

Научная статья

УДК 342.8

DOI 10.17150/1819-0928.2024.25(4).560-568

EDN SJBHYK



Существует ли право на вторичное распространение агитационных материалов?

Владимир Евгеньевич Подшивалов*Байкальский государственный университет, Иркутск, Россия**helgon@yandex.ru, <https://orcid.org/0000-0002-5782-8306>*

АННОТАЦИЯ

Акты избирательного законодательства Российской Федерации предусматривают возможность ведения предвыборной агитации кандидатами, избирательными объединениями, в том числе в форме распространения агитационных материалов среди избирателей. Аналогичная деятельность осуществляется инициативными и иными группами по проведению референдума. Деятельность этих субъектов может быть обозначена как первичное распространение агитационных материалов.

В то же время российское законодательство не содержит специальных правовых норм, допускающих, запрещающих или устанавливающих условия для передачи полученных агитационных материалов избирателями, участниками референдума другим лицам для ознакомления (вторичное распространение агитационных материалов). Особое значение в этом контексте приобретает вопрос о возможности пересылки избирателями агитационных информационных сообщений в социальных сетях и сервисах доставки мгновенных сообщений. В отсутствие непосредственно применимых правовых норм выводы должны основываться на общих правовых нормах об условиях ведения предвыборной агитации, что связано со значительными трудностями и может привести к формированию противоречивой правоприменительной практики.

Обосновав проблему, автор осуществляет анализ применимых норм избирательного законодательства в отношении некоторых возможных действий избирателей: распространение агитационного печатного материала или информационного сообщения в неизменном виде; распространение с некоторыми изменениями, меняющими или не меняющими их агитационный характер; распространение агитационного печатного материала или информационного сообщения с позитивными или негативными комментариями. Делаются выводы об установлении явного законодательного запрета или дозволения для каждого из этих действий. Автор также обосновывает свою позицию по вопросу о целесообразности внесения изменений в действующее законодательство.

КЛЮЧЕВЫЕ СЛОВА

выборы, информирование, предвыборная агитация, агитационный материал, изготовление, вторичное распространение, информационное сообщение, социальная сеть, ответственность

ДЛЯ ЦИТИРОВАНИЯ

Подшивалов В.Е. Существует ли право на вторичное распространение агитационных материалов? / В.Е. Подшивалов. — DOI 10.17150/1819-0928.2024.25(4).560-568. — EDN SJBHYK // Академический юридический журнал. — 2024. — Т. 25, № 4. — С. 560–568.

Original article

Is there a right to secondary distribution of campaign materials?

Vladimir E. Podshivalov*Baikal State University, Irkutsk, Russia**helgon@yandex.ru, <https://orcid.org/0000-0002-5782-8306>*

ABSTRACT

The electoral legislation of the Russian Federation provides for the possibility of conducting election campaigning by candidates and electoral associations, including in the form of distributing campaign materials among voters. Similar activities are carried out by initiative and other groups for holding a referendum. The activities of these entities can be designated as the primary distribution of campaign materials.

At the same time, Russian legislation does not contain any special legal provisions allowing, prohibiting or establishing conditions for the transfer of campaign materials received by voters, referendum participants

© Подшивалов В.Е., 2024

to other persons for acquaintance (secondary distribution of campaign materials). Of particular importance in this context is the issue of the possibility of voters forwarding campaign information messages on social networks and instant messaging services (messaging). In the absence of directly applicable legal provisions, conclusions must be based on general legal provisions on the conditions for conducting election campaigning, which is associated with significant difficulties and may lead to the formation of contradictory law enforcement practices.

Having substantiated the problem, the author analyzes the applicable norms of the electoral legislation with respect to some possible actions of voters: distribution of printed campaign material or informational message in an unchanged form; their distribution with some changes that change or do not change their campaigning nature; distribution of printed campaign material or informational message with positive or negative comments. Conclusions are made about the establishment of an explicit legislative prohibition or permission for each of these actions. The author also expresses his position on the advisability of amending the current legislation.

KEYWORDS

elections, information, election campaigning, campaigning material, production, secondary distribution, information message, social network, responsibility

FOR CITATION

Podshivalov V.E. Is there a right to secondary distribution of campaign materials? *Akademicheskii yuridicheskii journal = Academic Law Journal*. 2024;25(4):560–568. (In Russian). DOI: 10.17150/1819-0928.2024.25(4).000–000. EDN SJBHYK.

Введение

Федеральный закон «Об основных гарантиях избирательных прав и права на участие в референдуме граждан Российской Федерации»¹ (далее также — Федеральный закон об основных гарантиях), предусматривая гарантии прав граждан на получение и распространение информации о выборах и референдумах, содержание общего понятия информационного обеспечения выборов и референдумов разграничивает на информирование и предвыборную агитацию (статья 44).

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). Соответственно, агитация во вопросам референдума представляет собой деятельность, осуществляемую в период кампании референдума и имеющую целью побудить или побуждающую участников референдума поддержать инициативу проведения референдума либо отказаться от такой поддержки, голосовать либо отказаться от голосования на референдуме, поддержать либо отвергнуть вынесенный на референдум вопрос (пункты 3, 4 статьи 2 Федерального закона об основных гарантиях). Как видим, данные легальные определения называют некоторые существенные признаки предвыборной агитации, агитации по вопросам референ-

дума, однако оставляют без внимания, в частности, вопрос о том, какие именно субъекты вправе вести предвыборную агитацию, агитацию по вопросам референдума. Пункт 2 статьи 48 Федерального закона об основных гарантиях перечисляет конкретные действия, которые признаются предвыборной агитацией, осуществляемой в период избирательной кампании.

Согласно статье 48 Федерального закона об основных гарантиях проводить предвыборную агитацию, агитацию по вопросам референдума вправе *граждане Российской Федерации* в допускаемых законом формах и законными методами (пункт 1); отдельно сформулированы перечни субъектов, которым запрещено ведение предвыборной агитации (пункты 7–8.1). Пункт 4 той же статьи указывает, что *кандидат, избирательное объединение, инициативная группа по проведению референдума* самостоятельно определяют содержание, формы и методы своей агитации, *самостоятельно проводят ее*, а также вправе в установленном законодательством порядке привлекать для ее проведения иных лиц. (В то же время Федеральный закон об основных гарантиях не содержит утверждения, что кандидат, избирательное объединение, инициативная группа по проведению референдума являются единственными субъектами, которые вправе проводить предвыборную агитацию.)

Агитационная деятельность осуществляется исключительно за счет средств соответствующих избирательных фондов, фондов референдума (пункт 5 статьи 48 Федерального закона об основных гарантиях). (Ранее Конституционным Судом Российской Федерации была сформу-

¹ Об основных гарантиях избирательных прав и права на участие в референдуме граждан Российской Федерации : Федер. закон от 12 июня 2002 г. № 67-ФЗ // Собрание законодательства РФ. 2002. № 24. Ст. 2253.

лирована правовая позиция о несоответствии Конституции Российской Федерации запрета на проведение предвыборной агитации, направленной против всех кандидатов, гражданами лично за счет собственных денежных средств², однако уже ко дню рассмотрения Судом соответствующей жалобы в Федеральный закон об основных гарантиях были внесены изменения³, исключившие действия, имеющие целью побудить или побуждающие к голосованию против всех кандидатов (против всех списков кандидатов), из понятия предвыборной агитации⁴.) Пункт 5 статьи 59 указанного федерального закона содержит некоторые положения, которые корреспондируют названному пункту, подтверждая запрет расходования в целях достижения определенного результата на выборах, референдуме денежных средств помимо соответствующего избирательного фонда; исключая без документально подтвержденного согласия кандидата или его представителей выполнение оплачиваемых работ, реализацию товаров, оказание платных услуг, прямо или косвенно связанных с выборами, референдумом и направленных на достижение определенного результата; при этом допускаются добровольное бесплатное личное выполнение гражданином работ, оказание им услуг по подготовке и проведению выборов, референдума без привлечения третьих лиц.

Вышеизложенный тезисный обзор правовых норм Федерального закона об основных гарантиях относительно общих дозволений и ограничений на ведение предвыборной агитации⁵ позволяет утверждать, что намерение законодателя состоит в предоставлении права проведения

предвыборной агитации тем субъектам (а именно кандидатам, зарегистрированным кандидатам), которые реализуют свое пассивное избирательное право, и (или), соответственно, избирательным объединениям, которые выдвинули списки кандидатов. Иные лица вправе осуществлять предвыборную агитацию только с согласия (по поручению) указанных субъектов; с учетом единственной оговорки о добровольном бесплатном личном выполнении гражданином работ, оказании им услуг без привлечения третьих лиц, все действия по проведению предвыборной агитации должны осуществляться за счет средств соответствующих избирательных фондов. Статьи 50–54 конкретизируют эти общие требования применительно к отдельным формам, методам, средствам ведения предвыборной агитации.

Учитывая предыдущие замечания к процитированным положениям избирательного законодательства, становится очевидным, что упомянутое намерение законодателя отражено в тексте федерального закона не вполне последовательно и касается лишь *деятельности, признаваемой предвыборной агитацией*. Аналогичных требований к информированию о выборах закон не предусматривает, отводя основную роль представителям средств массовой информации (журналистам), избирательным комиссиям, соответствующим органам власти.

Постановка проблемы

Задачей настоящей работы является правовой анализ нюанса, существование которого предопределено изложенными выше особенностями правового регулирования и тем фактом, что некоторые формы предвыборной агитации предполагают длительное существование объектов, с помощью которых ведется предвыборная агитация.

Нагляднее всего показать этот нюанс на примере агитационного печатного материала: в отличие от агитационного выступления на митинге, которое может быть воспринято лишь непосредственно, агитационный печатный материал, изготовленный и распространенный кандидатом или избирательным объединением с соблюдением установленного порядка, вручается уполномоченными на то лицами избирателям для ознакомления и достижения агитационной цели (это можно условно обозначить как первичное распространение агитационного материала). Однако лицо, распространяющее агитационный печатный материал, не контролирует его дальнейшую судьбу. Например, данный материал

² По делу о проверке конституционности положений пункта 5 статьи 48 и статьи 58 Федерального закона «Об основных гарантиях избирательных прав и права на участие в референдуме граждан Российской Федерации», пункта 7 статьи 63 и статьи 66 Федерального закона «О выборах депутатов Государственной Думы Федерального Собрания Российской Федерации» в связи с жалобой Уполномоченного по правам человека в Российской Федерации : Постановление Конституционного Суда Российской Федерации от 14 нояб. 2005 г. № 10-П // Собрание законодательства РФ. 2005. № 47. Ст. 4968.

³ О внесении изменений в законодательные акты Российской Федерации о выборах и референдумах и иные законодательные акты Российской Федерации : Федер. закон от 21 июля 2005 г. № 93-ФЗ // Собрание законодательства РФ. 2005. № 30, ч. 1. Ст. 3104.

⁴ Подробный анализ аргументации Конституционного Суда Российской Федерации и логики законодателя см.: [1].

⁵ Здесь и далее для краткости — утверждения, касающиеся предвыборной агитации и проводящих ее субъектов, в равной степени относятся к агитации по вопросам референдума и проводящим ее субъектам соответственно.

может быть передан *избирателем другим избирателям* (например, членам семьи, знакомым) в неизменном виде, с учетом дополнительных надписей и т.п. (в измененном виде) либо с определенными устными комментариями (это можно обозначить как вторичное распространение агитационного материала).

Собственно правовая проблема состоит в том, что те действия, которые мы обозначили как вторичное распространение агитационного материала, никакими специальными нормами избирательного законодательства не регулируются, а применимость к этим действиям каких-либо общих норм и выводы из их применения неочевидна.

Например, законен ли сам факт передачи избирателем полученного агитационного материала другому избирателю? Зависит ли эта законность от неизменности агитационного печатного материала, и не следует ли действия, изменяющие агитационный материал, считать изготовлением нового агитационного материала? Могут ли устные комментарии, относящиеся к передаваемому агитационному печатному материалу, доказывать наличие самостоятельной агитационной цели, которая к тому же зависит от характера этих комментариев?

Пример с агитационным печатным материалом может показаться искусственным в силу вероятного отсутствия массового характера соответствующих действий (хотя автору настоящей работы не удалось найти результатов каких-либо исследований на этот счет). Однако, думается, невозможно отрицать массовый характер распространения новостных сообщений в социальных сетях, сервисах доставки мгновенных сообщений (мессенджерах) и иных средствах персональной интернет-коммуникации, где один из ключевых механизмов достижения этой массовости — так называемые «репост» и «перепост» [2], т.е. воспроизведение информационного сообщения, размещенного в той же или иной информационной системе другим пользователем, в неизменном виде или с дополнительными комментариями. В случае, если гражданином воспроизводится сообщение, выпущенное как аудиовизуальный предвыборный агитационный материал кандидатом или избирательным объединением, мы имеем дело с тем же вторичным распространением агитационного материала. При этом, если информационный канал, в котором вторично распространен агитационный материал, имеет значительное число подписчиков, общественный эффект воспроизведенного

сообщения может значительно превысить общественный эффект первоначального⁶.

Таким образом, изложенное показывает высокую общественную значимость обнаруженной проблемы, которая становится еще выше по мере развития интернет-общения граждан, и одновременно наличие своеобразного «слепого пятна» в российском избирательном законодательстве. Правоприменители, в частности, избирательные комиссии, правоохранительные органы, при реализации своих функций не отслеживают факты вторичного распространения агитационных материалов и не анализируют их правовые последствия. Эта проблема ускользает и от внимания исследователей избирательного процесса, за редкими исключениями [3, с. 57–59; 4; 5], смешиваясь с проблемой самостоятельного ведения гражданами, не являющимися кандидатами, предвыборной агитации.

Так существует ли право?

Субъективное право, как возможность действовать определенным образом, существует только в случае, если эта возможность предусмотрена правовой нормой. Как следует из обзора положений Федерального закона об основных гарантиях, ни дозволений, ни запретов конкретного характера насчет вторичного распространения агитационных материалов данный правовой акт не содержит. Попробуем продолжить логику законодателя, воплощенную в общих нормах о предвыборной агитации, применительно к каждому конкретному случаю.

1. *Допустима ли передача избирателем полученного печатного или аудиовизуального агитационного материала другому избирателю?*

Согласно части 4 статьи 29 Конституции Российской Федерации⁷ каждый имеет право

⁶ Проблема вторичного распространения агитационных материалов, как представляется, существует не для всех форм и методов предвыборной агитации. Очевидно, что некоторые СМИ (теле- и радиопрограммы), равно как и упомянутые агитационные выступления на митингах, могут быть восприняты только непосредственно и имеют аудиторию, фиксированную в момент выпуска теле- или радиопрограммы, в связи с чем вопрос вторичного распространения не возникает. Промежуточное положение занимают СМИ, выпускаемые в форме бумажных газет, журналов и т.п. периодических печатных изданий, которые могут и будут прочитаны не только подписчиками; однако не стоит забывать, что эта форма распространения сведений регулируется отдельным законодательством о СМИ и применительно к ведению предвыборной агитации избирательным законодательством уже достаточно подробно урегулирована.

⁷ Конституция Российской Федерации : принята всенар. голосованием 12 дек. 1993 г. (ред. от 04 июля 2020 г.) : Закон РФ о поправке к Конституции РФ от 14 марта 2020 г. № 1-ФКЗ // Российская газета. 2020. 16 марта.

свободно искать, получать, передавать, производить и распространять информацию любым законным способом. Следовательно, в отсутствие ясно сформулированных ограничений, установленных федеральным законом для защиты определенных ценностей (часть 3 статьи 55 Конституции Российской Федерации), наличие такого права должно предполагаться.

На изготовление и распространение печатных и аудиовизуальных агитационных материалов распространяются требования, установленные статьей 54 Федерального закона об основных гарантиях. Исходя из контекста правового регулирования, под изготовлением понимаются действия кандидата, избирательного объединения по определению содержания и внешнего вида будущего агитационного материала (включая наличие определенной обязательной информации), изготовление физических копий, определенных тиражом, предварительная оплата соответствующих услуг. Под распространением агитационного материала, в свою очередь, понимается доведение изготовленного агитационного материала до сведения его адресатов, т.е. избирателей, для достижения агитационной цели, после уведомления об этом избирательной комиссии.

В связи с этим действия избирателя по простой передаче ранее полученного им агитационного материала другому избирателю не могут быть квалифицированы как изготовление. Не нарушается требование законодательства об указании тиража агитационного материала⁸, поскольку данный реквизит используется прежде всего для проверки корректности суммы для оплаты работ по его изготовлению, а не для ограничения аудитории агитационной деятельности. Не нарушается и требование о предварительном уведомлении кандидатом избирательной комиссии перед распространением печатного агитационного материала, так как избирателем этот материал получен уже после такого уведомления.

Следует отметить, что избиратель, передавший для ознакомления агитационный печатный материал другому избирателю, не является лицом, которое упоминается в пункте 5 статьи 59 Федерального закона об основных гарантиях и которому разрешено добровольное бесплатное

личное выполнение работ, оказание им услуг по подготовке и проведению выборов, референдума без привлечения третьих лиц. Последние действия с явно выраженного согласия кандидата, в его интересах и под его контролем.

Ведет ли в таком случае избиратель предвыборную агитацию от своего имени, пусть и с использованием изготовленного не им агитационного материала? В понятии предвыборной агитации подчеркивается наличие агитационной цели в соответствующих действиях как обязательного элемента (пункты 3, 4 статьи 2 Федерального закона об основных гарантиях). Это же неоднократно подчеркивал Конституционный Суд Российской Федерации, начиная с известного постановления по делу об агитационной деятельности представителей СМИ (пункты 4.1–5 мотивировочной части, пункт 3 резолютивной части)⁹.

Поскольку субъективное отношение лица к своим действиям независимо установить и доказать не представляется возможным, следует обратиться к перечню действий, предусмотренных пунктом 2 статьи 48 Федерального закона об основных гарантиях. За исключением прямых призывов голосовать за или против кандидата, эти действия (подпункты «а»–«е») могут в различной степени свидетельствовать о наличии специальной агитационной цели. В рассматриваемой ситуации даже наиболее близкая к описанию действий избирателя формулировка подпункта «д» (распространение информации о деятельности кандидата, не связанной с его профессиональной деятельностью или исполнением им своих служебных (должностных) обязанностей), как представляется, не является свидетельством наличия специальной агитационной цели, поскольку отбором сведений для агитационного материала занимался не избиратель, а кандидат или избирательное объединение.

Таким образом, в рассматриваемом случае избиратель осуществляет не предвыборную агитацию, а действия по информированию, не предусмотренные законом прямо. Следовательно, избирательное законодательство не должно налагать ограничений на такую деятельность.

⁸ Фактически данная норма имеет значение только для агитационных материалов, имеющих физические копии, например агитационных печатных материалов. В части аудиовизуальных агитационных материалов, особенно распространяемых в сети Интернет, данный реквизит бессмыслен, хотя формально требуется законодательством. (См. подробнее: [6, с. 25; 7, с. 187]).

⁹ 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 Российской Федерации от 30 окт. 2003г. № 15-П // Собрание законодательства РФ. 2003. № 44. Ст. 4358.

2. *Допустимы ли действия избирателя по изменению полученного им агитационного материала с целью передачи (распространения) другим избирателям в измененном виде?*

В рассматриваемом случае распространяемый избирателем материал (печатный материал, информационное сообщение в сети Интернет) не тождественен полученному им агитационному материалу. Поскольку агитационный материал может претерпеть различные изменения, их следует суммировать следующим образом:

а) измененный материал сохраняет свой агитационный характер, но лишается каких-либо частей, например, обязательных по закону выходных данных. Применительно к агитационным печатным материалам действия могут выражаться в отрывании (отрезании) части агитационного материала, применительно к сообщениям сети Интернет — частичное воспроизведение исходного сообщения;

б) измененный материал лишается каких-либо содержательных частей, в силу чего теряет агитационный характер;

в) агитационный материал дополняется комментариями, придающими ему иное агитационное содержание. Применительно к агитационным печатным материалам действия могут выражаться в дополнении агитационного материала рисунками, надписями, применительно к сообщениям сети Интернет — воспроизведение исходного сообщения полностью в новом материале или в виде ссылки на исходное сообщение в сочетании с текстом или иллюстрацией, выражающими отношение избирателя к исходному сообщению.

Во всех этих случаях избиратель, получивший и затем распространивший материал, фактически становится автором нового материала, частично совпадающего с первоначальным (вопросы соблюдения авторских прав нами в этом контексте не рассматриваются). В вышеуказанных случаях «а» и «в» материал сохраняет свой агитационный характер; установленные законом условия для распространения такого материала (уведомление избирательной комиссии, предварительная оплата из избирательного фонда) оказываются невыполненными в отношении такого материала, что влечет незаконность его дальнейшего распространения. Исключением является случай «б», в котором материал после переработки теряет свой агитационный характер, и соответствующие требования к нему более не применяются.

При оценке действий избирателя, в которых содержатся признаки ведения предвыборной

агитации путем распространения агитационных материалов, нельзя не упомянуть о позиции Конституционного Суда Российской Федерации¹⁰, согласно которой признаны не противоречащими Конституции Российской Федерации взаимосвязанные положения Федерального закона об основных гарантиях в той части, в какой ими не допускается проведение предвыборной агитации за или против кандидата (кандидатов, список, списки кандидатов) гражданами, не являющимися кандидатами, их представителями, представителями избирательного объединения, методами, *требующими финансовых затрат, осуществляемых помимо избирательных фондов*¹¹.

В свою очередь, вопрос о том, требует ли распространение информационных сообщений в сети Интернет финансовых затрат, не вполне очевиден. С одной стороны, услуги связи в общем случае являются платными, равно как определенную стоимость имеют технические средства (компьютер, смартфон) и программное обеспечение для их функционирования. С другой стороны, услуги связи иногда предоставляются бесплатно (сети Wi-Fi в библиотеках, аэропортах и т.п.), технические средства используются в бытовых целях и не требуют отдельного приспособления для общения в сети Интернет, а программное обеспечение для доступа к социальным сетям бесплатно для пользователя на основе соответствующего договора смешанной правовой природы [10].

Отдельно следует упомянуть о статье 5.14 Кодекса Российской Федерации об административных правонарушениях¹² (далее — КоАП), которой установлена административная ответственность за умышленное уничтожение или повреждение информационных либо агитационных печатных материалов, вывешенных в соответствии с законом на зданиях, сооружениях или иных объектах с согласия их собственника

¹⁰ 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 Российской Федерации от 16 июня 2006 г. № 7-П // Собрание законодательства РФ. 2006. № 27. Ст. 2970.

¹¹ Эта правовая позиция Конституционного Суда Российской Федерации подверглась критике в научной литературе [8; 9], однако в силу полномочий Суда является общеобязательной.

¹² Кодекс Российской Федерации об административных правонарушениях от 30 дек. 2001 г. № 195-ФЗ // Собрание законодательства РФ. 2002. № 1, ч. 1. Ст. 1.

или владельца в ходе избирательной кампании, подготовки или проведения референдума, либо нанесение надписей или изображений на информационные либо агитационные печатные материалы. Как видно, состав данного правонарушения охватывает только действия с агитационными материалами, имеющими материальный носитель, независимо от наличия цели их дальнейшего распространения ([11], и материалы судебной практики¹³).

Таким образом, в рассматриваемой ситуации, как представляется, избиратель осуществляет предвыборную агитацию, за исключением случая, когда переработка агитационного материала приводит к потере последним агитационного характера. Такая предвыборная агитация является законной только в случае ее осуществления методами, не требующими финансовых затрат, осуществляемых помимо избирательных фондов, а также при условии, что она осуществляется без повреждения исходного материального носителя (при его наличии).

3. Допустима ли передача избирателем полученного печатного или аудиовизуального агитационного материала другому избирателю с устными или письменными комментариями?

Письменное комментирование пересылаемого агитационного материала касается, прежде всего, сообщений в средствах персональной интернет-коммуникации, что является распространенной практикой для любых информационных сообщений в них. В случае устного характера комментариев, очевидно, такого рода действия будут носить в большинстве случаев латентный (невывяляемый) характер. В случаях, когда действия совершены публично, письменные или устные комментарии (позитивные или негативные) должны рассматриваться в совокупности с содержанием агитационного материала, к которому они относятся.

Публичное комментирование агитационного материала, если только оно не совершено в силу исполнения лицом официальных обязанностей (например, в качестве члена избирательной комиссии или члена рабочей группы при

избирательной комиссии, при рассмотрении дела в суде и т.п.) или связано с защитой своих прав (например, подача жалобы), может свидетельствовать о наличии специальной агитационной цели. В случае установления такой агитационной цели действия подлежат, как представляется, квалификации как ведение предвыборной агитации.

Предложения по совершенствованию законодательства

Обсуждаемая в настоящей статье правовая проблема в настоящее время носит теоретический и дискуссионный характер в связи с отсутствием применимого правового регулирования, помимо наиболее общих норм, касающихся правил ведения предвыборной агитации.

Целесообразно внесение дополнений в статью 54 Федерального закона об основных гарантиях с целью прямого закрепления соответствующих дозволений и запретов в соответствии с выработанными в результате научной дискуссии решениями.

Вместе с тем конкретные предложения по новым правовым предписаниям или отдельным формулировкам, которые могли бы дать ответы на поставленные вопросы, эффективно реализуемы только в случае достижения законодателем определенности в области информационной политики в Российской Федерации в целом (особенно в части интернет-общения граждан и организаций), а также коренного юридико-технического пересмотра статей 50–54 Федерального закона об основных гарантиях. Статья 54 в настоящее время объединяет в себе правовое регулирование существенно различных между собой средств ведения предвыборной агитации, что не позволяет надлежащим образом учесть их специфику. Внесение в нее дополнительных уточнений, обусловленных целью решения рассматриваемых проблем, лишь усугубит рассогласованность правового регулирования.

Следует также помнить, что запреты, сформулированные в отраслевом законодательстве, в данном случае в Федеральном законе об основных гарантиях, будут эффективными лишь в случае их подкрепления соответствующими видами ответственности. Поскольку субъектами совершения действий, о которых идет речь в настоящем исследовании, являются граждане и, потенциально, юридические лица, следует соответственно доработать составы административных правонарушений в КоАП РФ (статьи 5.10–5.12, 5.14).

¹³ Материал, подготовленный Верховным судом Чувашской Республики «О некоторых вопросах, возникающих при рассмотрении материалов об административных правонарушениях, посягающих на избирательные права граждан» // СПС «КонсультантПлюс», а также материалы по конкретным делам: Постановление Тамбовского областного суда от 28 марта 2018 г. по делу № 4А-87/2018 // СПС «КонсультантПлюс»; Постановление Кировского областного суда по делу № 7-а-134/11 // СПС «КонсультантПлюс» и др.

Выводы

Термин «вторичное распространение агитационных материалов» может быть использован для обозначения разнородного комплекса действий, которые могут совершаться избирателями с агитационными материалами с целью их дальнейшего распространения после получения этих материалов от кандидатов, избирательных объединений, т.е. лиц, которым в первую очередь предоставлено право проведения предвыборной агитации, и действия которых прежде всего регулируются нормами избирательного законодательства. Вторичное распространение возможно преимущественно в отношении агитационных печатных материалов, а также аудиовизуальных агитационных материалов в виде информационных сообщений в социальных сетях и сервисах доставки мгновенных сообщений.

Несмотря на отсутствие специального правового регулирования в действующем избирательном законодательстве, исходя из его общих начал с привлечением анализа правовых позиций Конституционного Суда Российской Федерации, возможно определить, какие действия граждан следует отнести к информированию избирателей, не являющемуся предвыборной агитацией, а какие содержат признаки предвыборной агитации — законной или незаконной.

Проведенный анализ позволил определить направления совершенствования избирательного законодательства и законодательства об административной ответственности. Формулирование конкретных предложений в настоящее время следует признать нецелесообразным по причине юридико-технических недостатков главы VII, и особенно статьи 54, Федерального закона об основных гарантиях.

СПИСОК ИСТОЧНИКОВ

1. Вискулова В.В. Голосование «против всех»: исключить нельзя оставить (в свете решений Конституционного Суда РФ) / В.В. Вискулова. — EDN ISGNFY // Конституционное и муниципальное право. — 2008. — № 5. — С. 28–34.
2. Костюков А.Н. Реализация прав человека и гражданина в конституционном праве России: год 2017-й / А.Н. Костюков. — EDN XXJGBR // Конституционное и муниципальное право. — 2017. — № 2. — С. 17–23.
3. Турищева Н.Ю. Агитация в сети Интернет: в поисках характеристик новой среды / Н.Ю. Турищева. — DOI 10.31857/S102694520011326-9. — EDN GIENKW // Государство и право. — 2020. — № 9. — С. 50–62.
4. Большаков Л.М. Проблемы правового регулирования предвыборной агитации в сети Интернет / Л.М. Большаков. — DOI 10.18572/2500-0306-2023-4-30-32. — EDN VINKVU // Избирательное законодательство и практика. — 2023. — № 4. — С. 30–32.
5. Подшивалов В.Е. Предвыборная агитация в социальных сетях и иных средствах персональной интернет-коммуникации de lege ferenda / В.Е. Подшивалов. — DOI 10.18572/2500-0306-2023-3-28-32. — EDN FCTGEX // Избирательное законодательство и практика. — 2023. — № 3. — С. 28–32.
6. Хвалёв С.А. Предвыборная агитация в информационно-телекоммуникационной сети Интернет / С.А. Хвалёв. — EDN QRVWFN // Вестник Института законодательства и правовой информации им. М.М. Сперанского. — 2012. — № 5 (20). — С. 23–27.
7. Тихонова Ю.С. Предвыборная агитация в Интернете: особенности правового регулирования / Ю.С. Тихонова. — EDN CCMOAK // Гражданин. Выборы. Власть. — 2024. — № 3 (33). — С. 182–193.
8. Макарец А.А. Публичные и индивидуальные интересы в избирательном праве России: правовые позиции Конституционного Суда Российской Федерации / А.А. Макарец. — DOI 10.12737/20907. — EDN WGEZIT // Журнал российского права. — 2016. — № 8. — С. 108–117.
9. Точкин Д.В. Природа и понятие избирательного фонда при финансировании федеральных избирательных кампаний политических партий / Д.В. Точкин. — EDN KLTAPJ // Конституционное и муниципальное право. — 2009. — № 9. — С. 10–15.
10. Полетаева Е.Л. Правовая природа пользовательского соглашения социальной сети «В Контакте» / Е.Л. Полетаева, Е.Д. Самсонова. — DOI 10.17150/2411-6262.2022.13(4).23. — EDN XJJQZL // Baikal Research Journal. — 2022. — Т. 13, № 4. — С. 23.
11. Постатейный комментарий к Кодексу Российской Федерации об административных правонарушениях. Часть первая / под общ. ред. Л.В. Чистяковой. — Москва, 2019. — Т. 1. — 1344 с.

REFERENCES

1. Viskulova V.V. Vote “Against All”: Delete Cannot be Left (in the Light of Decisions of the Constitutional Court of the Russian Federation). *Konstitutsionnoe i munitsipalnoe pravo = Constitutional and Municipal Law*, 2008, no. 5, pp. 28–34. (In Russian). EDN: ISGNFY.
2. Kostyukov A.N. Exercise of Human and Civil Rights under the Constitutional Law of Russia: 2017. *Konstitutsionnoe i munitsipalnoe pravo = Constitutional and Municipal Law*, 2017, no. 2, pp. 17–23. (In Russian). EDN: XXJGBR.

3. Turischeva N.Yu. Campaigning on the Internet: Looking for Characteristics of a New Environment. *Gosudarstvo i pravo = State and Law*, 2020, no.9, pp. 50–62. (In Russian). EDN: GIEHKW. DOI: 10.31857/S102694520011326-9.
4. Bolshakov L.M. Problems of the Legal Regulation of Pre-Election Campaigning on the Internet. *Izбирatel'noe zakonodatel'stvo i praktika = Electoral Legislation and Practice*, 2023, no. 4, pp. 30–32. (In Russian). EDN: VIHKVU. DOI: 10.18572/2500-0306-2023-4-30-32.
5. Podshivalov V.E. Pre-Election Campaigning in Mass Media and Other Means of Personal Internet Communication de Lege Ferenda. *Izбирatel'noe zakonodatel'stvo i praktika = Electoral Legislation and Practice*, 2023, no. 3, pp. 28–32. (In Russian). EDN: FCTGEX. DOI: 10.18572/2500-0306-2023-3-28-32.
6. Khvalev S.A. Election Campaign in the Information and Telecommunication Network of the Internet. *Vestnik Instituta zakonodatel'stva i pravovoi informatsii im. M.M. Speranskogo = Bulletin of the M.M. Speransky Institute of Legislation and Legal Information*, 2012, no. 5, pp. 23–27. (In Russian). EDN: QRVWFN.
7. Tikhonova Y.S. The Election Campaign on the Internet: Features of Legal Regulation. *Grazhdanin. Vybory. Vlast' = Citizen. Elections. Power*, 2024, no. 3, pp. 182–193. (In Russian). EDN: CCMOAK.
8. Makartsev A.A. Public and Individual Interests in Electoral Rights of Russia: Legal Positions of the Constitutional Court of the Russian Federation. *Zhurnal rossiyskogo prava = Russian Law Journal*, 2016, no. 8, pp. 108–117. (In Russian). EDN: WGEZIT. DOI: 10.12737/20907.
9. Tochkin D.V. The nature and concept of the electoral fund in financing federal election campaigns of political parties. *Konstitutsionnoe i munitsipalnoe pravo = Constitutional and Municipal Law*, 2009, no. 9, pp. 10–15. (In Russian). EDN: KLTAPJ.
10. Poletaeva E.L., Samsonova E.D. Legal Nature of the User Agreement of the Social Network “VKONTAKTE”. *Baikal Research Journal*, 2022, vol. 13, no. 4, pp. 23. (In Russian). EDN: XJJQZL. DOI: 10.17150/2411-6262.2022.13(4).23.
11. Chistyakova L.V. Article-by-article commentary to the Code of the Russian Federation on Administrative Offenses. Part One. Moscow, 2019. Vol. 1. 1344 p.

ИНФОРМАЦИЯ ОБ АВТОРЕ

Владимир Евгеньевич Подшивалов — кандидат юридических наук, заместитель директора Института правовых исследований. Байкальский государственный университет; член Избирательной комиссии Иркутской области с правом решающего голоса. 664003, Россия, Иркутск, ул. Ленина, 11. Researcher ID: AAB-5697-2022; SPIN-код: 6206-7465.

INFORMATION ABOUT THE AUTHOR

Vladimir E. Podshivalov — Ph.D. in Law, Deputy Head of the Scientific research institute. Baikal State University; member of the Electoral Commission of Irkutsk region with a decisive vote. 11, Lenin st., Irkutsk, Russia, 664003; Researcher ID: AAB-5697-2022; SPIN-code: 6206-7465.

Поступила в редакцию / Received 17.11.2024

Доработана после рецензирования / Revised 10.12.2024

Принята к публикации / Accepted 20.12.2024