



TRANSPARENCY INTERNATIONAL RUSSIA

Центр антикоррупционных исследований и инициатив «Трансперенси Интернешнл – Р»

Информационный бюллетень № 1 от 25 июля 2007 г.

По проекту: «Борьба против политической коррупции: программа мониторинга использования публичных ресурсов во время избирательных кампаний»

Описание проекта

Проект направлен на мониторинг подвидов неправомερных действий в ходе избирательных кампаний с особым акцентированием внимания на злоупотреблении общественными и государственными ресурсами в избирательных целях, получившем название «злоупотребление административными ресурсами».

Ход работы

Проект осуществляется 6 рабочими группами:

Административная группа

В которую входят руководитель проекта, два координатора проекта и бухгалтер.

Аналитическая группа

В рамках проекта на аналитическую группу возложен регулярный анализ основных направлений и инноваций в избирательном процессе. Группа проводит анализ проблем политической коррупции в России в ходе избирательных кампаний, также в ходе проекта участники группы занимаются разработкой аналитических гипотез в отношении развития избирательного процесса.

Группа мониторинга средств массовой информации

Группа мониторинга СМИ занимается сбором информации и проведением аналитического обзора выборов в 15 субъектах РФ. Будет создана, и ежедневно обновляться сводная таблица выявленных случаев использования публичных ресурсов с целью завоевания большей части электората как лидерами партий, так и самим партиями до проведения предвыборной кампании и непосредственно во время ее проведения.

На группу мониторинга СМИ также возложена обязанность по созданию, обновлению нескольких баз данных: российского избирательного законодательства; судебных решений, напрямую касающихся проведения выборов в РФ; и событийной базы о важнейших событиях в политической жизни страны. Группа мониторинга СМИ также осуществляет подбор аналитических статей, материалов и публикаций относительно избирательной системы и выборов в РФ.

Для проведения всестороннего мониторинга СМИ, в частности федеральных и региональных печатных изданий, а также телевидения, радио и Интернет ресурсов, к участию в проекте были приглашены компания «Медиология», осуществляющая профессиональный анализ контента телевидения и радио, а также организация «Группа 808. Информационный аудит», которая на протяжении всего проекта будет проводить информационный аудит Интернет-сайтов, зарегистрированных как СМИ и размещающих свои материалы в публичных электронных библиотеках, центральных телевизионных каналов и радиостанций, также размещающих транскрипты своих материалов в электронных библиотеках.

Группа регионального мониторинга

Группа регионального мониторинга занимается координацией работы экспертов, собирающих фактические данные о предвыборной кампании в 15 регионах. В рамках исследовательского проекта группа занимается составлением базы данных о фактах злоупотребления административным ресурсом во время предвыборной кампании.

Проект осуществляется «Центром ТИ-Р» совместно с Агентством США по международному развитию (USAID)

Информационный бюллетень № 1 от 25 июля 2007 г.

По проекту: «Борьба против политической коррупции: программа мониторинга использования публичных ресурсов во время избирательных кампаний»

Группа федерального и регионального прямого мониторинга

Группа прямого мониторинга собирает и анализирует информацию о ходе избирательной кампании с использованием методов прямого наблюдения. Источниками такой информации являются участники избирательной кампании, общественные организации, молодёжь и студенты.

Группа мониторинга типичных случаев (case-studies)

Группа мониторинга типичных случаев непосредственно занимается анализом проблем политической коррупции и, в рамках проекта, группой будут разработаны аналитические справки по проблемам политической коррупции в России, возникающим в ходе текущих избирательных кампаний.

На заключительной стадии исследовательского проекта группа мониторинга типичных случаев будет принимать непосредственное участие в отборе обнаруженных в ходе мониторинга случаев злоупотребления административным ресурсом для детального юридического анализа.

Работа с регионами

В рамках данного проекта осуществляется мониторинг злоупотреблений административным ресурсом в 19 регионах (Москва, Санкт-Петербург, республика Адыгея, республика Бурятия, республика Карелия, республика Мордовия, республика Татарстан, Вологодская область, Воронежская область, Калининградская область, Костромская область, Московская область, Новгородская область, Орловская область, Ростовская область, Самарская область, Тамбовская область, Томская область, Челябинская область, Ярославская область), в котором принимают участие около 50 наблюдателей из различных организаций.

К настоящему времени в семи регионах России с нашей помощью обеспечена подписка на местные печатные издания, ведётся ежедневный мониторинг прессы, составляются еженедельные таблицы мониторинга.

Обучающие мероприятия

24 апреля 2007 г. Состоялся круглый стол, посвящённый презентации исследовательской программы «Борьба против политической коррупции: программа мониторинга использования публичных ресурсов во время избирательных кампаний».

На мероприятии выступили сотрудники «Центра ТИ-Р», принимающие участие в реализации программы, а также представители российских, иностранных СМИ и общественных организаций.

22 июня 2007 г. Состоялся однодневный обучающий семинар «Методика мониторинга злоупотребления административным ресурсом на выборах». В семинаре приняло участие 70 человек из 18 регионов России.

17 июля 2007 г. Состоялся однодневный обучающий семинар. В семинаре приняло участие более пятидесяти студентов и молодых специалистов, интересующихся электоральными процессами в современной России.

На середину сентября 2007 г. запланирован ещё один большой обучающий семинар, куда целенаправленно будут приглашены сотрудники российских и международных общественных организаций, а так же координаторы молодёжных движений России, выразившие желание помогать нам в работе на добровольных началах.



Информационный бюллетень № 1 от 25 июля 2007 г.

По проекту: «Борьба против политической коррупции: программа мониторинга использования публичных ресурсов во время избирательных кампаний»

Проблема использования билбордов в целях политической рекламы

Суть проблемы

В начале июня 2007 г. Федеральная антимонопольная служба РФ (ФАС) в лице заместителя руководителя ФАС Андрея Кашеварова выступила с заявлением о том, что «размещение политической рекламы на рекламных конструкциях противоречит требованиям закона «О рекламе» и не допускается». Это заявление стало итогом переписки двух ведомств, которая была начата еще в январе 2007 г. на уровне их региональных подразделений в Саратовской области, где партии столкнулись с невозможностью разместить наглядную агитацию на довыборах депутатов муниципальных собраний.

Суть правовой коллизии по словам самого А.Кашеварова носит «технический характер» и формально состоит в том, что политическая реклама не подпадает под определение, которое дано в законе «О рекламе» 2006 г. В посвященной наружной рекламе 19-й статье закона говорится, что рекламные конструкции должны использоваться «исключительно в целях распространения рекламы». Андрей Кашеваров отметил, что, если рекламораспространитель нарушил требование о целевом использовании, органы местного самоуправления вправе аннулировать разрешение на установку конструкции.

Избирательное законодательство никакой формальной проблемы в возможности размещения политической рекламы на билбордах не содержит (п.п. 7 и 8 ст. 54 Федерального закона «Об основных гарантиях» 2002 г.).

Во избежание создания неблагоприятной ситуации при проведении политической агитации ФАС России подготовил законопроект о техническом уточнении положений части 2 статьи 19 Закона о рекламе, в котором предусматривается возможность размещения на рекламных конструкциях также политической рекламы, в том числе предвыборной агитации и агитации по вопросам референдума.

Предложения по данному вопросу направлены в Администрацию Президента Российской Федерации, Правительство Российской Федерации, Центральную избирательную комиссию Российской Федерации.

Учитывая значимость таких поправок в Федеральный закон «О рекламе» ФАС России надеется, что они будут рассмотрены Федеральным Собранием Российской Федерации в весеннюю сессию, возможно в рамках принятия проекта федерального закона «О внесении изменений в статьи 19 и 33 Федерального закона «О рекламе», находящегося на рассмотрении Государственной Думы».

Комментарии и версии

- По мнению ряда экспертов, запрет на предвыборную агитацию в наружной рекламе устраивает, прежде всего, партию власти, позволяя ей установить контроль над одним из последних эффективных для оппозиции агитационных каналов.

- Запрет на политическую «наружку» может повредить не только оппозиционерам, для которых в условиях ограниченного доступа к телевидению щитовая реклама считается одной из наиболее эффективных, но и «Единой России». Здесь есть политическая интрига: «запрет ФАС ударил по тем, кто активнее всего использует билборды» (*Вадим Соловьев*).

- По одной из версий, инициатива ФАС и ЦИК предшествовала объявлению о смене акционера крупнейшего оператора российского рынка наружной рекламы News Outdoor Russia (NOR). Её владелец - корпорация News Corp. во главе с миллиардером Рупертом Мэрдоком решила продать часть акций некоему российскому стратегическому инвестору. Скорее всего речь идёт о необходимой политической крыше, которая «поможет держать верный курс» в российском партийном пространстве. По косвенной информации этим партнером может стать «Газпром-Медиа». А поправки в закон «О рекламе» обеспечат механизм реализации государственного контроля, приравняв политическую рекламу к обычной.

Информационный бюллетень № 1 от 25 июля 2007 г.

По проекту: «Борьба против политической коррупции: программа мониторинга использования публичных ресурсов во время избирательных кампаний»

Выводы по фактам использования билбордов в целях политической рекламы

Убедительной информации о том, что казус явился примером использования регуляторного или какого-либо иного административного ресурса по нашему мнению (*Шевфердяев С.*) не достаточно. Возможно, что данный казус – фрагмент более тонкой политической игры, последствия которой обнаружатся позже, однако сейчас достоверно об этом говорить преждевременно. Пока ситуация выглядит «рабочим моментом» в «зачистке» правового поля от практических коллизий на муниципальных и иных выборах.

Потенциал для решения (или обострения) проблемы использования билбордов

1. В настоящее время действует ГОСТ, исполнение которого приведет к необходимости замены более 90% рекламных конструкций типа билбордов (вопрос связан с безопасностью дорожного движения).
2. В крупных городах поднимается вопрос о сносе рекламных конструкций больших размеров, что может быть использовано с выгодой для партий власти (Москва, Санкт-Петербург и др.).
3. Целый ряд решений принято Верховным Судом РФ в связи с практикой региональных выборов 2006-2007 гг. по существу подтверждает неравный подход к оценке вопроса о размещении политической рекламы на билбордах.

Заключение

Главная цель нашего проекта – минимизация политической коррупции, с фокусом на злоупотреблении публичными ресурсами для целей избирательных кампаний: т.н. «административными ресурсами». Для достижения главной цели проекта мы наметили себе несколько промежуточных задач:

- повышение общественной осведомленности о злоупотреблении административными ресурсами в ходе избирательных кампаний, чему и служит первый из ежемесячных информационных бюллетеней; для оперативной связи на сайте «Центра ТИ-Р» создан форум по проекту, где можно обмениваться информацией, задавать вопросы и своевременно получать ответы по ходу мониторинга.
- четкое описание специфических форм злоупотребления административным ресурсом на выборах, которые будут сформулированы и опубликованы в промежуточном и итоговом докладах;
- разработка конкретных рекомендаций избирательным органам и гражданскому обществу, которые будут способствовать идентификации и минимизации случаев использования административных ресурсов. Рекомендации будут даны в итоговом отчете по проекту,
- предоставление гражданскому обществу эффективных способов мониторинга выборов.