирательного законодательства Российской Федерации. Предложенные в исследовании рекомендации носят практический характер, их применение позволит разрешить имеющиеся правоприменительные проблемы в электоральной сфере.

**Структура работы** обусловлена целями и задачами исследования и состоит из введения, двух глав, включающих пять параграфов, заключения и списка использованных источников.

## **ОСНОВНОЕ СОДЕРЖАНИЕ РАБОТЫ**

Во введении обосновывается актуальность темы магистерской диссертации, определяется объект исследования, фиксируется предмет исследования, ставится цель и задачи исследования, излагается методологическая, нормативная и теоретическая база магистерской диссертации, а также, формулируются основные положения, выносимые на защиту.

**Глава 1 «Предвыборная агитация как стадия избирательного процесса»** включает два параграфа. В параграфе 1.1 **«Понятие предвыборной агитации в избирательном процессе»** рассматриваются вопросы, связанные с определением содержания понятий «избирательный процесс» и «предвыборная агитация».

Наиболее актуальным для настоящего момента развития российского государства является смешанный подход к определению понятия «избирательный процесс» и его содержания. Существующее множество подходов к определению анализируемой правовой категории демонстрирует ее многогранность и многоаспектность применения указанного понятия.

На основе анализа правовой литературы по заявленной проблематике представляется необходимым выделить следующие признаки стадии избирательного процесса: предметное содержание, процессуальная цель, субъектный состав, временные рамки и последовательность совершения. Предвыборная агитация является относительно самостоятельной стадией избирательного процесса, так как ей присущи все указанные сущностные характеристики данного явления.

Роль предвыборной агитации как стадии избирательного процесса достаточно существенна, поскольку непосредственно в данный период избирательной кампании электорат формирует свое отношение не только к конкретным кандидатам и политическим партиям, но и к институту выборов в целом. Значение предвыборной агитации как относительно самостоятельной стадии избирательного процесса также заключается в обеспечении открытости данного процесса и получении избирателями полной и достоверной информации о кандидатах, политических партиях и их программах. Четкая правовая регламентация предвыборной агитации в Российской Федерации позволяет избежать негативных последствий политизированности данной стадии избирательного процесса.

В параграфе 1.2 **«Формы и методы предвыборной агитации»** рассматриваются существующие в Российской Федерации формы и методы

предвыборной агитации.

Проведение предвыборной агитации в Российской Федерации обязательно должно проходить в допускаемых законом формах и с использованием законных методов. В настоящее время все еще остается актуальным вопрос о разграничении понятий «форма предвыборной агитации» и «метод предвыборной агитации». Отмечается, что федеральное законодательство содержит открытый перечень методов предвыборной агитации (на каналах организаций телерадиовещания, в периодических печатных изданиях и сетевых изданиях; посредством проведения агитационных публичных мероприятий и т.д.), однако в правовой литературе достаточно часто данные методы предвыборной агитации именуется формами.

Федеральный закон «О выборах Президента Российской Федерации» также закрепляет открытый перечень форм предвыборной агитации на каналах организаций телерадиовещания, в периодических печатных изданиях и сетевых изданиях, который никак не отражается в Федеральном законе «Об основных гарантиях избирательных прав и права на участие в референдуме граждан Российской Федерации», являющимся правовой основой всех электоральных процессов в российском государстве.

С целью разграничения указанных понятий, с учетом их общефилософского содержания и для обеспечения единого толкования представляется необходимым внести изменения в Федеральный закон «Об основных гарантиях избирательных прав и права на участие в референдуме граждан Российской Федерации» в части закрепления перечня форм предвыборной агитации. Отмечается, что сам перечень в указанном федеральном законе уже закреплен в п. 2 ст. 48, однако отсутствует его четкое отнесение к формам предвыборной агитации, что и порождает проблемы разграничения с методами.

**Глава 2 «Правовое регулирование деятельности средств массовой информации при проведении предвыборной агитации»** включает три

параграфа. В параграфе 2.1 **«Средства массовой информации как участники избирательного процесса»** проведен анализ правового статуса средств массовой информации как участников избирательного процесса России.

Средства массовой информации, как государственные, так и частные, государственные и независимые, печатные и электронные всегда играют ведущую роль в формировании общественного мнения. СМИ активно участвуют в проведении выборов, а точнее в ведении предвыборной агитации. Это связано с реализацией такого принципа, как свобода слова, который провозглашается Конституцией РФ и не может быть нарушен, поскольку является одним из основных принципов правового государства.

В настоящее время ни одна предвыборная кампания не может обойтись без предвыборной агитации, которая осуществляется и через средства массовой информации. По поводу использования средств массовой информации в предвыборной агитации возникает множество вопросов и споров.

Таким образом, обеспечение предвыборной агитации через телевидение, радио, периодическую печать является важнейшей формой участия СМИ в избирательной кампании и кампании по проведению референдума. Одновременно эта сфера составляет специфический и достаточно сложный предмет взаимодействия СМИ и организаторов выборов и референдумов. Вот почему избирательные законы этому институту уделяют значительное место, отводя информированию избирателей и предвыборной агитации, как правило, специальную главу, а избирательные комиссии дают разъяснения законодательства, регламентирующего порядок поведения предвыборной агитации через электронные и печатные СМИ.

В параграфе 2.2 **«Обеспечение равного доступа к СМИ зарегистрированным кандидатам, политическим партиям, участвующим в выборах»** рассматривается процесс обеспечения равного доступа к СМИ зарегистрированным кандидатам, политическим партиям, участвующим в

выборах и определяется его значение для избирательного процесса российского государства.

Общие условия проведения предвыборной агитации, агитации по вопросам референдума на каналах организаций телерадиовещания, в периодических печатных изданиях и сетевых изданиях регламентированы Федеральным законом «Об основных гарантиях избирательных прав и права на участие в референдуме граждан Российской Федерации», однако возможны некоторые изменения в порядке и сроках данного процесса, которые объективно связаны с особенностями отдельных избирательных процессов. Данные нюансы регламентированы Федеральным законом «О выборах Президента Российской Федерации» и Федеральным законом «О выборах депутатов Государственной Думы Федерального Собрания Российской Федерации».

Обеспечение равного доступа кандидатов (избирательных) объединений к ресурсам СМИ должно осуществляться в рамках существующей концепции ведения агитационной деятельности и сводиться не к искусственному уравниванию финансовых возможностей субъектов пассивного избирательного права, а к усилению правовых гарантий реализации уже имеющихся в законе условий равного доступа к ресурсам уполномоченных СМИ для ведения как платной, так и бесплатной агитации.

В параграфе 2.3 **«Ответственность средств массовой информации за нарушения избирательного законодательства в ходе предвыборной агитации»** проведено исследование института ответственности СМИ за нарушения избирательного законодательства в ходе предвыборной агитации.

Часть 1 ст. 5.5 КоАП РФ устанавливает административную ответственность за нарушение порядка участия СМИ в информационном обеспечении выборов, референдумов. Анализ поступающих в ЦИК России и избирательные комиссии субъектов Федерации обращений о нарушениях законодательства в ходе избирательных кампаний показывает наличие большого количества жалоб на нарушения, допускаемые СМИ. По данным

судебной статистики, указанная статья КоАП РФ применяется наиболее часто по сравнению с другими нормами, в которых установлена административная ответственность за нарушения правил предвыборной агитации (агитации по вопросам референдума). Причем в последние годы количество дел этой категории, рассматриваемых судами, неуклонно растет. Так, по данным Судебного департамента при Верховном Суде Российской Федерации в 2017 году было рассмотрено 158 дел по ст. 5.5. КоАП РФ, а в 2018 году их количество выросло до 386. При этом в 2017 году сумма штрафов за указанные правонарушения составила 459700 руб., а в 2018 году – 897700 руб. Данное существенное увеличение количества рассмотренных дел по ст. 5.5 КоАП РФ, безусловно, связано с крупными избирательными кампаниями, которые проходили на территории Российской Федерации в 2018 году, однако это не умаляет актуальность исследования института ответственности СМИ за нарушения избирательного законодательства.

В правовой литературе достаточно часто высказывается мнение о том, что за нарушение СМИ избирательного законодательства предусмотрена не адекватная характеру деяния административная санкция — штраф. Штраф не всегда является соразмерным наказанием за совершенное СМИ деяние, так как расценки за опубликование (обнародование) агитационных материалов могут во много раз превосходить размер штрафов. В этой оправданным представляется в санкции ч. 1 ст. 5.5 КоАП РФ ввести в качестве альтернативы штрафу для главного редактора еще и дисквалификацию, а для редакции СМИ, организации, осуществляющей теле- и (или) радиовещание, иной организации, осуществляющей выпуск или распространение СМИ, — административное приостановление деятельности.

**В заключении** подведены итоги исследования, представлены выводы по основным теоретическим и практическим результатам.