

С.В. Большаков, А.Г. Головин

ИНФОРМАЦИОННОЕ ОБЕСПЕЧЕНИЕ ВЫБОРОВ И РЕФЕРЕНДУМОВ В РОССИЙСКОЙ ФЕДЕРАЦИИ

Второе издание

ИНФОРМАЦИОННОЕ ОБЕСПЕЧЕНИЕ ВЫБОРОВ И РЕФЕРЕНДУМОВ
В РОССИЙСКОЙ ФЕДЕРАЦИИ



Сергей Владимирович Большаков – координатор региональных проектов Российского фонда свободных выборов, член научно-методического совета при Центральной избирательной комиссии Российской Федерации, кандидат юридических наук



Алексей Геннадьевич Головин – заместитель начальника отдела федерального законодательства о выборах и референдумах Правового управления Центральной избирательной комиссии Российской Федерации, преподаватель кафедры конституционного и муниципального права Российской Федерации Московской государственной юридической академии, кандидат юридических наук

В работе рассматриваются вопросы информационного обеспечения выборов и референдумов в современной России, обозначаются перспективы развития этого института. Второе издание дополнено с учетом новых тенденций эволюции правового регулирования и практики информационного обеспечения избирательного (референдумного) процесса, в нем отражены изменения, внесенные до 1 июля 2007 года в соответствующие нормы законодательства о выборах и референдумах.

Издание адресовано членам избирательных комиссий, комиссий референдума, иным участникам избирательных кампаний, кампаний референдума, студентам, аспирантам и преподавателям учебных заведений юридического профиля, всем, кто интересуется проблемами избирательного права и избирательного процесса, а также референдумов в Российской Федерации.

С.В. Большаков, А.Г. Головин

**ИНФОРМАЦИОННОЕ
ОБЕСПЕЧЕНИЕ ВЫБОРОВ
И РЕФЕРЕНДУМОВ
В РОССИЙСКОЙ
ФЕДЕРАЦИИ**

Второе издание

**ВЕСЬ
МИР**

ИЗДАТЕЛЬСТВО
Москва
2007

УДК 324
ББК 66.3(2Рос)68:67.400.5
Б 79

Российский центр обучения избирательным технологиям
при Центральной избирательной комиссии Российской Федерации

Авторы:

С.В. Большаков — координатор региональных проектов Российского Фонда свободных выборов, член научно-методического совета при Центральной избирательной комиссии Российской Федерации, кандидат юридических наук

А.Г. Головин — заместитель начальника отдела федерального законодательства о выборах и референдумах Правового управления Центральной избирательной комиссии Российской Федерации, преподаватель кафедры конституционного и муниципального права Российской Федерации Московской государственной юридической академии, кандидат юридических наук

Автор вступительной статьи:

доктор юридических наук, профессор ***Ю.А. Веденев***

Рецензент:

член Центральной избирательной комиссии Российской Федерации

М.В. Гришина

Издание осуществлено в рамках реализации Комплекса мер по повышению правовой культуры избирателей (участников референдума) и обучению организаторов выборов и референдумов в Российской Федерации на 2006—2008 годы, утвержденного Постановлением Центральной избирательной комиссии Российской Федерации от 28 февраля 2006 года № 172/1109-4.

ISBN 978-5-7777-0408-5

© Российский центр обучения
избирательным технологиям
при Центральной избирательной
комиссии Российской Федерации, 2007
© Большаков С.В., Головин А.Г., 2007

Содержание

Вступительная статья. Средства массовой информации и избирательный процесс (д.ю.н., проф. Ю.А. Веденеев)	6
Введение	13
Глава 1. Правовая природа информационного обеспечения избирательного (референдумного) процесса. Особенности правового регулирования распространения специальной информации о выборах (референдумах) в период избирательной кампании, кампании референдума.	15
1.1. Информационное обеспечение избирательного (референдумного) процесса: общие положения	15
1.2. Общие вопросы регулирования распространения специальной информации о выборах, референдуме в период избирательной кампании, кампании референдума: мировой и отечественный опыт	26
Глава 2. Информирование избирателей, участников референдума	40
2.1. Информирование избирателей, участников референдума: понятие, цели, субъекты и виды информирования	40
2.2. Принципы информирования избирателей, участников референдума и требования к содержанию информационных материалов	46
2.3. Сроки, формы и методы информирования избирателей, участников референдума	50
2.4. Опросы общественного мнения как разновидность информирования избирателей, участников референдума	58
2.5. Организации телерадиовещания и периодические печатные издания, участвующие в информационном обеспечении выборов, референдумов	60
Глава 3. Предвыборная агитация, агитация по вопросам референдума	75
3.1. Предвыборная агитация, агитация по вопросам референдума: понятие, признаки, виды. Цели, принципы и субъекты проведения предвыборной агитации, агитации по вопросам референдума	75
3.2. Агитационный период. Методы и формы проведения предвыборной агитации, агитации по вопросам референдума	98

3.3. Критерии отграничения информирования избирателей от предвыборной агитации. Проблемы установления наличия агитационной цели	110
3.4. Требования к оплате и содержанию агитационных материалов	118
3.5. Некоторые вопросы проведения предвыборной агитации, агитации по вопросам референдума через средства массовой информации	122
3.6. Особенности проведения предвыборной агитации, агитации по вопросам референдума посредством агитационных публичных мероприятий, выпуска и распространения печатных, аудиовизуальных и иных агитационных материалов	138
3.7. Ограничения при проведении предвыборной агитации, агитации по вопросам референдума	147
Глава 4. Избирательные информационные споры и ответственность за нарушения в сфере информационного обеспечения избирательного (референдумного) процесса	157
4.1. Понятие, виды и способы разрешения избирательных информационных споров	157
4.2. Ответственность участников избирательного (референдумного) процесса за нарушение порядка и правил информирования избирателей, участников референдума	165
4.3. Ответственность участников избирательного (референдумного) процесса за нарушение порядка и правил проведения предвыборной агитации, агитации по вопросам референдума	169
Глава 5. Использование информационных систем, информационно-телекоммуникационных сетей в информационном обеспечении избирательного (референдумного) процесса	173
5.1. Государственная автоматизированная система Российской Федерации «Выборы» как система, реализующая информационные процессы при подготовке и проведении выборов и референдумов	173
5.2. Использование информационно-телекоммуникационных сетей для информирования избирателей, участников референдума	177
5.3. Использование информационно-телекоммуникационных сетей для проведения предвыборной агитации, агитации по вопросам референдума	180
Глава 6. Проблемы распространения политической рекламы и информации, имеющей целью побудить или побуждающей избирателей к участию в голосовании на выборах	199
6.1. Политическая реклама	199
6.2. Информация, имеющая целью побудить или побуждающая избирателей к участию в голосовании на выборах	205

Заключение	211
Приложения	213
1. Примерная программа учебно-практического курса «Информационное обеспечение избирательного (референдумного) процесса в Российской Федерации» (План курса лекций, план семинарских занятий, контрольные вопросы для слушателей)	213
2. Извлечения из международных актов, устанавливающих избирательные стандарты, в части информационного обеспечения выборов, референдумов	227
3. Постановление Центральной избирательной комиссии Российской Федерации от 10 октября 2003 года № 38/354-4 «О Разъяснениях некоторых вопросов информационного обеспечения выборов депутатов Государственной Думы Федерального Собрания Российской Федерации четвертого созыва и иных выборов в Российской Федерации».	246
4. Постановление Конституционного Суда Российской Федерации от 30 октября 2003 года № 15-П «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 жалобами граждан С.А. Бунтмана, К.А. Катаняна и К.С. Рожкова».	250
5. Постановление Конституционного Суда Российской Федерации от 16 июня 2006 года № 7-П «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».	269
6. Решение Верховного Суда Российской Федерации от 16 декабря 2004 года по делу № ГКПИ2004-1295 (извлечение)	279
7. Определение Верховного Суда Российской Федерации от 7 февраля 2005 года по делу № КАС05-12 (извлечение).	290
Рекомендуемая литература	298

Вступительная статья

Средства массовой информации и электоральный процесс

(доктор юридических наук, профессор Московской государственной юридической академии Ю.А. Веденеев)

Понимание логики, смысла и значения электоральной демократии, в основании которой лежит предложение гражданам множества политических проектов общественного развития и их свободный выбор, самым непосредственным образом связано с пониманием роли и значения СМИ в электоральном процессе.

Изучение вопроса о том, с каким явлением в лице СМИ российская электоральная практика столкнулась, может дать исчерпывающий ответ на природу самой политической системы.

СМИ — весьма сложная категория и политико-правовой феномен.

Во-первых, это представитель гражданского общества и профессиональное корпоративное сообщество. Взаимоотношения этих составных элементов политической системы определяются множеством факторов, прежде всего потребностью общества в полной и достоверной информации и способностью СМИ предоставить ее гражданам.

Во-вторых, это социальная технология выработки и реализации определенного политического курса, предполагающая согласие граждан на его проведение.

В-третьих, это одновременно юридическое лицо публичного и частного права, коммерческое предприятие и политический институт.

СМИ являются одновременно актором политического, социокультурного и предпринимательского процессов.

Совмещение этих разнонаправленных по своим базовым ориентациям и интересам элементов составляет проблему любого общества, осуществляющего переход от закрытых форм информационного обмена к открытым формам, от бюрократических сетей общественной коммуникации к гражданским информационным сетям.

Социально-политическая и электоральная практика последних пятнадцати лет выявила широкий спектр различных вариантов участия СМИ в федеральных и региональных избирательных кампаниях.

В электоральном процессе не только проходят политико-правовую проверку законодательно установленные нормы-правила и процедуры, но и выявляются определенные общественные ожидания и настроения избирателей, а также ценностные установки и электоральные ориентации. Формирование последних составляет предмет деятельности

СМИ, которые выражают и отражают информационную культуру общества в целом, институтов власти и граждан, их способности быть субъектами политических и информационных отношений.

Электоральные отношения, интегрируя в себе политическое содержание, информационный и социокультурный контексты, являются объективным индикатором, определяющим действительную природу политической системы, ее демократическое, бюрократическое или олигархическое наполнение.

Деятельность СМИ самым непосредственным образом аккумулирует и отражает реальное состояние политической системы, ее несущие элементы и доминирующие интересы – публичные, бюрократические или корпоративные.

Хотя формально исходное предназначение СМИ в электоральном процессе связано фундаментальными конституционными политическими правами и свободами граждан и их объединений, реальная электоральная практика демонстрирует, реализует и фиксирует зачастую весьма отличные от провозглашаемых целей политики развития.

В зависимости от того, с каким политическим актором СМИ идеологически и структурно связаны, чьи интересы артикулируют и информационно осваивают, проявляется их роль как института публичной гражданской коммуникации или института особых групповых олигархических и бюрократических интересов.

Информационная культура СМИ в электоральном процессе – это не только и не столько категория социальной психологии и электоральной географии, сколько категория политической юриспруденции и социологии.

Определение понятия «информационная культура» применительно к электоральному процессу связано прежде всего с определением условий правомерной или неправомерной стратегии, политики и практики в организации и проведении выборов и референдумов ведущими категориями участников электорального процесса.

Информационная культура общества, культура демократического участия в электоральном процессе, гражданская правовая культура если не синонимы, то весьма близкие или пересекающиеся понятия.

Состояние информационной культуры и способы влияния на ее развитие (в том числе и через образовательные проекты и программы) зависят от положения СМИ в системе институтов политической, представительной и электоральной демократии.

Политико-правовая конструкция положения СМИ в структуре информационных отношений, связанных с электоральным процессом, сегодня самым прямым образом зависит от структуры связей между четырьмя элементами системы политической электоральной комму-

никации — сообщества журналистов и трех организованных групп интересов — гражданских, бюрократических и корпоративных.

Представление о том, что выборы и референдумы являются базовыми институтами политической демократии, не требует развернутых обоснований.

Электоральный избирательный и референдумный процессы — это своего рода публичная встреча общества и государства, граждан и власти, труда и капитала на предмет выяснения взаимных отношений, в том числе через надлежащее информирование сторон о действительных, а не мнимых или желаемых фактах и событиях, взаимных намерениях, требованиях и претензиях.

Через электоральный процесс реализуется основная политическая функция современного общества — легитимация действующей публичной власти.

Иначе говоря, определенным лицам на определенный срок дается политическая санкция и делегируются полномочия на осуществление в установленных законом формах и процедурах функций публичного политического властвования.

Данная функция в демократической политической системе связана с правом голоса и основанным на нем политическом мандате — свободном или императивном в зависимости от типа или модели принятой избирательной системы.

И гражданам, лицам обладающим электоральной политической субъектностью, разумеется, далеко не безразлично, с какими политическими акторами они встретятся, кто из них попадет в выборные политические институты, какие перспективы общественного развития их ожидают по итогам политики, определяемой в итоге структурой и динамикой представленных и не представленных в ней групп интересов.

Граждане, по определению, желают сделать правильный электоральный выбор, однако степень, в какой эти желания могут получить удовлетворительное решение, зависит и от поведения журналистского сообщества, роли и позиции СМИ в политической системе.

Значение достоверной информации в этом выборе, ее влияние на электоральные предпочтения граждан очевидны.

Какое же место занимают сегодня СМИ в политическом, информационном и электоральном процессах, какова их роль и место в избирательной системе, основное назначение которой состоит в выявлении степени, структуры и динамики гражданского доверия к институтам государственной власти и местного самоуправления.

Если рассматривать СМИ как составную часть избирательной системы и как институт электоральной политической демократии, то юридические конструкции, определенные в законодательстве в тер-

минах «предвыборная агитация» и «информирование граждан», будет неполными с точки зрения их действительной роли и значения.

Наряду с ними основными конституирующими электоральный процесс функциями являются:

- политическая социализация (образование) граждан;
- формирование ценностных ориентаций и установок;
- организация и управление общественным мнением;
- воздействие на электоральное поведение (электоральный выбор и предпочтения) граждан.

Конечно, тот весьма неполный перечень формальных институциональных ролей СМИ в электоральном процессе можно и должно конкретизировать в рамках тех задач, которые решаются в ходе выборов и референдумов.

Анализируя изменение роли СМИ в политическом и электоральном процессах последних пятнадцати лет, можно выделить, разумеется условно, четыре этапа.

Начальный, идеалистический этап (1989—1991 гг.), характеризуется наивно-романтическим пониманием роли СМИ в процессах политической трансформации и, самое главное, тотальным доверием к СМИ как институту гражданского общества, каковым они и были.

Функциями СМИ в этот период становления новых институциональных форм государственной власти и управления были, главным образом, просветительская и образовательная деятельность, а также воспитание чувства причастности к общественно-политическим процессам и ответственного отношения к собственному гражданскому выбору.

Отличительная черта рассматриваемого периода состояла в минимальной правовой регламентации информационных отношений при максимальном общественном доверии к СМИ как общественному институту и профессиональному сообществу.

Следующий, промежуточный прагматический этап (1993—1999 гг.) характеризуется функциональным пониманием роли СМИ в избирательном процессе.

Отличительная черта — открытая коммерциализация деятельности СМИ вообще и в электоральном процессе в особенности.

СМИ целенаправленно выступают за интересы тех или иных политических сил, рекламируя «политический товар» в лице отдельных кандидатов или политических объединений.

В условиях общественной деструкции, вызванной прежде всего экспансией правонарушающих технологий политического и экономического поведения, СМИ последовательно утрачивали качества общественного публичного института, превращаясь в предприятия по производству ангажированной политической информации.

Именно на этом этапе во всей своей полноте обнаружил себя кризис культуры участия в избирательном процессе, который в значительной мере был спровоцирован СМИ.

Третий этап (2000—2004 гг.) характеризуется сугубо административным пониманием роли СМИ в электоральной практике.

Предпринимается попытка максимально административно регламентировать систему политических коммуникаций.

Рационализация роли СМИ в политической системе, формально сохраняя ориентацию, связанную с формальным повышением активности участия граждан в электоральном процессе, сводится к выстраиванию системы административных юридических информационных отношений, охватывающей практически все элементы — условия и процедуры информирования граждан и предвыборной агитации.

Разумеется, действительная, а не мнимая роль СМИ в избирательном процессе в период между 1989—2004 гг. выявлялась постепенно и менялась в зависимости от политического и экономического контекста проводимых реформ, разочарования граждан в своих ожиданиях и утраты доверия проводимой социальной и экономической политике.

Продемонстрировав свои гражданские качества в период спонтанно зародившейся политической демократии (1989—1991 гг.), журналистское сообщество, последовательно утрачивая свою субъектность — автономию и независимость, активно включилось в процесс обслуживания политических претензий олигархических и бюрократических групп интересов на непосредственное осуществление функций публичного властвования.

По мере выстраивания корпоративной политической системы, в основании которой лежит соглашение между финансово-промышленными группами и государственной бюрократией о взаимных отношениях и гарантиях собственности и управления, электоральный процесс из формальной процедуры передачи властных полномочий по итогам голосования превратился в рынок политических услуг.

СМИ из института формирования активной гражданской политической и электоральной культуры и позиции стали трансформироваться в институт производства информационного политического товара, а в итоге — фабрику политической демагогии и манипулирования общественным мнением.

Ментальные, нравственные и политические последствия работы этой фабрики очевидны.

Не довольствуясь той ситуативной и служебной ролью, которая отводилась СМИ в период складывания управляемой политической демократии (1999—2004 гг.), данный институт сегодня начинает активно формировать свою собственную нишу в политической системе.

Остается только узнать, способно ли общество воспроизвести культуру ответственного политического участия в электоральном процессе в сложившейся ситуации, в которой манипулятивная функция СМИ становится существенным фактором и эффективным инструментом продвижения любых коммерчески или бюрократически мотивированных политических проектов.

Авторы работы, подчеркивая, что информационное обеспечение избирательного (референдумного) процесса представляет собой сложный политико-правовой феномен, ограничили предмет своего исследования проблематикой правового регулирования информационного обеспечения выборов и референдумов.

Очевидно, что реальный информационный процесс и формальные условия и требования практики информирования избирателей и проведения предвыборной агитации, хотя и связанные, но тем не менее весьма различные по своим характеристикам явления. Однако это объективное обстоятельство никоим образом не снижает научной и практической ценности работы.

Более того, последовательная правовая институционализация информационных отношений в электоральном процессе на современном этапе (2005–2007 гг.) выражает новые тенденции в развитии институтов выборов и референдумов.

Электоральная практика функционирования политических систем на федеральном, региональном и муниципальном уровнях, составной частью которых являются конкретные избирательные системы, нуждается именно в четком юридическом оформлении всех составных элементов электоральных информационных отношений — их субъектного состава, объектов правового регулирования, содержания информационных субъективных прав и юридических обязанностей участников электорального процесса, юридических гарантий и ограничений правонарушающих практик.

Только правовая регламентация информационных электоральных отношений, в основании которых лежат принципы публичной прозрачности и открытости избирательных процедур и действий на всех стадиях избирательного (референдумного) процессов, позволит избежать превращения СМИ в инструмент продвижения бюрократических и олигархических интересов в системы и институты публичного властвования.

Представленное исследование касается современного состояния юридического решения вопроса правового регулирования электоральных информационных отношений. В работе рассматриваются как общие проблемы информационного обеспечения избирательного (референдумного) процессов, так и конкретные проблемы информирования избирателей, участников референдума и предвыборной агитации и агитации по вопросам референдума.

Структура исследования задана непосредственно структурой информационных электоральных отношений. Авторский подход к исследуемой теме позволил детально просмотреть практически все составные элементы механизма правового регулирования электоральных информационных отношений в системе обеспечивающих их возникновение, изменение и прекращение основных институтов и субинститутов избирательного и референдумного права.

Актуальность работы не вызывает сомнений и определяется потребностью научного и практического осмысления целого ряда политико-правовых проблем, возникающих на стыке науки конституционного, административного и гражданского права, поскольку электоральный процесс одновременно включает в себя политические, организационные и договорные отношения, возникающие в связи и по поводу информационного обеспечения выборов и референдумов.

Монография, несомненно, будет востребована научным и журналистским сообществами и пополнит фонд продвинутых публикаций на данную тему и будет полезна для всех участников электорального процесса.

Введение

Развитие демократических институтов в современной России происходит одновременно со стремительной эволюцией информационной среды, появлением и развитием новых информационных технологий, совершенствованием информационных отношений. Информационное обеспечение избирательного (референдумного) процесса представляет собой сложный политико-правовой феномен, значение которого в российской электоральной действительности трудно переоценить.

В отличие от иных составляющих избирательного (референдумного) процесса, информационное обеспечение выборов и референдумов преимущественно имеет внешнюю направленность, оно непосредственно воспринимается участниками избирательных кампаний, кампаний референдума. Поэтому, очевидно, у значительной части граждан с информацией о выборах (референдуме) ассоциируется все содержание понятий «избирательная кампания», «кампания референдума». «Предвыборная гонка», «предвыборная борьба» — таковы общеизвестные термины, отражающие состязательность выборов, и в общественном сознании им соответствует жесткая конкуренция в ходе агитационной деятельности кандидатов, избирательных объединений, отражающаяся в агитационных материалах, а также в информации о проводимых агитационных мероприятиях и иной деятельности названных субъектов. Есть основания полагать, что именно специальная информация о выборах, референдуме, распространяемая в рамках информационного обеспечения избирательной (референдумной) кампании, в наибольшей степени (по сравнению с иными составляющими избирательного (референдумного) процесса) воздействует на избирателей, участников референдума, способствует формированию у них того или иного отношения к данной кампании, а также к отдельным ее участникам.

Изложенное мотивирует, на наш взгляд, необходимость правового регулирования информационного обеспечения выборов и референдумов и формирования юридически обоснованных правоприменительных подходов к реализации норм этого института. В известной мере способствовать решению этих задач призвана и настоящая работа.

В последние годы многие авторы обращаются к тематике выборов и референдумов. Однако лишь некоторые исследователи акцентируют внимание на проблематике их информационного обеспечения. Вместе с тем практика проведения выборов и референдумов в Российской Федерации убедительно показывает, что информационное обеспечение избирательного (референдумного) процесса как в части форми-

рования участников любой избирательной кампании, кампании референдума, так и в части их агитационной деятельности приобретает все большее значение. Рассматриваемый институт российского законодательства о выборах и референдумах является одним из сложнейших и требует особого внимания.

Помимо комплексного обзора проблематики информационного обеспечения избирательного (референдумного) процесса и рассмотрения тех его сторон, которые достаточно полно урегулированы действующим законодательством, в настоящей работе формулируется определенная позиция в отношении новых информационных технологий и методик, использование которых в электоральном процессе только начинается или прогнозируется.

С учетом схожести правовой природы избирательного и референдумного процессов материал в книге излагается одновременно в отношении обоих названных процессов. В тех случаях, когда их правовое регулирование различается, выделяются особенности регулирования информационного обеспечения референдумов.

В ходе внесения изменений в российское законодательство в 2006–2007 гг. в институте информационного обеспечения выборов и референдумов появились некоторые новшества, которые также отражены в настоящем исследовании.

Книга адресована прежде всего членам избирательных комиссий всех уровней, работникам аппаратов избирательных комиссий. Представляется, что она может быть полезна также для преподавателей, аспирантов и студентов учебных заведений юридического профиля, для повышения уровня правовой подготовки организаторов агитационной деятельности и ее непосредственных участников из числа членов политических партий, потенциальных кандидатов.

Книга может использоваться как учебное пособие по курсу «Информационное обеспечение выборов и референдумов в Российской Федерации». Примерная программа этого учебно-практического курса приведена в приложении 1. Организаторам обучения членов избирательных комиссий, иных участников избирательного (референдумного) процесса предлагаются также контрольные вопросы с элементами тестирования для оценки эффективности учебного процесса и степени усвоения слушателями содержания учебной программы.

Глава 1

Правовая природа информационного обеспечения избирательного (референдумного) процесса. Особенности правового регулирования распространения специальной информации о выборах (референдумах) в период избирательной кампании, кампании референдума

1.1. Информационное обеспечение избирательного (референдумного) процесса: общие положения

Информация (от лат. *informatio* – изложение, разъяснение) представляет собой безусловную ценность в современной общественной жизни. Свободный оборот необходимой обществу информации, обеспечение своевременного и быстрого доступа к ней научных и производственных коллективов, отдельных людей являются залогом успеха в большинстве сфер человеческой деятельности. Все большее значение в современном мире придается информационному обеспечению любых общественно значимых процессов. Развитие и усложнение информационного обмена в обществе прямо пропорционально эволюции социума, и современный человек живет в непрерывном информационном потоке, имея возможность ежедневно воспринимать колоссальный объем сведений. Этим можно объяснить принципиальную важность всестороннего и рационального правового регулирования отношений, связанных с производством, оборотом, потреблением информации.

Система нормативного регулирования разносторонних отношений, складывающихся в процессе производства, оборота и потребления информации, в настоящее время достаточно развита. Наличие комплекса взаимосвязанных норм, регулирующих указанные отношения, позволило исследователям выделить информационное право в качестве самостоятельной комплексной отрасли в системе российского права и законодательство об информации в качестве отрасли в системе российского законодательства¹.

Кроме того, в самостоятельную «комплексную правовую отрасль, опирающуюся на одноименную отрасль законодательства» выделяется

¹ Весьма подробно и детально предпосылки и основания формирования отрасли информационного права, ее предмет, методы и иные существенные характеристики рассмотрены в издании: *Бачило И.Л., Лопатин В.Н., Федотов М.А.* Информационное право: Учебник / Под ред. акад. РАН Б.Н. Топорнина. СПб.: «Юридический центр Пресс», 2001.

право массовой информации, теснейшим образом связанное с информационным правом².

Под комплексными отраслями в отечественной теории права понимаются общности взаимосвязанных однородных правовых норм, объединенных предметом регулирования, но относящихся при этом к разным отраслям права. Нормы информационного права, например, можно обнаружить и в конституционном, и в административном, и в гражданском законодательстве. Образно говоря, их можно назвать нормами с двойной пропиской, поскольку они входят одновременно в разные отрасли законодательства. В плоскости таких норм происходит пересечение двух или более отраслей законодательства.

С законодательством о выборах и референдумах нормы информационного права и права массовой информации теснейшим образом взаимодействуют в рамках института информационного обеспечения выборов и референдумов. Цель исследования их взаимодействия, их взаимного влияния видится в определении оптимального соотношения правового регулирования распространения информации в целом и специального правового регулирования распространения информации о выборах и референдумах, соответствующего потребности обеспечения и защиты избирательных прав граждан. В этой связи ниже рассматриваются особенности распространения специальной информации о выборах, референдуме в период избирательной кампании, кампании референдума по сравнению с общим правовым режимом распространения информации в Российской Федерации.

Установление определенных особенностей правового регулирования распространения информации, связанной с выборами, референдумами, в том числе введение более строгих правил, обусловлено объективными причинами. Это прежде всего связь распространения такой информации с функционированием институтов непосредственного народовластия. К тому же информационное обеспечение выборов (референдумов) является (особенно в части агитационной деятельности) самой политизированной и экспрессивной составляющей избирательного (референдумного) процесса. Оно представляет собой широкое поле для применения разного рода негативных технологий, в том числе осуществляемых с целью манипулятивного воздействия на избирателей. В этой связи перед законодателем стоит ответственная задача поиска золотой середины в правовом регулировании информационного обеспечения выборов и референдумов, поддержания рационального баланса между императивным законодательным регулированием отношений в этой сфере и этическим, профессиональным

² См.: Федотов М.А. Право массовой информации в Российской Федерации. М.: Междунар. отношения, 2002. С. 38–40.

саморегулированием деятельности производителей и распространителей специальной информации о выборах (референдумах).

Информационное обеспечение избирательного (референдумного) процесса является также одной из важнейших составляющих системы гарантий избирательных прав и права на участие в референдуме граждан Российской Федерации³. Неслучайно в статье 44 Федерального закона от 12 июня 2002 г. № 67-ФЗ «Об основных гарантиях избирательных прав и права на участие в референдуме граждан Российской Федерации»⁴ (с последующими изменениями) (далее – Федеральный закон «Об основных гарантиях избирательных прав и права на участие в референдуме граждан Российской Федерации») говорится, что информационное обеспечение способствует осознанному волеизъявлению граждан, гласности выборов и референдумов. Максимально полная, объективная, достоверная и своевременная информация, касающаяся избирательной кампании, кампании референдума, ее участников, порядка и сроков осуществления избирательных действий, действий по подготовке и проведению референдума и т. д. является необходимым условием реализации гражданами Российской Федерации своих избирательных прав, права на участие в референдуме, имеет важное значение для формирования у граждан определенных электоральных приоритетов, на которых основывается их осознанный выбор.

Информационное обеспечение избирательного (референдумного) процесса следует, по нашему мнению, рассматривать в трех аспектах:

во-первых, как комплексный правовой институт, представляющий собой совокупность взаимосвязанных правовых норм, предметом регулирования которых выступают отношения, складывающиеся в сфере производства и распространения специальной информации о выборах и референдумах в период избирательной кампании, кампании референдума;

³ Права в сфере информационного обеспечения выборов входят в круг избирательных прав граждан. Подпункт 28 статьи 2 Федерального закона от 12 июня 2002 г. № 67-ФЗ «Об основных гарантиях избирательных прав и права на участие в референдуме граждан Российской Федерации» относит к таковым, в частности, право участвовать в предвыборной агитации (отметим, что существуют разные варианты формулировки этого права. Некоторые исследователи употребляют в качестве общего термин «право на предвыборную агитацию» (см., например: Предвыборная агитация: теория и практика / Отв. ред. Н.С. Бондарь... С. 22 и др.). Иные используемые формулировки – «право на участие в предвыборной агитации», «право на проведение предвыборной агитации». Все они представляются в равной степени приемлемыми, хотя в них можно усмотреть некоторую смысловую разницу). Иные права информационного характера, реализуемые в избирательном процессе при участии гражданина в тех или иных избирательных действиях, исходя из формулировки указанного подпункта статьи 2, также относятся к избирательным правам граждан.

⁴ «Собрание законодательства Российской Федерации», 17.06.2002, № 24, ст. 2253.

во-вторых, что уже отмечено, как составную часть системы гарантий избирательных прав и права на участие в референдуме граждан Российской Федерации;

в-третьих, как составную часть избирательного (референдумного) процесса.

Отметим, что мы характеризуем информационное обеспечение избирательного (референдумного) процесса как его составную часть, а не как отдельную стадию. По нашему мнению, информационное обеспечение и финансирование (финансовое обеспечение) выборов нельзя считать отдельными стадиями избирательного процесса, так как они представляют собой комплексы мероприятий, осуществляемых на протяжении всей избирательной кампании, в том числе после голосования и определения результатов выборов (например, представление и опубликование итоговых финансовых отчетов), т. е. на всех стадиях избирательного процесса.

В литературе нередко приводится следующая последовательность стадий избирательного процесса: 1) назначение выборов; 2) установление избирательных округов; 3) установление избирательных участков (секций и т.п.); 4) создание избирательных органов (комиссий, бюро и т.п.); 5) регистрация избирателей; 6) выдвижение кандидатов; 7) агитационная кампания; 8) голосование; 9) подсчет голосов и установление итогов голосования; 10) возможный второй тур голосования; 11) окончательное определение и опубликование результатов выборов⁵. При этом В.В.Маклаков подчеркивает, что финансирование избирательной кампании относится ко всем стадиям избирательного процесса в совокупности⁶.

Основными стадиями избирательного процесса в Российской Федерации Ю.А. Веденеев и В.И. Лысенко называют: 1) назначение выборов; 2) образование избирательных округов, в том числе единого избирательного округа, избирательных участков, составление списков избирателей на основе сведений о государственной регистрации (учете) избирателей; 3) выдвижение кандидатов (списков кандидатов) и их регистрация; 4) информационное обеспечение выборов и проведение предвыборной агитации; 5) голосование и определение итогов голосования, установление результатов выборов, их официальное опубликование (публикация)⁷.

Таким образом, ведущие исследователи как российского, так и зарубежного избирательного права и процесса не относят финансовое

⁵ См.: Конституционное (государственное) право зарубежных стран: Учебник. В 4 томах. Тома 1-2 / Отв. ред. Б.А. Страшун. М.: БЕК, 1995. С. 340.

⁶ Там же. С. 352.

⁷ Избирательное право и избирательный процесс в Российской Федерации: Учебник для вузов / Отв. ред. канд.юрид.наук А.А. Вешняков. М.: НОРМА, 2003. С. 297.

обеспечение выборов к стадиям избирательного процесса, признавая его длительный и комплексный характер, в силу которого оно осуществляется на всех стадиях избирательного процесса⁸.

По нашему мнению, то же можно сказать и об информационном обеспечении выборов, включающего как предвыборную агитацию, так и информирование избирателей. Выделение его в качестве отдельной стадии избирательного процесса, наступающей после регистрации кандидатов, является, на наш взгляд, проявлением своего рода инерции взглядов, имевших распространение до того момента, как институт предвыборной агитации трансформировался в российском законодательстве о выборах (референдумах) в институт информационного обеспечения выборов. В настоящее время информационное обеспечение выборов осуществляется с начала и до завершения избирательной кампании⁹.

Избирательный процесс — это категория электоральной динамики, отражающая систему организационно-технологических, политических и правовых отношений, возникающих и развивающихся при подготовке и проведении выборов. Рассматривая структуру избирательного процесса, мы исходим из того, что ее составляют не только последовательные хронологически регламентированные этапы, которые принято именовать стадиями избирательного процесса, но и иные, не менее сложные и не менее важные элементы, проявляющиеся на всех стадиях и даже за их пределами. С учетом этого в избирательном процессе помимо стадийной следует выделять также обеспечительную составляющую, к которой относятся информационное и финансовое обеспечение выборов, а также такой важный элемент, как рассмотрение и разрешение избирательных споров и применение мер ответственности за нарушения требований избирательного законодательства, который мы можем

⁸ Е.И. Колюшин еще в 1999 г. писал, что законодательство не определяет содержания понятия «финансирование выборов», хотя широко его использует. Он отмечал, что в литературе употребляются также понятия «финансирование избирательных кампаний», «финансирование предвыборной агитации», «политическое финансирование», которые неравнозначны финансированию выборов. Под последним, по его мнению, целесообразно понимать все действия, направленные на прямое и косвенное финансовое и подающееся финансовой оценке материальное обеспечение подготовки и проведения выборов, не ограниченные рамками избирательной кампании (см.: Колюшин Е.И. Конституционное (государственное) право России: Курс лекций. М.: МГУ. 1999. С. 164–165).

⁹ Например, согласно пункту 4 статьи 72 Федерального закона «Об основных гарантиях избирательных прав и права на участие в референдуме граждан Российской Федерации» в течение трех месяцев со дня официального опубликования (обнародования) полных данных о результатах выборов в органы государственной власти данные, которые содержатся в протоколах всех комиссий об итогах голосования и о результатах выборов, размещаются в информационно-телекоммуникационной сети общего пользования «Интернет».

назвать правозащитным обеспечением выборов, исходя из того, что его главное предназначение заключается в защите избирательных прав граждан Российской Федерации.

Таким образом, избирательный процесс в Российской Федерации, по нашему мнению, следует рассматривать как систему правовых, политических и организационно-технологических отношений в сфере подготовки и проведения выборов и участия в проводимых выборах — отношений, складывающихся в рамках ряда последовательных стадий, а также информационного, финансового и правозащитного обеспечения выборов. Данное определение в равной степени применимо и к референдумному процессу.

Ранее уже высказывалась позиция¹⁰, согласно которой информационное обеспечение избирательного процесса осуществляется в виде производства и распространения связанной с выборами информации в период всей избирательной кампании. Правовые отношения, складывающиеся в процессе производства и распространения такой информации в указанный период, могут быть выделены в особый вид — избирательные информационные правоотношения. Еще в 2002 г. было предложено выделить в отдельную главу в федеральных законах о выборах положения, касающиеся информационного обеспечения избирательной кампании, что и было реализовано. Развивая изложенный подход отметим, что в перспективе в рамках кодификации федерального избирательного (референдумного) законодательства следует, по нашему мнению, учесть специфику и комплексную природу института информационного обеспечения выборов (референдумов) и отнести соответствующей главе надлежащее место в структуре кодифицированного акта, не включая информационное обеспечение выборов (референдумов) в последовательность стадий избирательного (референдумного) процесса.

Рассуждая о теоретических основах информационного обеспечения выборов и референдумов, нельзя не отметить, что в процессе реализации норм этого института складывается особый вид правоотношений.

Известно, что в процессе деятельности организаций, осуществляющих выпуск средств массовой информации (далее — СМИ), возникает специальный вид правоотношений — массово-информационные правоотношения, «специфика которых состоит в том, что в них информация предстает самостоятельным объектом правоотношений, а значит, нуждается в специальном механизме правового регулирования»¹¹.

¹⁰ См.: *Большаков С.В.* Правовое регулирование участия средств массовой информации в избирательном процессе. Автор. дисс. ... канд. юрид. наук. М., 2002. С. 15, 18–21, 24.

¹¹ *Федотов М.А.* Правовые основы участия СМИ в избирательной кампании. // Интернет-мониторинг выборов в России. М.: МИПО РЕПРО. 2001. С. 10.

Такие отношения, регулируемые нормами информационного права и права массовой информации (информационные правоотношения), могут быть отнесены к группе отношений по обеспечению прав и свобод человека, а также к группе отношений по поводу обмена материальными и нематериальными ценностями.

Первая из вышеназванных групп информационных отношений, прямо восходящая к конституционным принципам свободы слова и свободы информации, регулируется императивными методами, присущими публичному праву.

Группа общественных отношений, возникающих по поводу обмена материальными и нематериальными ценностями информационного характера, очевидно, может быть отнесена к частноправовой сфере, регулируемой, как правило, диспозитивными методами.

Таким образом, можно сделать вывод о том, что при осуществлении правового регулирования в сфере информационного права, как правило, применяется сочетание императивного и диспозитивного методов правового регулирования соответствующих информационных отношений.

При этом в качестве объекта правового регулирования выступают отношения между производителями, распространителями и потребителями информации, и речь, таким образом, идет об информационных правоотношениях, возникающих между субъектами права в процессе производства, распространения и получения информации.

В свою очередь избирательные отношения являются предметом регулирования избирательного права, входящего в систему конституционного права.

Избирательные отношения могут быть квалифицированы как отношения, возникающие в процессе реализации гражданами активного и пассивного избирательного права, иных избирательных прав в период проведения выборов, основной целью которых является формирование легитимных органов государственной власти и органов местного самоуправления.

Избирательные отношения могут быть отнесены также к группе отношений по обеспечению прав и свобод человека, связанных с соблюдением участниками избирательного процесса режима законности, а также охраной правового порядка реализации норм конституционного (и конкретно — избирательного) права.

Очевидно, что избирательные отношения, в том числе связанные с распространением информации о выборах в период избирательной кампании, регулируются публично-правовыми отраслями российского права, применяющими преимущественно императивный, основанный на субординации между участниками правоотношения метод правового регулирования.

С учетом сказанного можно утверждать, что между участниками избирательной кампании в ходе обмена информацией о выборах возникают не информационные правоотношения, а избирательные правоотношения информационного характера, или, говоря иначе, **избирательные информационные правоотношения**.

Информационное обеспечение избирательного (референдумного) процесса имеет свои конституционные основания. Конституция Российской Федерации, являясь ядром правовой системы России¹², содержит в своих нормах основы всех отраслей, подотраслей и институтов российского законодательства. Не составляет исключения и рассматриваемый институт.

Определяя конституционные основы информационного обеспечения избирательного (референдумного) процесса необходимо, на наш взгляд, избегать чрезмерного «расширения» такой конституционной базы, ограничиваясь лишь теми конституционными нормами, на которых непосредственно основан данный институт.

В этой связи нельзя, по нашему мнению, в полной мере согласиться с выводами Н.С. Бондаря и А.А. Джагаряна, которые пишут: «Формулируя перечень избирательных прав граждан в п. 28 ст. 2 ФЗ «Об основных гарантиях...», законодатель разделяет избирательные права на конституционные (активное и пассивное) и «иные» избирательные права (в Федеральном законе слово «иные» не содержится, но фактически подразумевается), к которым отнесено и право на участие в предвыборной агитации. Подобный подход может навести на мысль, что «иные» избирательные права не имеют своего конституционного содержания. Однако более внимательный анализ выявляет несостоятельность такого подхода»¹³. Далее названные авторы отмечают, что конституционное содержание права на предвыборную агитацию не замыкается пределами нормативного содержания статьи 32 Конституции, а «вытекает из фундаментальных конституционных ценностей». Среди положений, из которых вытекает право на предвыборную агитацию, они называют статьи 2, 6, 13, 29, 32, 130 и др. Конституции Российской Федерации и даже абзацы 1, 4 и 6 ее преамбулы.

Не отрицая, что конституционное содержание имеет любое право человека и гражданина, любой правовой институт (что естественно, учитывая всеобъемлющий и учредительный характер конституционной регламентации), отметим вместе с тем, что непосредственное отношение некоторых из перечисленных положений к предвыборной

¹² См.: Козлова Е.И., Кутафин О.Е. Конституционное право России: Учебник. 3-е изд. перераб. и доп. М.: Юристъ, 2002. С. 87.

¹³ См.: Бондарь Н.С., Джагарян А.А. Конституционная ценность избирательных прав граждан России. М.: Формула права, 2005. С. 54.

агитации и к информационному обеспечению избирательного (референдумного) процесса в целом вызывает сомнения¹⁴.

По нашему мнению, конституционные основы правового института информационного обеспечения выборов (а не всего комплекса избирательных прав граждан) следует ограничивать положениями статьи 29 Конституции Российской Федерации, определяющей базовые параметры информационного оборота в стране, в их взаимосвязи с регламентирующими избирательные права граждан нормами статьи 32 Конституции Российской Федерации. Положения каждой части статьи 29 закладывают основы установления правового режима распространения любой информации, в частности специальной информации о выборах и референдумах, в том числе в период избирательной кампании, кампании референдума.

Согласно части 1 статьи 29 Конституции Российской Федерации каждому гарантируется свобода мысли и слова. На основании данного положения свобода слова, выражения мнения должна быть гарантирована соответствующими нормами и в процессе информационного обеспечения выборов (референдумов).

Часть 2 названной статьи гласит: «Не допускаются пропаганда или агитация, возбуждающие социальную, расовую, национальную или религиозную ненависть и вражду. Запрещается пропаганда социального, расового, национального, религиозного или языкового превосходства». Это единственная конституционная норма, в которой используется термин «агитация». Конституированные данной нормой ограничения являются обязательными и в сфере информационного обеспечения избирательного (референдумного) процесса.

В соответствии с частью 3 статьи 29 Конституции Российской Федерации никто не может быть принужден к выражению своих мнений и убеждений или отказу от них. Часть 4 указанной статьи устанавли-

¹⁴ Поясним также, что отраженный в действующем законодательстве подход к избирательным правам не означает отсутствия конституционных оснований и конституционной ценности у каких-либо избирательных прав. Дифференцируя в статье 2 Федерального закона «Об основных гарантиях избирательных прав и права на участие в референдуме граждан Российской Федерации» эти права на конституционное право граждан Российской Федерации избирать и быть избранными и иные права, законодатель отнюдь не подразумевает, что иные, помимо закрепленных в статье 32 Конституции Российской Федерации, избирательные права граждан России не имеют своего конституционного содержания. Просто такие права прямо не закреплены в Конституции Российской Федерации и являются правами, основанными на законе. Естественно, они вытекают из совокупности конституционных норм, в том числе норм, устанавливающих основы конституционного строя Российской Федерации. Однако из той же совокупности норм вытекают и многие другие права человека и гражданина, именно поэтому мы останавливаемся только на *непосредственном* конституционном основании института информационного обеспечения выборов и референдумов – статьях 29 и 32 Конституции Российской Федерации в их взаимосвязи.

вает, что каждый имеет право свободно искать, получать, передавать, производить и распространять информацию любым законным способом. Согласно части 5 гарантируется свобода массовой информации и запрещается цензура.

Свободе выражения мнения в избирательном (референдумном) процессе уделяется немало внимания. Нормы законодательства о выборах и референдумах (в том числе, в конституционно-правовом смысле некоторых из них, выявленном Конституционным Судом Российской Федерации в Постановлении от 30 октября 2003 г. № 15-П) и практика их применения ориентированы на то, чтобы гарантировать свободу слова и выражения мнения, в том числе журналистами при осуществлении их профессиональной деятельности. Права и интересы принимающих участие в информационном обеспечении выборов организаций, осуществляющих выпуск СМИ, также являются объектом защиты соответствующих электорально-правовых норм.

Таким образом, как информационное право и право массовой информации, так и институт информационного обеспечения избирательного (референдумного) процесса имеют, как нам представляется, общую конституционную основу в статье 29 Конституции Российской Федерации, которая (безусловно, во взаимосвязи с иными конституционными нормами) закладывает базис всего правового регулирования информационного оборота в стране.

Исследование существующего правового регулирования избирательного процесса в части его информационного обеспечения позволяет нам сформулировать в качестве одного из принципов избирательного права **принцип полноты информационного обеспечения выборов**. Он обусловлен важностью обеспечения реализации в избирательном процессе конституционного права свободно искать, получать, передавать, производить и распространять информацию любым законным способом (статья 29 Конституции Российской Федерации), а также важностью получения избирателями всесторонней и разнообразной информации о кандидатах, избирательных объединениях, избирательном законодательстве, порядке и сроках осуществления избирательных действий, которая служит цели обеспечения возможности свободной и самостоятельной реализации гражданами своих избирательных прав.

Этот принцип проявляется в отраженной в действующем законодательстве о выборах концепции дифференциации информационного обеспечения выборов на информирование избирателей, которое должно быть объективным, достоверным и призвано снабжать граждан правдивой информацией о выборах, и предвыборную агитацию, имеющую специальную целевую природу и направленную прежде всего на то, чтобы посредством распространения определенной инфор-

мации склонить избирателей к поддержке на выборах того или иного кандидата, списка кандидатов.

Кроме того, фактическое информационное обеспечение выборов (а также референдумного процесса, в отношении которого можно сформулировать аналогичный принцип) шире, нежели совокупность информирования избирателей и предвыборной агитации, что вполне объяснимо с учетом важности и необходимости обеспеченной техническими средствами, в частности средствами ГАС «Выборы», передачи между субъектами, участвующими в подготовке и проведении выборов, разносторонней, в том числе юридически значимой, информации о выборах всех уровней. На наш взгляд, исходя из определения ГАС «Выборы», согласно которому под указанной системой понимается автоматизированная информационная система, реализующая информационные процессы при подготовке и проведении выборов и референдума, а также из очевидной терминологической и содержательной взаимосвязи законодательства о ГАС «Выборы» и об информации, можно говорить о том, что использование ГАС «Выборы» при подготовке и проведении выборов и референдумов является составной частью информационного обеспечения избирательного (референдумного) процесса в широком смысле. И хотя такой широкий подход не закреплен в законах о выборах, исходящих из понимания информационного обеспечения только как совокупности информирования избирателей и предвыборной агитации, он, по нашему мнению, подтверждает высказанную выше мысль о комплексном характере информационного обеспечения, не замыкающегося рамками одной стадии избирательного (референдумного) процесса. Кроме того, отметим, что широкий подход к институту информационного обеспечения выборов и референдумов, более полное использование его потенциала и дальнейшее развитие его возможностей, по нашему мнению, в перспективе позволят решать все большее количество задач в избирательном (референдумном) процессе, постепенно отказываясь в будущем от некоторых методов, эффективность (и даже безопасность) которых вызывает сомнения (например, от использования в ходе избирательных кампаний вертолетов в условиях Крайнего Севера и т.п.).

С этой точки зрения одним из аспектов рассматриваемого принципа является обеспечение наличия у организаторов выборов полной информации, касающейся всех сторон подготовки и проведения выборов, и возможности своевременной и безопасной передачи этой информации между избирательными комиссиями разных уровней с использованием технических средств.

Статья 13 Конвенции о стандартах демократических выборов, избирательных прав и свобод в государствах — участниках Содружества Независимых Государств устанавливает правила государственной

информационной поддержки выборов и агитационной деятельности, раскрывающие некоторые стороны принципа полноты информационного обеспечения выборов¹⁵. В соответствии с указанной статьей стороны обеспечивают свободу поиска, сбора, распространения информации о выборах, кандидатах, беспристрастное информационное освещение выборов в средствах массовой информации и телекоммуникаций. При этом организации, осуществляющие выпуск средств массовой информации, призваны информировать население о выборах, выдвижении кандидатов (списков кандидатов), их предвыборных программах (платформах), о ходе избирательной кампании, итогах голосования и результатах выборов, и осуществлять свою деятельность в рамках Конституции, законов, международных обязательств государства.

В аспекте предвыборной агитации названная Конвенция требует, чтобы гражданам, кандидатам, политическим партиям (коалициям), выдвинувшим кандидата и (или) список кандидатов, иным общественным объединениям, общественным организациям гарантировалась свобода проведения агитационной деятельности в любых допускаемых законом формах и законными методами в порядке и сроки, предусмотренные законами, в условиях плюрализма мнений, отсутствия цензуры.

1.2 Общие вопросы регулирования распространения специальной информации о выборах, референдуме в период избирательной кампании, кампании референдума: мировой и отечественный опыт

В международных правовых актах немалое внимание уделяется вопросам выборов и вопросам свободного информационного обмена в современных государствах. В международно-правовых нормах и декларациях сформулированы рамочные, общие и конкретные правовые положения в части регулирования информационного обеспечения выборов.

Всеобщая декларация прав человека¹⁶ установила, что каждый человек имеет право на свободу убеждений и на свободное выражение их; это право включает свободу беспрепятственно придерживаться своих убеждений и свободу искать, получать и распространять инфор-

¹⁵ См.: Конвенция о стандартах демократических выборов, избирательных прав и свобод в государствах – участниках Содружества Независимых Государств и Рекомендации для международных наблюдателей Содружества Независимых Государств по наблюдению за выборами. Издание Центральной избирательной комиссии Российской Федерации. М., 2004.

¹⁶ Текст международных документов в настоящей работе и в приложении приводится по изданию: Международные избирательные стандарты: Сб. документов / Отв. ред. канд. юрид. наук А.А. Вешняков; науч. ред.: д. юрид. наук В.И. Лысенко. М.: Весь Мир, 2004.

мацию и идеи любыми средствами и независимо от государственных границ (статья 19). В статье 21 Декларации закреплено, что воля народа должна быть основой власти правительства; эта воля должна находить выражение в периодических и нефальсифицированных выборах, которые должны проводиться при всеобщем и равном избирательном праве, путем тайного голосования или же посредством других равнозначных форм, обеспечивающих свободу голосования.

Основополагающие принципы проведения выборов, такие, как принцип нефальсифицированности и принцип свободных выборов, предполагают, в том числе, реализацию в ходе избирательных кампаний свободы выражения мнения и свободы массовой информации. Рассуждая о принципе свободных выборов, закрепленном в части 3 статьи 3 Конституции Российской Федерации, Т.Д. Зражевская справедливо отмечает: «Содержание данного стандарта включает в себя: создание условий для осознанного и обоснованного выбора между альтернативными кандидатами; право на свободу мнения и слова; право на свободу информации; право на свободу собраний и ассоциаций; свободное волеизъявление при тайном голосовании»¹⁷. Таким образом, избирательные права и права в информационной сфере теснейшим образом взаимосвязаны, как взаимосвязаны и принципы проведения выборов с основными принципами информационного оборота. На это ориентирует международно-правовая регламентация упомянутых важнейших начал общественной жизни.

При этом в международных документах справедливо уделяется внимание и возможности ограничения информационных прав. В статье 19 Международного пакта о гражданских и политических правах сказано: 1) Каждый человек имеет право беспрепятственно придерживаться своих мнений; 2) Каждый человек имеет право на свободное выражение своего мнения; это право включает свободу искать, получать и распространять всякого рода информацию и идеи, независимо от государственных границ, устно, письменно или посредством печати или художественных форм выражения или иными способами по своему выбору. Вместе с тем установлено, что пользование предусмотренными в пункте 2 правами налагает особые обязанности и особую ответственность. Оно может быть, следовательно, сопряжено с некоторыми ограничениями, которые, однако, должны быть установлены законом и являться необходимыми: а) для уважения прав и репутации других лиц; б) для охраны государственной безопасности, общественного порядка, здоровья или нравственности населения.

Таким образом, международная регламентация ограничений информационных прав исходит из концепции законности, необходимос-

¹⁷ Зражевская Т.Д.. Проблема конституционного закрепления принципов избирательной системы Российской Федерации// Право и власть. 2001. №1. С. 26.

ти таких ограничений и их соразмерности определенным общественно значимым целям. Та же концепция отражена в иных международных документах, а также в части 3 статьи 55 Конституции Российской Федерации.

Статья 10 Европейской конвенции о защите прав человека и основных свобод также устанавливает, что каждый имеет право свободно выражать свое мнение, которое включает свободу придерживаться своего мнения и свободу получать и распространять информацию и идеи без какого-либо вмешательства со стороны публичных властей и независимо от государственных границ. Вместе с тем в части 2 статьи 10 Конвенции говорится, что осуществление этих свобод, налагающее обязанности и ответственность, может быть сопряжено с определенными формальностями, условиями, ограничениями или санкциями, которые предусмотрены законом и необходимы в демократическом обществе в интересах национальной безопасности, территориальной целостности или общественного порядка, в целях предотвращения беспорядков или преступлений, для охраны здоровья и нравственности, защиты репутации или прав других лиц, предотвращения разглашения информации, полученной конфиденциально, или обеспечения авторитета и беспристрастности правосудия.

Правовая регламентация информационного обеспечения выборов и референдумов в Российской Федерации отвечает требованиям названных международных актов. При этом в отношении предвыборной агитации необходимо отметить, что федеральное законодательство о выборах и референдумах не устанавливает ограничений прав и свобод человека и гражданина, в частности права свободно искать, получать, передавать, производить и распространять информацию любым законным способом, а регламентирует правовой режим реализации права на предвыборную агитацию как одного из предусмотренных законом избирательных прав граждан Российской Федерации.

Анализируя положения статьи 19 Международного пакта о гражданских и политических правах и статьи 10 Европейской конвенции о защите прав человека и основных свобод в контексте избирательного процесса, можно прийти к выводу о том, что эти положения закрепляют, во-первых, право избирателей делать свой выбор не вслепую, а на основании полной и достоверной информации о выборах; во-вторых, право кандидатов (избирательных объединений) на доведение до сведения избирателей своих предвыборных программ; в-третьих, право организаций, осуществляющих выпуск СМИ, доводить до избирателей сообщения по вопросам, имеющим общественный интерес, а также излагать свою точку зрения на избирательную кампанию.

Эти права можно рассматривать как аспекты права на свободные выборы. При этом формальный и публичный характер избирательного

процесса, императивно предписывающий всем его субъектам осуществлять избирательные действия в строгом соответствии с процедурами, установленными законами о выборах, предполагает необходимость уточнения порядка и правил распространения информации о выборах в период избирательной кампании с целью, во-первых, обеспечить равенство прав избирателей, всех субъектов избирательного процесса в информационной сфере, а во-вторых, воспрепятствовать попыткам недобросовестных участников избирательной кампании нарушить права иных лиц для достижения собственных политических или экономических выгод. Это касается, в частности, тех представителей СМИ, которые, нарушая установленные законами о выборах ограничения, участвуют в проведении предвыборной агитации в пользу одного или нескольких кандидатов, пренебрегая при этом общепризнанными этическими нормами, закрепленными в том числе в регламентирующих журналистскую деятельность международных документах.

Необходимо подчеркнуть, что Федеральный закон «Об основных гарантиях избирательных прав и права на участие в референдуме граждан Российской Федерации», как и иные законодательные акты Российской Федерации о выборах и референдумах, не вступает в противоречие с приведенными международно-правовыми стандартами в сфере распространения информации. Названный закон выделяет цель обеспечения равенства прав граждан, гарантированного статьями 17 и 19 Конституции Российской Федерации. В свою очередь принцип равенства прав граждан исключительно важен для реализации конституционного права граждан России избирать и быть избранными в органы государственной власти и органы местного самоуправления.

Анализ современных международных документов, в которых так или иначе затрагиваются вопросы распространения информации и участия организаций, осуществляющих выпуск СМИ, в избирательном процессе показывает, что в современном мире все большее значение придается обеспечению равенства прав в этой сфере, доступности информации и «чистоты» информационного пространства¹⁸. Основываясь на нормах и рекомендациях международных документов, современные государства должны обеспечивать соответствующее регулирование национальным законодательством отношений по информационному обеспечению избирательного (референдумного) процесса.

В ходе развития постсоветского законодательства о выборах и референдумах в нашей стране, пожалуй, самым существенным образом эволюционировал именно рассматриваемый институт, пройдя путь от

¹⁸ Извлечения из таких документов, наглядно демонстрирующих возрастание интереса на международном уровне к вопросам информационного обеспечения выборов, приведены в приложении к настоящей работе.

рамочного регулирования предвыборной агитации до детального регулирования информационного обеспечения выборов и референдумов в целом.

Историю развития норм института предвыборной агитации, а затем информационного обеспечения выборов и референдумов в отечественном законодательстве с 1994 г. можно вкратце изложить следующим образом.

В Федеральном законе «Об основных гарантиях избирательных прав граждан Российской Федерации» 1994 года глава 6 «Предвыборная агитация» включала в себя всего четыре статьи, устанавливавшие самые основные правила проведения предвыборной агитации в ходе избирательной кампании в аспекте права на предвыборную агитацию, условий проведения предвыборной агитации через средства массовой информации, недопустимости злоупотреблений правом на проведение предвыборной агитации и сроков ее проведения. Нормы, закрепленные в указанных статьях, регулировали только наиболее общие и основные отношения в сфере проведения предвыборной агитации и, таким образом, соответствовали рамочному характеру закона. Однако недостаточно детальное регулирование на законодательном уровне указанных отношений создало возможность для применения разнообразных технологий, эксплуатировавших имеющуюся пробельность, которой умело пользовались изобретательные и далеко не всегда законопослушные политтехнологи.

При совершенствовании законодательной регламентации и принятии в 1997 г. нового Федерального закона «Об основных гарантиях избирательных прав и права на участие в референдуме граждан Российской Федерации» сфера регулирования норм, регламентирующих порядок проведения предвыборной агитации, была существенно расширена. Глава 7 «Агитация при проведении выборов и референдума» указанного закона содержала уже девять статей, основным новшеством которых стало достаточно детальное установление условий проведения предвыборной агитации всеми разрешенными законом методами: общих условий доступа кандидатов, избирательных объединений, избирательных блоков, инициативных групп по проведению референдума к средствам массовой информации; условий проведения агитации через электронные средства массовой информации; условий проведения агитации через печатные средства массовой информации; условий проведения агитации посредством проведения массовых мероприятий; условий распространения агитационных печатных материалов (статьи 39–43). Несмотря на это, развитие информационных и «черных» избирательных технологий в известной степени опередило развитие законодательных регламентаций в этой сфере, что в наихудшем виде проявилось на выборах депутатов Государственной Думы Федерально-

го Собрания Российской Федерации третьего созыва в 1999 г. (например, знаменитое «телекиллерство» С. Доренко).

Стремление к устранению подобных негативных явлений, коренящихся, в том числе, в низком уровне электорально-правовой культуры некоторых участников избирательного процесса, привело к выработке новой концепции и появлению в обновленном Федеральном законе «Об основных гарантиях избирательных прав и права на участие в референдуме граждан Российской Федерации» 2002 г. института информационного обеспечения выборов, подразделяющегося на информирование избирателей и предвыборную агитацию.

Глава VII этого закона называется «Гарантии прав граждан на получение и распространение информации о выборах и референдумах» и включает в себя 13 статей, регулирующих порядок осуществления как информирования избирателей, так и предвыборной агитации, призванных в совокупности способствовать осознанному волеизъявлению граждан и гласности выборов. Тексты соответствующих правовых предписаний до предела конкретизированы (и продолжают конкретизироваться в ходе внесения в них изменений) – очевидно, что законодатель стремится урегулировать на уровне закона по возможности все ситуации, как уже имевшие место на практике, так и поддающиеся прогнозированию в ходе информационного обеспечения выборов.

На текущем этапе развития избирательного законодательства нормы института информационного обеспечения выборов и референдумов в очередной раз претерпели определенную коррекцию, в том числе с учетом правовых позиций Конституционного Суда Российской Федерации, судебной практики, государственного курса на усиление правовых мер противодействия экстремистской деятельности и новых организационно-технических реалий в сфере массовой информации.

Законодательную основу правового регулирования отношений в сфере информационного обеспечения выборов и референдумов составляет указанная глава VII Федерального закона «Об основных гарантиях избирательных прав и права на участие в референдуме граждан Российской Федерации». Исключение составляют отношения в сфере информационного обеспечения референдума Российской Федерации, основой регулирования которых является глава 8 «Информационное обеспечение референдума» Федерального конституционного закона от 28 июня 2004 года № 5-ФКЗ «О референдуме Российской Федерации».

Нормами главы VII Федерального закона «Об основных гарантиях избирательных прав и права на участие в референдуме граждан Российской Федерации», с учетом положений пункта 6 статьи 1 названного Федерального закона, согласно которому федеральные законы, конституции (уставы), законы субъектов Российской Федерации, иные нормативные правовые акты о выборах и референдумах, принимаемые

в Российской Федерации, не должны противоречить этому Федеральному закону, предопределяется содержание соответствующих глав федеральных законов «О выборах депутатов Государственной Думы Федерального Собрания Российской Федерации» и «О выборах Президента Российской Федерации», а также законов субъектов Российской Федерации, регламентирующих информационное обеспечение конкретных выборов. Вместе с тем федеральными законами, законами субъектов Российской Федерации могут устанавливаться дополнительные гарантии избирательных прав и права на участие в референдуме граждан Российской Федерации.

Положения глав названных законов об информационном обеспечении выборов и референдумов следует применять во взаимосвязи с иными нормами этих законов, а также с положениями смежного законодательства, прежде всего законодательства о средствах массовой информации. Непосредственным образом связаны с регулированием отношений в сфере информационного обеспечения выборов и референдумов нормы специальных законов об информации, Федерального закона от 19 июня 2004 г. № 54-ФЗ «О собраниях, митингах, демонстрациях, шествиях и пикетированиях» и других законов. Системная работа с избирательным и смежным законодательством необходима для правильного правоприменения в том числе в области информационного обеспечения выборов и референдумов.

Особого внимания заслуживает Закон Российской Федерации от 27 декабря 1991 г. № 2124-1 «О средствах массовой информации»¹⁹ (с последующими изменениями). Этот Закон раскрыл содержание свободы массовой информации в Российской Федерации, установил правила, запрещающие цензуру и злоупотребление свободой массовой информации, определил основные понятия в сфере массовой информации и в целом создал достаточно прочную правовую базу функционирования медиаиндустрии в нашей стране.

Терминологический ряд Закона (правовые дефиниции), установленный статьей 2, является ориентиром для всех правовых актов, в какой-либо части регулирующих отношения в сфере массовой информации. Названная статья определяет, что для целей данного Закона:

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

под средством массовой информации понимается периодическое печатное издание, радио-, теле-, видеопрограмма, кинохроникальная программа, иная форма периодического распространения массовой информации. В этой связи необходимо обратить внимание на недопус-

¹⁹ «Ведомости СНД и ВС РФ», 13.02.1992, № 7. ст. 300.

тимостью употребления термина «СМИ» для идентификации организаций телерадиовещания, редакций периодических печатных изданий (субъектов права). Закон рассматривает СМИ как объекты, как формы периодического распространения массовой информации определенными субъектами. Поэтому в законодательстве о выборах и референдумах используется юридически корректное понятие «организации, осуществляющие выпуск средств массовой информации», обозначающее организации, которые осуществляют теле- и (или) радиовещание, и редакции периодических печатных изданий (подпункт 46 статьи 2 Федерального закона «Об основных гарантиях избирательных прав и права на участие в референдуме граждан Российской Федерации»);

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

под радио-, теле-, видео-, кинохроникальной программой понимается совокупность периодических аудио-, аудиовизуальных сообщений и материалов (передач), имеющая постоянное название и выходящая в свет (в эфир) не реже одного раза в год;

под продукцией средства массовой информации понимается тираж или часть тиража отдельного номера периодического печатного издания, отдельный выпуск радио-, теле-, кинохроникальной программы, тираж или часть тиража аудио- или видеозаписи программы;

под распространением продукции средства массовой информации понимается продажа (подписка, доставка, раздача) периодических печатных изданий, аудио- или видеозаписей программ, трансляция радио-, телепрограмм (вещание), демонстрация кинохроникальных программ;

под специализированным средством массовой информации понимается такое средство массовой информации, для регистрации или распространения продукции которого Законом Российской Федерации «О средствах массовой информации» установлены специальные правила;

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

под главным редактором понимается лицо, возглавляющее редакцию (независимо от наименования должности) и принимающее окончательные решения в отношении производства и выпуска средства массовой информации;

под журналистом понимается лицо, занимающееся редактированием, созданием, сбором или подготовкой сообщений и материалов для редакции зарегистрированного средства массовой информации, свя-

занное с ней трудовыми или иными договорными отношениями либо занимающееся такой деятельностью по ее уполномочию;

под издателем понимается издательство, иное учреждение, предприятие (предприниматель), осуществляющее материально-техническое обеспечение производства продукции средства массовой информации, а также приравненное к издателю юридическое лицо или гражданин, для которого эта деятельность не является основной либо не служит главным источником дохода;

под распространителем понимается лицо, осуществляющее распространение продукции средства массовой информации по договору с редакцией, издателем или на иных законных основаниях.

В названных значениях применяются перечисленные понятия и в сфере регулирования информационного обеспечения выборов и референдумов, в связи с чем представляется важным, чтобы правоприменители, прежде всего избирательные комиссии, применяя те или иные нормы института информационного обеспечения, всегда ориентировались на приведенный терминологический ряд, не допуская неверной интерпретации основных понятий в области массовой информации.

Закон Российской Федерации «О средствах массовой информации» устанавливает правила учреждения, регистрации организаций, осуществляющих выпуск СМИ, организации деятельности телерадиокомпаний и редакций периодических печатных изданий, права и обязанности журналистов, регламентирует их отношения с гражданами и организациями, порядок распространения массовой информации, основы межгосударственного сотрудничества в области массовой информации и ответственность за нарушение законодательства о СМИ. Избирательным комиссиям, равно как и иным правоприменителям, при решении тех или иных вопросов, касающихся информационного обеспечения выборов и референдумов, весьма часто приходится обращаться к нормам Закона Российской Федерации «О средствах массовой информации». В дальнейшем изложении конкретных аспектов информирования избирателей и предвыборной агитации будут отмечаться «точки соприкосновения» норм избирательного законодательства и названного Закона, которым следует уделять особое внимание.

Сегодня очевидно, что Закон Российской Федерации «О средствах массовой информации» во многих аспектах устарел и не отвечает потребностям регулирования современных разносторонних отношений в области масс-медиа, в том числе с учетом развития новых информационно-коммуникационных систем и технологий и появления новых видов СМИ (прежде всего, Интернет-СМИ)²⁰.

²⁰ Подробнее см. главу 5 настоящей работы.

В этой связи представляются весьма желательными разработка и принятие нового, отражающего современные реалии жизни российского общества федерального закона о средствах массовой информации.

На основании положений статей 29 и 32 Конституции Российской Федерации законодательство о выборах и референдумах регламентирует право граждан Российской Федерации на участие в информационном обеспечении выборов и устанавливает систему гарантий их прав на получение и распространение информации о выборах, референдумах.

С учетом важности всестороннего гарантирования прав граждан в сфере информационного обеспечения выборов, референдумов, в Федеральном законе «Об основных гарантиях избирательных прав и права на участие в референдуме граждан Российской Федерации» систематизированы нормы, закрепляющие принципы и порядок информирования избирателей, участников референдума; правила опубликования (обнародования) результатов опросов общественного мнения, связанных с выборами, референдумами; виды организаций телерадиовещания и периодических печатных изданий, участвующих в информационном обеспечении выборов и референдумов; понятие, перечень форм и методов предвыборной агитации, агитации по вопросам референдума, а также правила проведения такой агитации различными методами; временные рамки агитационного периода; гарантии права участников референдума на своевременное ознакомление с текстом проекта закона, иного нормативного правового акта, выносимого на референдум; ограничения при проведении предвыборной агитации, агитации по вопросам референдума. Указанные нормы представляют собой систему основных правовых гарантий реализации избирательных прав граждан в сфере информационного обеспечения выборов.

Таким образом, правовой режим распространения специальной информации о выборах и референдумах установлен специальным законодательством. В то же время общий правовой режим информационного оборота в стране определяется законодательством об информации. Общая картина соотношения этих режимов такова: электорально-правовое регулирование в данной сфере основывается на базовых параметрах информационного оборота, определенных законами об информации, но при этом устанавливает существенные особенности, обусловленные спецификой электоральной информации и периодом ее распространения.

Основные ограничения на распространение специальной информации о выборах и референдумах можно классифицировать следующим образом:

- ограничения, обусловленные принципами информирования избирателей, участников референдума, требованиями к субъектам и порядку его осуществления;

- ограничения по кругу субъектов – организаций, осуществляющих выпуск СМИ, которые вправе предоставлять эфирное время, печатную площадь для проведения предвыборной агитации, агитации по вопросам референдума;
- ограничения по кругу субъектов – физических лиц и организаций, которые вправе проводить предвыборную агитацию, агитацию по вопросам референдума;
- ограничения, обусловленные порядком оплаты проведения предвыборной агитации, агитации по вопросам референдума исключительно через соответствующие избирательные фонды;
- ограничения, обусловленные порядком проведения предвыборной агитации, агитации по вопросам референдума через СМИ;
- ограничения, обусловленные порядком проведения предвыборной агитации, агитации по вопросам референдума посредством распространения печатных, аудиовизуальных и иных агитационных материалов и иными законными методами;
- ограничения, обусловленные недопустимостью злоупотребления правом при проведении предвыборной агитации, агитации по вопросам референдума.

На разных этапах становления и развития института информационного обеспечения избирательного (референдумного) процесса не раз, прежде всего со стороны журналистов, высказывалась обеспокоенность по поводу существенных лимитов в сфере распространения специальной информации о выборах и референдумах. Вместе с тем, как показывает практика, такие ограничения в большинстве своем являются рациональными и служат обеспечению избирательных прав и права на участие в референдуме граждан Российской Федерации.

Конституция Российской Федерации позволяет в известных пределах ограничивать те или иные права. Согласно части 3 статьи 55 Конституции права и свободы человека и гражданина могут быть ограничены федеральным законом только в той мере, в какой это необходимо в целях защиты основ конституционного строя, нравственности, здоровья, прав и законных интересов других лиц, обеспечения обороны страны и безопасности государства. Не составляют исключения права и свободы в информационной сфере, предусмотренные статьей 29 Конституции Российской Федерации.

Некоторые граждане, которым законы о выборах причиняют, очевидно, определенные неудобства, полагают, что избирательное законодательство посягает на свободу слова, гарантированную гражданам России Конституцией Российской Федерации²¹.

²¹ См., например: *Эннеева М.* Так кто же СМИ – преступник или жертва? // Советник. 2001. № 5.

Это, разумеется, не так. Ведь если часть 1 статьи 29 Конституции Российской Федерации гарантирует свободу мысли и слова для каждого, то часть 4 названной статьи закрепляет право каждого свободно искать, получать, передавать, производить и распространять информацию любым законным способом. Из этого следует, что если свобода слова гарантируется каждому без установленных законами ограничений и, следовательно, ограничивается только конституционными нормами, то право каждого на распространение информации Конституция Российской Федерации ограничивает требованием соблюдать законы Российского государства.

Это означает, что свобода распространения информации в России имеет юридические границы, которые установлены соответствующими федеральными законами. Порядок и правила распространения специальной информации в период избирательной кампании, кампании референдума регулируются наряду с иными законодательными актами законами о выборах и референдумах.

Таким образом, установленные законодательством о выборах и референдумах юридические предписания (дозволения, обязанности, запреты, ограничения), касающиеся распространения определенной информации (связанной с выборами) в рамках определенного режима (в виде информирования избирателей, участников референдума и предвыборной агитации, агитации по вопросам референдума) в определенные сроки (в период избирательной кампании, кампании референдума) определенными субъектами избирательного (референдумного) процесса (субъектами информирования избирателей, участников референдума, субъектами агитационной деятельности) соответствуют международным правовым стандартам (часть 2 статьи 10 Европейской Конвенции о защите прав человека и основных свобод) и положениям Конституции Российской Федерации.

Учитывая важность выборов и референдумов для государства и важность избирательных прав и права на участие в референдуме граждан Российской Федерации, можно утверждать, что определенные ограничения в сфере распространения информации, направленные на защиту названных в части 3 статьи 55 Конституции Российской Федерации ценностей, не только допустимы, но даже необходимы.

Вместе с тем введение все новых и новых ограничений для создания заслона противоправным и манипулятивным технологиям в сфере информационного обеспечения выборов и референдумов, в современной российской действительности может не дать желаемых результатов. Выход, на наш взгляд, может быть найден в рамках усилий по устранению причин применения таких технологий, прежде всего по повышению уровня электорально-правовой культуры и развитию морального самоограничения в этой сфере. Неслучайно в последние

годы все настойчивее звучат предложения об усилении роли этических и профессиональных норм саморегуляции журналистского сообщества в регулировании отношений в области информационного обеспечения избирательного (референдумного) процесса.

Конституционный Суд Российской Федерации в вызвавшем широкий общественный резонанс Постановлении от 30 октября 2003 г. № 15-П «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» отметил, что выполнение организациями, осуществляющими выпуск средств массовой информации, такой социальной функции, как информационное обеспечение выборов и референдумов, в Российской Федерации как демократическом правовом государстве призвано способствовать осознанному волеизъявлению граждан, гласности выборов и референдумов. Исходя из того, что пользование свободой массовой информации – по смыслу статьи 29 Конституции Российской Федерации, пункта 2 статьи 10 Конвенции о защите прав человека и основных свобод и пункта 3 статьи 19 Международного пакта о гражданских и политических правах – налагает на организации, осуществляющие выпуск средств массовой информации, особые обязанности и особую ответственность, представители этих организаций, действующих на основе редакционной независимости и вырабатываемых журналистским сообществом норм саморегуляции, т.е. правил профессии и этических принципов, должны занимать этические и взвешенные позиции и освещать избирательные кампании справедливым, сбалансированным и беспристрастным образом²².

М.А. Федотов особо подчеркивает, что в отличие от многих других видов деятельности в журналистике огромное значение имеет деонтологический компонент, теснейшим образом переплетенный с правовым (деонтология – система научных представлений о должном в поведении профессионала)²³. Рассуждая о связи права и нравственности в этой сфере, названный автор отмечает, что лишенная нравственных начал и производных от них правовых основ журналистика «уподобляется промыслу на большой дороге».

Исходя из изложенного, а также учитывая опыт стран, в которых освещение избирательных кампаний в СМИ происходит гораздо менее драматично, нежели в России, именно в силу наличия развитого

²² «Собрание законодательства РФ», 03.11.2003, № 44, Ст. 4358. Названное постановление приводится в приложении к настоящей работе.

²³ Федотов М.А. Право массовой информации в Российской Федерации. М.: Междунар. отношения, 2002. С. 12

института профессиональной саморегуляции медиасообщества, полагаем, что и российским журналистам следует стремиться к развитию системы норм такой саморегуляции, которая позволила бы существенно снизить уровень напряженности отношений в сфере информационного обеспечения избирательного (референдумного) процесса. Это, возможно, позволит отказаться в будущем от детального законодательного регулирования этих отношений.

Представляется, что дальнейшее развитие в России элементов гражданского общества и рыночной экономики, создание действенных механизмов этического саморегулирования журналистского сообщества, а также укрепление экономической базы функционирования организаций, осуществляющих выпуск СМИ, приведет в известной перспективе к возникновению в Российской Федерации условий для замены элементов государственного правового регулирования деятельности организаций телерадиовещания и редакций периодических печатных изданий в период избирательной кампании элементами корпоративного саморегулирования.

Существует, вместе с тем, иная сфера отношений в рассматриваемой области, требующая надлежащего правового урегулирования. Речь идет прежде всего об отношениях в сфере использования информационно-телекоммуникационных сетей при проведении предвыборной агитации, агитации по вопросам референдума.

С учетом наличия определенных пробелов в правовом регулировании, связанных, в том числе, с устареванием правовых актов, подчеркнем, что необходимым шагом на пути совершенствования законодательного регулирования отношений в сфере информационного оборота в целом и информационного обеспечения выборов и референдумов представляется принятие нового федерального закона о средствах массовой информации, федерального закона о политической рекламе и, наконец, законодательного акта, который урегулировал бы отношения в области использования, эксплуатации и развития Интернет-ресурсов в нашей стране.

Глава 2

Информирование избирателей, участников референдума

2.1. Информирование избирателей, участников референдума: понятие, цели, субъекты и виды

В составе института информационного обеспечения избирательного (референдумного) процесса логично выделить два субинститута – информирование избирателей, участников референдума и предвыборную агитацию, агитацию по вопросам референдума.

Информирование избирателей, участников референдума следует рассматривать в двух аспектах – как совокупность норм законодательства о выборах и референдумах, составляющую субинститут информационного обеспечения, и как определенную информационную деятельность в ходе избирательной кампании, кампании референдума.

Действующее законодательство Российской Федерации о выборах и референдумах не содержит определения информирования избирателей, участников референдума.

На наш взгляд, во втором из названных аспектов **информирование избирателей, участников референдума** представляет собой осуществляемую в период избирательной кампании, кампании референдума систематическую деятельность по доведению до сведения избирателей, участников референдума объективной и достоверной информации, связанной с выборами, референдумом, не носящей агитационного характера.

Цели информирования избирателей, участников референдума определяются общей целью информационного обеспечения выборов, обозначенной в статье 44 Федерального закона «Об основных гарантиях избирательных прав и права на участие в референдуме граждан Российской Федерации», – способствовать осознанному волеизъявлению граждан, гласности выборов и референдумов.

Анализируя названную и иные нормы, посвященные информированию избирателей, участников референдума, можно выделить следующие цели такого информирования:

- доведение до сведения избирателей, участников референдума информации о проводимых выборах, референдуме с тем, чтобы обеспечить их осведомленность о дате голосования, установленных законом сроках и порядке избирательных действий и т.д. и, соответственно, возможность их участия в этих выборах, референдуме;

- доведение до сведения избирателей, участников референдума объективной информации о проводимых кандидатами, избирательными объединениями, иными субъектами избирательного (референдумного) процесса предвыборных мероприятиях;
- ознакомление избирателей, участников референдума с электронным настроением определенного круга граждан путем опубликования (обнародования) результатов опросов общественного мнения, связанных с выборами, референдумами;
- обеспечение максимальной информированности граждан обо всех событиях и мероприятиях, связанных с проводимыми выборами, референдумом, способствующей формированию целостной объективной картины текущей избирательной кампании, кампании референдума у избирателей, участников референдума;
- доведение до сведения избирателей, участников референдума сведений об итогах голосования и о результатах выборов, референдума, а также сведений о расходовании средств соответствующего бюджета, выделенных на подготовку и проведение выборов, референдума.

Разъяснение законодательства о выборах и референдумах, особенностей его применения в конкретных кампаниях, оперативное информирование участников избирательного (референдумного) процесса о сроках и порядке осуществления избирательных действий, действий по подготовке и проведению референдума, о явке избирателей, участников референдума для участия в голосовании, опубликование сведений об итогах голосования и о результатах выборов, референдума являются необходимым условием проведения любой избирательной кампании, кампании референдума.

Информирование избирателей, участников референдума многопланово и может быть классифицировано по видам. В основу выделения различных видов информирования могут быть положены разные классификационные критерии.

Закон дифференцирует информирование избирателей, участников референдума на виды в зависимости от характера информации и от субъектов, осуществляющих информирование. По этим основаниям можно выделить следующие виды информирования избирателей, участников референдума:

1. Информирование избирателей, участников референдума комиссиями (в том числе через СМИ) о ходе подготовки и проведения выборов (референдума), о сроках и порядке совершения избирательных (референдумных) действий, об избирательном (референдумном) законодательстве, о кандидатах, об избира-

- тельных объединениях, об итогах голосования и о результатах выборов (референдума).
2. Информирование избирателей, участников референдума о выборах (референдуме) органами государственной власти, органами местного самоуправления (за исключением информирования о кандидатах, об избирательных объединениях).
 3. Информирование избирателей, участников референдума о выборах (референдуме) организациями, осуществляющими выпуск СМИ.
 4. Информирование избирателей, участников референдума о выборах (референдуме) физическими и иными, помимо перечисленных выше, юридическими лицами.
 5. Информирование избирателей, участников референдума о выборах (референдуме) посредством опубликования (обнародования) результатов опросов общественного мнения, связанных с выборами (референдумом).

Есть основания выделить по субъектам, от которых исходит информация, два вида информирования избирателей, участников референдума: официальное информирование и неофициальное информирование, хотя законодательство о выборах и референдумах не содержит таких терминов.

Официальное информирование избирателей, участников референдума осуществляется определенными законом субъектами информирования со стороны государства, муниципальных образований: комиссиями, органами государственной власти, органами местного самоуправления, соответствующими должностными лицами, в том числе через средства массовой информации — на принципах достоверности, беспристрастности и юридической значимости распространяемой информации.

Среди названных принципов особо подчеркнем принцип юридической значимости информации. Поскольку официальное информирование избирателей, участников референдума осуществляется органами, представляющими Российскую Федерацию, субъекты Федерации, муниципальные образования, распространяемая в его рамках информация имеет публично-правовое содержание, соответствующее ее официальному характеру. Юридическая значимость информации является основным критерием, отличающим официальное информирование от неофициального.

Федеральный закон «Об основных гарантиях избирательных прав и права на участие в референдуме граждан Российской Федерации» ограничивает полномочия органов государственной власти и органов местного самоуправления по осуществлению информирования изби-

рателей, запрещая им распространять любую, в том числе достоверную и беспристрастную информацию о кандидатах, об избирательных объединениях (пункт 1 статьи 45). Эта проверенная временем норма необходима в связи с тем, что информирование о кандидатах, избирательных объединениях со стороны названных органов могло бы восприниматься избирателями как поддержка этими органами соответствующих кандидатов, избирательных объединений. Иначе говоря, быть скрытой формой агитации, что недопустимо в силу действующего для органов государственной власти и органов местного самоуправления запрета на проведение предвыборной агитации (подпункт а пункта 7 статьи 48).

О ходе подготовки и проведения выборов, референдумов, о сроках и порядке совершения избирательных действий, действий по участию в референдуме, о законодательстве Российской Федерации о выборах и референдумах, о кандидатах, об избирательных объединениях обязаны информировать избирателей, участников референдума комиссии (пункт 3 статьи 45). Это является важной составляющей официального информирования избирателей, участников референдума.

Следует отметить закрепленную в Федеральном законе «О выборах депутатов Государственной Думы Федерального Собрания Российской Федерации» 2005 г. специальную статью 52 «Участие избирательных комиссий в информационном обеспечении выборов депутатов Государственной Думы». Эта статья четко определяет предмет информирования, осуществляемого избирательными комиссиями, и устанавливает соответствующие гарантии такого информирования, а именно объем и сроки безвозмездного предоставления избирательным комиссиям организациями, осуществляющими выпуск СМИ, эфирного времени и печатной площади в целях информирования избирателей.

Органы государственной власти и органы местного самоуправления, а также командиры воинских частей, капитаны кораблей, руководители дипломатических представительств Российской Федерации за рубежом, иные должностные лица, наряду с комиссиями, вправе распространять, в том числе через средства массовой информации, достоверные сведения (информацию) о назначении выборов, о ходе подготовки и проведения выборов, о сроках и порядке совершения избирательных действий, о законодательстве Российской Федерации о выборах, об итогах голосования и о результатах выборов.

Официальное информирование избирателей осуществляется в течение всей избирательной кампании, началом которой является день официального опубликования решения уполномоченного на то должностного лица, государственного органа, органа местного самоуправления о назначении выборов. Окончание избирательной кампании Федеральный закон «Об основных гарантиях избирательных

прав и права на участие в референдуме граждан Российской Федерации» связывает с днем предоставления избирательной комиссией, организующей выборы, отчета о расходовании средств соответствующего бюджета, выделенных на подготовку и проведение выборов (подпункт 19 статьи 2).

Сообщения и материалы в рамках официального информирования избирателей размещаются, как правило, в государственных и муниципальных средствах массовой информации бесплатно. Федеральным законом «Об основных гарантиях избирательных прав и права на участие в референдуме граждан Российской Федерации» установлено, что государственные и муниципальные организации телерадиовещания, редакции государственных и муниципальных периодических печатных изданий обязаны предоставлять комиссиям бесплатное эфирное время и бесплатную печатную площадь для информирования избирателей, опубликования решений и актов комиссий, размещения иной информации (пункт 18 статьи 20).

Федеральное законодательство предусматривает также обязательность официального опубликования или обнародования в установленные сроки определенных сообщений, информации. Систематизируя такие требования можно выделить следующие обязательные для опубликования (обнародования) документы и информацию:

- решение о назначении выборов (пункты 7, 8 статьи 10 Федерального закона «Об основных гарантиях избирательных прав и права на участие в референдуме граждан Российской Федерации»);
- решение о назначении референдума, а также о перенесении дня голосования на референдуме (пункты 6, 8 статьи 15);
- иные решения комиссий, непосредственно связанные с подготовкой и проведением выборов, референдумов (пункт 2 статьи 30);
- схема одномандатных и (или) многомандатных избирательных округов, включая ее графическое изображение (пункт 7 статьи 18);
- списки избирательных участков, участков референдума с указанием их границ и номеров, мест нахождения участковых комиссий и помещений для голосования (пункт 7 статьи 19);
- сведения о кандидатах, представленные при их выдвижении, в объеме, установленном организующей выборы избирательной комиссией, а также сведения о выявленных фактах недостоверности представленных кандидатами сведений (пункты 7, 8 статьи 33);
- сведения о поступлении и расходовании средств избирательных фондов, фондов референдума, а также копии первого и итогового финансового отчетов кандидата, избирательного объединения, инициативной группы по проведению референдума (если это предусмотрено законом) (пункты 8, 9¹ статьи 59);

- информация о времени и месте голосования на выборах, референдуме (пункт 2 статьи 64);
- итоги голосования и результаты выборов, референдума (статья 72);
- иные подлежащие в соответствии с законом обязательному опубликованию документы и информация.

Помимо этого предусмотрены обязанности тех или иных субъектов, участвующих в избирательном (референдумном) процессе, опубликовать определенные сведения, являющиеся необходимым условием их участия в кампании, например:

- обязанность политической партии, выдвинувшей кандидатов, список кандидатов, которые зарегистрированы избирательной комиссией, не позднее чем за 10 дней до дня голосования опубликовать свою предвыборную программу не менее чем в одном государственном или муниципальном (соответственно уровню выборов) периодическом печатном издании, а также разместить ее в сети Интернет (пункт 10 статьи 48);
- обязанность соответствующих организаций телерадиовещания, редакций периодических печатных изданий при проведении выборов, референдума опубликовать в установленные законом сроки сведения о размере (в валюте Российской Федерации) и других условиях оплаты эфирного времени, печатной площади (пункт 6 статьи 50) и др.

В отличие от официального информирования, неофициальное информирование избирателей осуществляется иными определенными законодательством о выборах и референдумах субъектами информирования (организациями, осуществляющими выпуск средств массовой информации, журналистами, иными, помимо названных, физическими и юридическими лицами) и должно отвечать принципам объективности и достоверности, не должно нарушать равенство кандидатов, избирательных объединений (пункт 2 статьи 45 Федерального закона «Об основных гарантиях избирательных прав и права на участие в референдуме граждан Российской Федерации»).

Основными разновидностями неофициального информирования участников избирательного (референдумного) процесса являются освещение избирательной кампании, кампании референдума организациями, осуществляющими выпуск СМИ, и опубликование (обнародование) результатов опросов общественного мнения, связанных с выборами, референдумами (пункт 1 статьи 46).

Неофициальное информирование избирателей, участников референдума в форме освещения избирательной кампании, кампании референдума в СМИ предоставляет организациям, осуществляющим

выпуск средств массовой информации, и журналистам возможности для реализации права на выражение собственного мнения.

Представляется, что под освещением избирательной кампании организациями, осуществляющими выпуск СМИ, и журналистами в рамках неофициального информирования следует понимать распространение связанных с выборами материалов в программах новостей, а также посвященных выборам редакционных и авторских публикаций (очерков, обзоров текущих событий избирательной кампании), подготовленных непосредственно редакциями, журналистами.

При этом информационная деятельность организаций, осуществляющих выпуск средств массовой информации, и журналистов не должна содержать элементов (признаков) предвыборной агитации.

В качестве особого вида информирования участников референдума можно отметить предоставление им гарантированной законом возможности ознакомиться с текстом проекта закона, иного нормативного правового акта, выносимого на референдум. Согласно статье 55 Федерального закона «Об основных гарантиях избирательных прав и права на участие в референдуме граждан Российской Федерации» в случае вынесения на референдум проекта закона, иного нормативного правового акта каждый участник референдума не позднее чем за 30 дней до дня голосования имеет право получить текст этого проекта в территориальной комиссии референдума (комиссии референдума муниципального образования). При этом обязанность изготовления и распространения указанного текста возлагается на инициативную группу по проведению референдума, а оплата изготовления указанного текста осуществляется за счет средств соответствующего фонда референдума, если иное не предусмотрено законом.

2.2 Принципы информирования избирателей, участников референдума и требования к содержанию информационных материалов

Под правовыми принципами в юридической литературе традиционно понимаются отраженные в нормах права основополагающие, базовые (правоформирующие) идеи, на которых строится правовое регулирование той или иной сферы общественных отношений.

Принципы, как руководящие начала определенной общности правовых норм (отрасли, института, субинститута), должны пронизывать все эти нормы, находить в них свое отражение и конкретно-ситуативную реализацию. Основой этого является полное и юридически точное закрепление таких принципов в законе. При этом принцип может быть как прямо изложен в специально этому посвященной норме закона, так и вытекать из совокупности норм, связанных единой идеей. Соот-

ветственно, в первом случае требуется юридически корректное формулирование принципа в посвященной его раскрытию норме законодательного акта, во втором – последовательное отражение в правовых нормах руководящей идеи, на которой они базируются.

В действующем Федеральном законе «Об основных гарантиях избирательных прав и права на участие в референдуме граждан Российской Федерации» впервые закреплены положения, которые являются, по своей сути, принципами информирования избирателей, участников референдума (статья 45). Законодательное закрепление данных принципов явилось ключевым фактором при формировании правоприменительного подхода к оценке деятельности организаций, осуществляющих выпуск СМИ. Данные правовые нормы явились как определенной гарантией для избирателей на получение полной и сбалансированной информации о кандидатах, избирательных объединениях, так и гарантией для организаций, осуществляющих выпуск СМИ, для беспрепятственного осуществления своей роли – информирования избирателей о названных участниках избирательного процесса.

Можно выделить следующие принципы информирования избирателей, участников референдума: объективность, достоверность, соблюдение равенства прав кандидатов, избирательных объединений, свобода деятельности организаций, осуществляющих выпуск СМИ, по информированию избирателей, участников референдума.

Объективное освещение избирательной кампании является исключительно важным условием надлежащего обеспечения избирательных прав граждан и достижения обозначенных выше целей информирования. Требование объективности можно связать с использованным в Постановлении Конституционного Суда Российской Федерации от 30 октября 2003 г. № 15-П понятием беспристрастности. Объективное освещение избирательной кампании в СМИ предполагает освещение «беспристрастным образом», не зависящее от личных предпочтений журналистов, от их субъективного усмотрения. В плоскости данного принципа особо заметны различия между информированием избирателей и предвыборной агитацией, к которой, как подчеркивает Конституционный Суд, законом «не предъявляются требования объективности».

Требование **достоверности** вытекает из предыдущего принципа и означает, что объективная информация о тех или иных предвыборных мероприятиях, событиях должна соответствовать действительности. Не должно допускаться распространение в порядке информирования избирателей ложной информации или информации преувеличенной либо приукрашенной. Достоверность входит в формулируемое Конституционным Судом Российской Федерации требование об освещении избирательной кампании «справедливым образом».

Принцип *соблюдения равенства прав кандидатов, избирательных объединений при информировании избирателей* является составной частью общего принципа равноправия кандидатов, избирательных объединений в избирательном процессе. Этот принцип предполагает обеспечение равных возможностей для кандидатов, избирательных объединений в аспекте освещения их предвыборной деятельности в СМИ. При условии надлежащего уведомления организаций, осуществляющих выпуск СМИ, о проводимых предвыборных мероприятиях, рассматриваемый принцип обеспечивает внимание журналистов ко всем кандидатам, избирательным объединениям, проводящим такие мероприятия. Данный принцип можно связать с отраженным в упомянутом постановлении Конституционного Суда Российской Федерации требованием об освещении избирательной кампании «сбалансированным образом».

Принцип *свободы деятельности организаций, осуществляющих выпуск СМИ, по информированию избирателей, участников референдума* основан на положениях статьи 29 Конституции Российской Федерации и теснейшим образом переплетается с базовыми нормами Закона Российской Федерации «О средствах массовой информации». Согласно пункту 4 статьи 45 Федерального закона «Об основных гарантиях избирательных прав и права на участие в референдуме граждан Российской Федерации» деятельность организаций, осуществляющих выпуск СМИ, по информированию избирателей, участников референдума осуществляется свободно. Стремясь гарантировать избирательные права участников избирательного процесса, прежде всего избирателей, кандидатов, избирательных объединений, законодатель не забывает и о необходимости обеспечения прав организаций, осуществляющих выпуск СМИ, журналистов. Конституционный Суд Российской Федерации упоминает о редакционной независимости указанных организаций, с учетом которой в избирательном процессе им гарантируется достаточно широкая свобода деятельности²⁴.

²⁴ Показательно, что законодательство о выборах и референдумах устанавливает специальные гарантии для журналистов, принимающих участие в освещении избирательных кампаний, кампаний референдума. Согласно пункту 6 статьи 45 Федерального закона «Об основных гарантиях избирательных прав и права на участие в референдуме граждан Российской Федерации» журналист, иной творческий работник, должностное лицо организации, осуществляющей выпуск средства массовой информации, участвовавшие в деятельности по информационному обеспечению выборов, референдума в соответствии с законодательством Российской Федерации о выборах и референдумах, не могут быть по инициативе администрации (работодателя) уволены с работы или без их согласия переведены на другую работу в период соответствующей избирательной кампании, кампании референдума и в течение одного года после окончания соответствующей избирательной кампании, кампании референдума, за исключением случая, когда на них было наложено в соответствии с трудовым законодательством взыскание, не оспоренное в судебном порядке либо признанное в судебном порядке законным и обоснованным.

Перечисленные принципы в их взаимосвязи непосредственно определяют правоприменительные подходы к тем или иным спорным ситуациям в сфере информирования избирателей, участников референдума. Например, неоднократно на практике вызывал разногласия вопрос о возможности определения количественных (хронометражных) критериев дисбаланса (как часто говорят, «перекоса») в освещении предвыборных мероприятий разных политических партий, кандидатов. В этом отношении необходимо иметь в виду, что законодательство о выборах не содержит количественных критериев преимущественного освещения предвыборных мероприятий кандидатов, избирательных объединений, в связи с чем в каждой конкретной ситуации необходимо решать вопрос о наличии преимущественного освещения, исходя из конкретных обстоятельств и учитывая, в том числе, следующее.

Освещение организациями, осуществляющими выпуск СМИ, предвыборных мероприятий кандидатов, избирательных объединений фактически зависит от количества таких мероприятий и от того, были ли представители конкретной организации телерадиовещания, редакции периодического печатного издания надлежащим образом уведомлены о проведении конкретного мероприятия²⁵.

Как отмечалось в Разъяснениях некоторых вопросов информационного обеспечения выборов депутатов Государственной Думы Федерального Собрания Российской Федерации четвертого созыва и иных выборов в Российской Федерации, утвержденных постановлением Центральной избирательной комиссии Российской Федерации от 10 октября 2003 г. № 38/354-4²⁶, редакции СМИ вправе свободно, без каких-либо согласований с государственными органами освещать события, происходящие в ходе избирательных кампаний, не замалчивая поступившую в СМИ информацию о реально происходивших предвыборных мероприятиях тех или иных кандидатов, политических партий, в том числе в пользу информации о других кандидатах, партиях.

По смыслу положений статьи 45 Федерального закона, а также ряда иных норм, с учетом правовой позиции Конституционного Суда Российской Федерации, выраженной им в Постановлении от 30 октября 2003 г. № 15-П, и позиций Верховного Суда Российской Федерации неправомерным преимущественным освещением предвыборных мероприятий кандидатов, избирательных объединений следует считать такое освещение, при котором в посвященном выборам информационном блоке распространяется с явным преобладанием информа-

²⁵ Это подтверждается, в частности, позицией Верховного Суда Российской Федерации, выраженной им в решении от 16 декабря 2004 г. по делу № ГКПИ2004-1295 (извлечение приводится в приложении к настоящей работе).

²⁶ Приводятся в приложении к настоящей работе.

ция о мероприятиях одних кандидатов, избирательных объединений, в том числе, при замалчивании информации о мероприятиях других кандидатов, избирательных объединений, о которых были надлежащим образом уведомлены представители соответствующих организаций, осуществляющих выпуск СМИ.

Отметим, что с учетом принципа свободы деятельности организаций, осуществляющих выпуск СМИ, по информированию избирателей, кандидатам и избирательным объединениям следует уделять больше внимания работе с этими организациями и своевременно приглашать на свои мероприятия журналистов, так как последние не обязаны, фигурально выражаясь, бегать за ними, чтобы реализовать требование равенства освещения.

Требованиям объективности, достоверности, соблюдения равенства прав кандидатов, избирательных объединений, должно отвечать содержание любых информационных материалов, размещаемых в СМИ или распространяемых иным способом в порядке информирования избирателей, участников референдума. В пункте 5 статьи 45 Федерального закона «Об основных гарантиях избирательных прав и права на участие в референдуме граждан Российской Федерации» требования, вытекающие из названных принципов, конкретизированы применительно к сообщениям о проведении предвыборных мероприятий, размещаемым в информационных теле- и радиопрограммах, публикациях в периодических печатных изданиях. В информационных теле- и радиопрограммах, публикациях в периодических печатных изданиях сообщения о проведении предвыборных мероприятий, мероприятий, связанных с референдумом, должны даваться исключительно отдельным информационным блоком, без комментариев. В них не должно отдаваться предпочтение какому бы то ни было кандидату, избирательному объединению, инициативной группе по проведению референдума, иной группе участников референдума, в том числе по времени освещения их предвыборной деятельности, деятельности, связанной с проведением референдума, объему печатной площади, отведенной таким сообщениям.

2.3. Сроки, формы и методы информирования избирателей, участников референдума

Прежде чем рассуждать о сроках, формах и методах информирования избирателей, участников референдума (а далее — и предвыборной агитации, агитации по вопросам референдума), следует, как представляется, ответить на вопросы о содержании самих понятий «срок», «форма» и «метод».

Понятие «срок» имеет очень широкое применение в отечественном законодательстве. Существует теория сроков, разработанная прежде всего в цивилистике и в процессуальных отраслях юридической науки. В избирательном (референдумном) процессе сроки имеют исключительное значение, что обусловлено самой природой этого процесса как совокупности последовательно реализуемых действий, имеющих нормативные временные рамки осуществления. В этой связи представляется необходимой разработка проблематики сроков как правообразующих, правоизменяющих и правопрекращающих оснований в избирательном (референдумном) процессе. Полагаем, что самостоятельные научные исследования в этой сфере весьма актуальны и перспективны.

Гражданский кодекс Российской Федерации уделяет значительное место понятию срока. Согласно статье 190 Кодекса, установленный законом, иными правовыми актами, сделкой или назначаемый судом срок определяется календарной датой или истечением периода времени, который исчисляется годами, месяцами, неделями, днями или часами. Срок может определяться также указанием на событие, которое должно неизбежно наступить.

Срок — это период времени, имеющий начало, продолжительность и окончание²⁷. Исходя из приведенной выше нормы и иных положений главы 11 «Исчисление сроков» Гражданского кодекса Российской Федерации можно определить *срок* как период времени, с наступлением, течением или истечением которого закон, иной нормативный акт, правоприменительный акт, договор, обычай делового оборота связывает возникновение, изменение или прекращение определенных правоотношений.

Срок в таком понимании выступает как самостоятельный юридический факт или же может входить в юридический состав как основание возникновения, изменения или прекращения правоотношения.

Изложенное понимание срока справедливо и в рамках избирательного процесса. Время осуществления избирательных действий (сроки выполнения избирательных действий (процедур) или избирательные сроки) является неотъемлемым элементом избирательного процесса, хронологической (временной) составляющей его структуры. Избирательные сроки имеют в структуре избирательного процесса и его отдельных стадий самостоятельное юридическое значение. Именно с ними связано возникновение, изменение или прекращение избирательных правоотношений и, соответственно, реализация избирательных прав. При этом сроки выступают в качестве юридических фактов

²⁷ См.: Гражданское право. Часть первая: Учебник / Отв. ред. В.П. Мозолин, А.И. Масляев, М.: Юрист, 2003. С. 311.

Большое значение в избирательном процессе имеет планирование осуществления конкретных действий в соответствии со сроками, предусмотренными законодательством. Составляемый избирательной комиссией в соответствии с законом о выборах календарный план мероприятий по подготовке и проведению выборов юридически регламентирует сроки осуществления отдельных избирательных действий и процедур на каждой стадии избирательного процесса.

В настоящее время исчисление сроков в избирательном (референдумном) процессе осуществляется в соответствии со статьей 91 Федерального конституционного закона от 28 июня 2004 г. № 5-ФКЗ «О референдуме Российской Федерации» и статьей 11¹ Федерального закона «Об основных гарантиях избирательных прав и права на участие в референдуме граждан Российской Федерации». Установлены четыре правила исчисления сроков, корреспондирующие способам формулирования требований о сроках в электорально-правовых нормах:

- если какое-либо действие может (должно) осуществляться со дня наступления какого-либо события, то первым днем, в который это действие может (должно) быть осуществлено, является календарная дата наступления соответствующего события, но не ранее времени наступления этого события;
- если какое-либо действие может (должно) осуществляться не позднее чем за определенное количество дней или за определенное количество дней до дня наступления какого-либо события, то соответственно последним днем или днем, когда данное действие может (должно) быть осуществлено, является день, после которого остается указанное в законе количество дней до дня наступления соответствующего события;
- если какое-либо действие может (должно) осуществляться не ранее чем за определенное количество дней до дня наступления какого-либо события, то первым днем, когда данное действие может (должно) быть осуществлено, является день, после которого остается указанное в законе количество дней до дня наступления соответствующего события;
- если какое-либо действие может (должно) осуществляться не позднее чем через определенное количество дней после дня наступления какого-либо события, то данное действие может (должно) быть осуществлено в течение указанного в законе количества дней. При этом первым днем считается день, следующий после календарной даты наступления этого события, а последним — день, следующий за днем, в который истекает указанное количество дней.

Важность правильного понимания и применения сроков для защиты избирательных прав граждан подтвердил и Конституционный

Суд Российской Федерации. В Постановлении от 26 декабря 2005 г. № 14-П «По делу о проверке конституционности отдельных положений статьи 260 Гражданского процессуального кодекса (ГПК) Российской Федерации в связи с жалобой гражданина Е.Г. Одиянкова»²⁸ Конституционный Суд подчеркнул, что своевременность защиты прав участвующих в деле лиц является одним из необходимых условий эффективного восстановления нарушенных прав. Это означает, что правосудие можно считать отвечающим требованиям справедливости, если рассмотрение и разрешение дела судом осуществляется в разумный срок (Постановление Конституционного Суда Российской Федерации от 17 ноября 2005 г. № 11-П по делу о проверке конституционности части 3 статьи 292 АПК Российской Федерации).

Конституционный Суд отметил, что правоприменительной практикой, в том числе практикой Верховного Суда Российской Федерации, сокращенные сроки разрешения избирательных дел судами первой инстанции, установленные статьей 260 ГПК Российской Федерации, трактуются как пресекательные, что препятствует судам, включая суды кассационной и надзорной инстанций, разрешать по существу дела о защите избирательных прав по истечении этих сроков и влечет необходимость прекращения производства по делу. Тем самым лица, обратившиеся в суд с заявлением о защите избирательных прав в ходе избирательной кампании, дела которых по тем или иным причинам не были рассмотрены в предусмотренные законом сокращенные сроки, лишаются возможности защиты и восстановления нарушенных прав. При таком истолковании положений статьи 260 ГПК Российской Федерации не обеспечивается полная и эффективная судебная защита нарушенных в ходе избирательной кампании избирательных прав, поскольку выявленные нарушения не устраняются, в частности не отменяются незаконные решения о наложении административных либо иных взысканий, чем исключается возможность восстановления нарушенных прав, применения компенсаторных механизмов для устранения последствий выявленных нарушений.

В отсутствие специальных законодательных предписаний это не может быть оправдано завершением выборов и подведением итогов голосования, не согласуется с требованиями, вытекающими из статей 17, 18, 45, 46 и 55 Конституции Российской Федерации, и с рядом правовых позиций Конституционного Суда Российской Федерации, сохраняющих свою силу.

Конституционный Суд Российской Федерации постановил признать положения статьи 260 ГПК Российской Федерации, предусматривающие сроки рассмотрения судом поданных в период избиратель-

²⁸ «Российская газета», № 2, 12.01.2006.

ной кампании заявлений о защите избирательных прав (абзац первый части второй в редакции Федерального закона от 14 декабря 2002 г., часть шестая в редакции Федерального закона от 21 июля 2005 г.), не соответствующими Конституции Российской Федерации, ее статьям 32 (части 1 и 2) и 46 (части 1 и 2), в той мере, в какой эти положения по смыслу, придаваемому им правоприменительной практикой, препятствуют суду по истечении установленных в них сроков разрешить соответствующее дело по существу и служат основанием прекращения производства по делу.

Следует также подробнее рассмотреть формы и методы информирования избирателей, участников референдума.

Форма (от лат. *forma*) понимается как внешнее очертание, наружный вид предмета, внешнее выражение какого-либо содержания, а также и внутреннее строение, структура, определенный и определяющий порядок предмета или порядок протекания процесса в отличие от его «аморфного» материала (материи), содержания или содержимого²⁹.

В свою очередь метод (от греч. *methodos* – путь, исследование, прослеживание), понимается как способ достижения определенной цели, совокупность приемов или операций практического или теоретического освоения действительности³⁰.

Исходя из этого под формой информирования избирателей, участников референдума следует понимать то, как объективируется доводимая до их сведения информация, как она «выглядит», в каком виде подается. Метод же представляет собой способ доведения информации до избирателей, участников референдума.

С учетом сказанного сроки, формы и методы информирования избирателей, участников референдума можно охарактеризовать следующим образом.

Информирование избирателей, участников референдума представляет собой деятельность, осуществляемую на протяжении всей избирательной кампании, кампании референдума. Таким образом, общий срок информирования определяется сроком избирательной кампании, кампании референдума.

Согласно подпунктам 19 и 34 статьи 2 Федерального закона «Об основных гарантиях избирательных прав и права на участие в референдуме граждан Российской Федерации»:

- избирательная кампания – деятельность по подготовке и проведению выборов, осуществляемая в период со дня официального опубликования (публикации) решения уполномоченного на то должностного лица, государственного органа, органа местного

²⁹ Краткая философская энциклопедия. М., АОО «Издательская группа «ПРОГРЕСС», 1994. С. 489.

³⁰ Там же. С. 266.

- самоуправления о назначении выборов до дня представления избирательной комиссией, организующей выборы, отчета о расходовании средств соответствующего бюджета, выделенных на подготовку и проведение выборов;
- кампания референдума — деятельность по подготовке и проведению референдума, осуществляемая в период со дня регистрации инициативной группы по проведению референдума до дня представления комиссией референдума, организующей референдум, отчета о расходовании средств соответствующего бюджета, выделенных на подготовку и проведение референдума, либо до дня отказа в проведении референдума.

Очевидно, что хронологические рамки избирательной кампании, кампании референдума четко определены в законе днями совершения определенных действий. Именно с этими хронологическими рамками сопоставим общий срок информирования избирателей, участников референдума. С начальными и конечными датами кампаний связаны определенные действия в рамках информирования избирателей, участников референдума.

Приведем два примера. Согласно пункту 2 статьи 10 Федерального закона «Об основных гарантиях избирательных прав и права на участие в референдуме граждан Российской Федерации» решение о назначении выборов подлежит официальному опубликованию в СМИ не позднее чем через пять дней со дня его принятия.

В соответствии с частью 7 статьи 46 Федерального конституционного закона «О референдуме Российской Федерации» Центральная избирательная комиссия Российской Федерации не позднее чем через три месяца со дня официального опубликования результатов референдума представляет в палаты Федерального Собрания Российской Федерации отчет о расходовании средств, выделенных из федерального бюджета на проведение референдума, а также сведения о поступлении и расходовании средств фондов референдума. Указанные отчет и сведения должны быть опубликованы Центральной избирательной комиссией Российской Федерации в ее официальном печатном органе и переданы редакциям других СМИ не позднее чем через один месяц со дня их представления в палаты Федерального Собрания Российской Федерации.

Помимо общего срока информирования избирателей, участников референдума можно выделить сроки осуществления конкретных видов информирования. Например, в отношении информирования избирателей о выборах посредством опубликования (обнародования) результатов опросов общественного мнения, связанных с выборами, закон устанавливает срок, в течение которого такое информирование не допускается. Согласно пункту 3 статьи 46 Федерального закона «Об

основных гарантиях избирательных прав и права на участие в референдуме граждан Российской Федерации» в течение пяти дней до дня голосования, а также в день голосования запрещается опубликование (обнародование) результатов опросов общественного мнения, прогнозов результатов выборов и референдумов, иных исследований, связанных с проводимыми выборами и референдумами, в том числе их размещение в информационно-телекоммуникационных сетях общего пользования (включая Интернет). Этот срок имеет важное значение для обеспечения свободы волеизъявления избирателей.

Предусмотренные законом сроки информирования избирателей, участников референдума должны соблюдаться, так как они также являются составной частью системы гарантий избирательных прав и права на участие в референдуме граждан Российской Федерации.

Возможны разнообразные объективные формы существования доводимой до сведения избирателей, участников референдума информации. С учетом практики можно выделить следующие основные формы информирования: текстовая форма (письма, листовки, объявления, иные печатные материалы, надписи на перетяжках, билбордах (щитах) и т.п.), аудиосообщения (сообщения по радио, объявления по системам оповещения, устные сообщения и т.п.), визуальные формы (рисунки, графические изображения, незвуковые видеоролики на установленных в общественных местах мониторах и т.п.), аудиовизуальные формы (трансляция по телевидению, звуковые видеоролики на установленных в общественных местах мониторах и т.п.).

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

В качестве рекомендации избирательным комиссиям можно отметить, что наиболее эффективными для обеспечения надлежащей явки избирателей на практике проявили себя такие методы информирования их о дне, времени и месте голосования, как трансляция роликов соответствующего содержания по телевидению и адресная рассылка избирателям писем-приглашений с обязательным указанием точного адреса избирательного участка, а возможно и графической схемы «Как пройти к избирательному участку».

Широкое использование традиционных и внедрение новых форм и методов информирования избирателей, участников референдума представляется исключительно важным с учетом его особого значения для обеспечения нормального функционирования механизмов непосредственного народовластия.

Организаторам выборов следует иметь в виду появление получившей уже определенное распространение *технологии подложного информирования избирателей*, заключающейся в распространении заинтересованными лицами якобы от имени избирательной комиссии материалов, содержащих недостоверную информацию, способную оказать на избирателей агитационное воздействие или ввести их в заблуждение.

Например, в период избирательной кампании осенью 2006 г. на территории Свердловской области имело место распространение печатных материалов (листовок), изготовленных якобы от имени избирательных комиссий (в том числе от имени Избирательной комиссии Свердловской области) и вводящих избирателей в заблуждение относительно возможных вариантов голосования за списки кандидатов, выдвинутые избирательными объединениями. В листовках содержалось приглашение избирателям прийти на избирательные участки, а также предупреждение о том, что в связи с ликвидацией «Российской партии ЖИЗНИ», «Российской партии пенсионеров» и их объединением с политической партией «Родина» действительными будут признаны только те бюллетени, в которых избиратели, поддерживающие эти партии, проголосовали за список кандидатов политической партии «Родина» (имел место и другой вариант — предупреждение о том, что голосовать за указанные партии не следует в связи с их расформированием).

В целях нейтрализации возможного эффекта этой акции Избирательная комиссия Свердловской области по соответствующему обращению регионального отделения «Российской партии пенсионеров» направила соответствующее представление в ГУВД Свердловской области. Руководство Комиссии с момента появления указанных материалов и в день голосования регулярно сообщало через средства массовой информации информацию о количестве избирательных объединений, выдвинувших списки кандидатов, включенные в избирательный бюллетень, и давало правовую оценку содержанию незаконных подложных печатных материалов.

Отечественной электоральной практике известны и иные манипулятивные по своему характеру технологии недостоверного и подложного информирования избирателей, направленные, в том числе на понижение явки избирателей. Например, распространение листовок, в которых якобы органы внутренних дел призывают избирателей

(в связи с возможными провокациями — взрывами на избирательных участках, химическим или бактериальным заражением и т.п.) не брать на избирательные участки детей, самим воздержаться от посещения избирательных участков; распространение листовок якобы от имени избирательной комиссии субъекта Российской Федерации с информацией о том, что каждый избиратель, который примет участие в голосовании, должен оплатить часть расходов на проведение выборов (с указанием конкретной суммы, которую должен выплатить избиратель); распространение листовок с информацией о переносе даты голосования и т.п.

С учетом изложенного избирательным комиссиям надлежит своевременно реагировать на подобные технологии для предотвращения или устранения их негативных последствий.

2.4. Опросы общественного мнения как разновидность информирования избирателей, участников референдума

Социологические опросы являются действенным инструментом определения электоральных настроений граждан, их политических приоритетов и взглядов, общей картины электоральной поддержки тех или иных кандидатов, избирательных объединений накануне выборов, а также отслеживания динамики изменения этих показателей по мере приближения дня голосования. Опубликование результатов социологических исследований, связанных с выборами, референдумом, выполняет важную функцию ознакомления избирателей с электоральными настроениями и предпочтениями различных социальных групп.

Вместе с тем подобная информация способна определенным образом повлиять на формирование убеждений гражданина, на его позицию, которую он выразит в день голосования³¹. В связи с этим законодательство о выборах и референдумах устанавливает некоторые «защитные» механизмы в этой сфере.

Особенность опубликования (обнародования) результатов опросов общественного мнения как разновидности информирования избирателей, участников референдума заключается в том, что закон требует указания при таком опубликовании (обнародовании) целого

³¹ Приведем интересное, на наш взгляд, рассуждение психолога В. Шейнова: «Определяя лидера в предвыборном марафоне, опрос общественного мнения тем самым и создает этого лидера. Все же хотят голосовать за сильного, но никто — за слабого. Здесь срабатывают два психологических феномена. Во-первых, конформизм — желание быть со всеми, “как все”. Во-вторых, эффект неудачника: их не любят, предпочитают удачливых» (цит. по: *Малишевский Н.Н.* Технология и организация выборов. Минск: Харвест, 2003. С. 68–69).

ряда необходимых реквизитов. В соответствии с пунктом 2 статьи 46 Федерального закона «Об основных гарантиях избирательных прав и права на участие в референдуме граждан Российской Федерации» при опубликовании (обнародовании) результатов опросов общественного мнения, связанных с выборами и референдумами, редакции средств массовой информации, граждане и организации, публикующие (обнародующие) эти результаты, обязаны указывать организацию, проводившую опрос, время его проведения, число опрошенных (выборку), метод сбора информации, регион, где проводился опрос, точную формулировку вопроса, статистическую оценку возможной погрешности, лицо (лиц), заказавшее (заказавших) проведение опроса и оплатившее (оплативших) указанную публикацию (обнародование).

По смыслу ранее действовавшей редакции пункта 1 статьи 46, отсутствие хотя бы одного из названных реквизитов влекло признание материалов, содержащих результаты этих опросов, агитационными, а также предусмотренную федеральным законом ответственность.

Исходя из правовой позиции Конституционного Суда Российской Федерации, сформулированной им в Постановлении от 30 октября 2003 г. № 15-П, автоматическое признание тех или иных действий организаций, осуществляющих выпуск СМИ, агитационными невозможно. Для того чтобы признать их действия агитационными, необходимо установить наличие специальной агитационной цели. В связи с этим второе предложение пункта 1 статьи 46 Федерального закона «Об основных гарантиях избирательных прав и права на участие в референдуме граждан Российской Федерации», содержащее названную норму, было исключено при внесении изменений в этот закон.

Однако это не означает, что соблюдать установленные законом требования не обязательно. Названные выше реквизиты являются обязательными при опубликовании (обнародовании) результатов опросов общественного мнения в порядке информирования избирателей, участников референдума, и избирательные комиссии должны контролировать соблюдение требования о наличии этих реквизитов. Несоблюдение указанного требования организацией, осуществляющей выпуск СМИ, является основанием для привлечения этой организации, редактора к административной ответственности. Статья 5.5 Кодекса Российской Федерации об административных правонарушениях устанавливает ответственность за нарушение порядка участия СМИ в информационном обеспечении выборов, референдумов, в том числе за нарушение порядка опубликования (обнародования) материалов, связанных с подготовкой и проведением выборов, референдума.

Особенностью опубликования (обнародования) результатов опросов общественного мнения, как разновидности информирования из-

бирателей, участников референдума, является также упоминавшийся выше шестидневный срок, в течение которого такое опубликование (обнародование) запрещается.

2.5. Организации телерадиовещания и периодические печатные издания, участвующие в информационном обеспечении выборов, референдумов

Организациям, осуществляющим выпуск СМИ, отведена особая роль в информационном обеспечении выборов и референдумов. Важность социальной функции этих организаций неоднократно подчеркивалась в нормативных актах ЦИК России и постановлениях Конституционного Суда Российской Федерации. Степень воздействия СМИ на избирателей, на формирование их электоральных предпочтений, их отношения к институтам выборов и референдума трудно переоценить.

Как отмечалось в упоминавшихся выше Разъяснениях некоторых вопросов информационного обеспечения выборов депутатов Государственной Думы Федерального Собрания Российской Федерации четвертого созыва и иных выборов в Российской Федерации, организации, осуществляющие выпуск СМИ, выполняют ответственную задачу — всесторонне анализировать предвыборную ситуацию и содействовать осознанному свободному выбору граждан.

Конституционный Суд Российской Федерации в Постановлении от 30 октября 2003 г. № 15-П подчеркнул, что выполнение организациями, осуществляющими выпуск СМИ, такой социальной функции, как информационное обеспечение выборов и референдумов, в Российской Федерации, как демократическом правовом государстве, призвано способствовать осознанному волеизъявлению граждан, гласности выборов и референдумов.

Средства массовой информации образуют важнейший институт формирования общественного электорального сознания. Распространение через средства массовой информации объективных информационных материалов о деятельности избирательных комиссий, кандидатов, других участников избирательного (референдумного) процесса способствует укреплению веры граждан в демократические институты, обеспечивает возможность их полноценного участия в выборах, референдуме. В период избирательной кампании средства массовой информации являются «во-первых, каналом информирования избирателей... во-вторых, средством предвыборной агитации, и, наконец, в-третьих, инструментом гражданского контроля»³².

³² Федотов М.А. Указ. соч. С. 108.

По нашему мнению, действующее законодательство о выборах и референдумах не налагает чрезмерных обременений на государственные и муниципальные, а равно негосударственные организации, осуществляющие выпуск СМИ. Правовые требования в отношении участия этих организаций в информационном обеспечении выборов не создают каких-либо необоснованных препятствий для нормального их функционирования. Эти требования обусловлены необходимостью обеспечения публичных интересов при проведении выборов в Российской Федерации как высшего непосредственного выражения власти народа и приоритетом всестороннего обеспечения избирательных прав граждан. Правовые механизмы, установленные нормами действующего избирательного законодательства и законодательства о средствах массовой информации в их взаимосвязи, позволяют в достаточной степени гарантировать права и законные интересы организаций, осуществляющих выпуск СМИ, участвующих в информационном обеспечении выборов.

Права, которые российское законодательство о выборах предоставляет организациям, осуществляющим выпуск средств массовой информации, как участникам избирательного процесса, направлены:

во-первых, на обеспечение достоверного информирования избирателей о выборах, всестороннего, объективного и сбалансированного освещения избирательного процесса, деятельности кандидатов, избирательных объединений в избирательной кампании, а также итогов голосования и результатов выборов;

во-вторых, на то, чтобы создать условия для проведения субъектами агитационной деятельности предвыборной агитации через средства массовой информации путем предоставления зарегистрированным кандидатам, избирательным объединениям бесплатного и платного эфирного времени на каналах организаций телерадиовещания, бесплатной и платной печатной площади на страницах периодических печатных изданий;

в-третьих, на создание правовых возможностей осуществления организациями, осуществляющими выпуск СМИ, функции общественного контроля за своевременностью и законностью решений и действий избирательных комиссий, иных государственных органов и органов местного самоуправления, должностных лиц, всех участников избирательного процесса.

Задачи правового регулирования в этой сфере состоят в следующем:

Во-первых, обеспечить реализацию права избирателей на своевременное получение достоверной информации о дате голосования, о кандидатах (списках кандидатов), о порядке и сроках осуществления

избирательных действий, результатах выборов, объективной информации о предвыборных программах кандидатов, избирательных объединениях, о ходе избирательной кампании.

Во-вторых, обеспечить реализацию принципа равенства информационных возможностей кандидатов.

В-третьих, оградить избирателей от попыток противоправного (манипулятивного) влияния на их волеизъявление посредством использования возможностей СМИ.

Организации, осуществляющие выпуск СМИ, а равно их представители приобретают в силу закона статус субъектов избирательного (референдумного) процесса, принимают непосредственное участие в информационном обеспечении выборов, референдумов и совершают в рамках этого юридического института избирательные действия информационного характера, вступая в информационные избирательные отношения в соответствии с законодательством о выборах и референдумах, а также законодательством о средствах массовой информации.

О назначении выборов, предвыборных мероприятиях кандидатов, избирательных объединений, решениях избирательных комиссий и судов, о других событиях и особенностях избирательной кампании граждане узнают из сообщений, распространяемых в порядке массовой информации. Так повелось еще со времен проведения первых избирательных кампаний в Англии. С тех пор роль средств массовой информации в избирательном процессе многократно повысилась, периодическая печать потеснилась, уступив ведущее место телевидению и радиовещанию. В разных странах законодательство о выборах в различной степени регулирует деятельность средств массовой информации в период проведения избирательных кампаний, устанавливая большее или меньшее количество ограничений. В США, например, таких ограничений не много, в России их на порядок больше. Нельзя, однако, забывать о том, что у североамериканцев, когда они вступили в эру телевидения, за плечами был уже 150-летний опыт проведения всевозможных избирательных кампаний. К этому времени на политической арене сложилось относительное равновесие сил и средств, сформировалась устойчивая конфигурация политического противостояния.

Кроме того, в странах с давними демократическими традициями сложились устойчивые этические правила поведения в ходе избирательных кампаний, побуждающие участников избирательного процесса учитывать мнение общества, весьма сурово осуждающего нарушителей правовых и морально-этических норм. Существенную роль играет также наличие отлаженного механизма рыночной экономики, обеспечивающего возможность финансовой независи-

мости организаций, осуществляющих выпуск средств массовой информации. Очевидно, что в таких условиях необходимость жесткой правовой регламентации деятельности организаций, осуществляющих выпуск средств массовой информации, в период избирательной кампании отсутствует. Поэтому, очевидно, законодательство о выборах в США в основном регулирует связанные с выборами финансовые потоки.

Российский опыт электоральной демократии фактически охватывает не многим более 15 лет и представлен в серии федеральных избирательных циклов. Главная особенность большинства наших избирательных кампаний — несоразмерность сил и средств, в том числе информационных возможностей сторон, противостоящих друг другу на выборах. Именно в связи с этим, как представляется, российский законодатель, исходя из положений статей 17 и 19 Конституции Российской Федерации, гарантирующих, в частности, равенство прав граждан независимо от их имущественного положения, стремится обеспечить равенство информационных возможностей кандидатов в период проведения избирательных кампаний.

Тем самым избирателю предоставляется возможность самостоятельно сделать выбор между различными кандидатами, обеспечивается реализация принципа равенства избирательных прав участников избирательного процесса, осуществляющих свое пассивное и активное избирательное право. Именно для этого законодатель и регулирует столь детально правила доступа различных субъектов избирательного процесса к СМИ.

Анализ норм, касающихся участия организаций, которые осуществляют выпуск СМИ, в информационном обеспечении выборов и референдумов, позволяет говорить, что такое участие возможно в четырех основных формах:

1. Предоставление эфирного времени, печатной площади для размещения упоминавшихся выше обязательных для опубликования в силу закона документов и информации (обеспечение деятельности субъектов официального информирования избирателей, участников референдума).
2. Осуществление в инициативном порядке в соответствии с законом информирования избирателей, участников референдума (неофициальное информирование).
3. Предоставление эфирного времени, печатной площади на бесплатной и платной основе для проведения предвыборной агитации, агитации по вопросам референдума организациями, на которые законом возложена соответствующая обязанность (обязательное предоставление услуг субъектам агитационной деятельности).

4. Предоставление в инициативном порядке в соответствии с законом эфирного времени, печатной площади на платной основе для проведения предвыборной агитации, агитации по вопросам референдума (возможное предоставление услуг субъектам агитационной деятельности).

Законодательство предусматривает участие в информационном обеспечении выборов организаций телерадиовещания, предоставляющих эфирное время³³, и редакций периодических печатных изданий, предоставляющих печатную площадь.

Надлежащее внимание в процессе правоприменения должно уделяться правильной интерпретации требований законодательства, относящихся к организациям телерадиовещания и периодическим печатным изданиям, участвующим в информационном обеспечении выборов.

Законодательство о выборах и референдумах четко разграничивает государственные, муниципальные и негосударственные организации, осуществляющие выпуск СМИ, закрепляя совокупность признаков, по которым конкретную организацию относят к одному из названных видов.

В качестве *государственной* организация, осуществляющая выпуск СМИ, рассматривается в соответствии с пунктом 2 статьи 47 Федерального закона «Об основных гарантиях избирательных прав и права на участие в референдуме граждан Российской Федерации» в том случае, если:

- 1) она имеет в составе учредителей государственные органы, организации;
- 2) и (или) за год, предшествующий началу избирательной кампании, этой организации оказывалась государственная поддержка в форме субсидий и (или) субвенций на ее функционирование за счет средств федерального бюджета, бюджета субъекта Российской Федерации;

³³ Для справки напомним, что в ходе федеральных избирательных кампаний 1999–2000 гг. бесплатное эфирное время для проведения предвыборной агитации предоставляли на своих каналах семь общероссийских организаций телерадиовещания: ОРТ, РТР, ТВЦ, «Радио России», «Голос России», Радио «Маяк», Радио «Юность». При проведении выборов депутатов Государственной Думы Федерального Собрания Российской Федерации четвертого созыва и Президента Российской Федерации в 2003–2004 гг. на федеральном уровне в обеспечении агитационной кампании участвовало пять общероссийских организаций телерадиовещания: ОАО «Первый канал», ФГУП ВГТРК, ОАО «ТВ Центр», РГРК «Голос России», ФГУП «ГТРК «Маяк», предоставив для проведения предвыборной агитации три телеканала и пять радиоканалов.

- 3) и (или) в уставном (складочном) капитале этой организации на день начала избирательной кампании имеется доля (вклад) Российской Федерации и (или) субъекта (субъектов) Российской Федерации.

Относительно форм государственной поддержки названных выше организаций, наличие которых влечет их признание государственными в смысле избирательного законодательства, следует отметить, что к таковым отнесены только субсидии и субвенции. Они представляют собой согласно статье 6 Бюджетного кодекса Российской Федерации соответственно бюджетные средства, предоставляемые бюджету другого уровня бюджетной системы Российской Федерации, физическому или юридическому лицу на условиях долевого финансирования целевых расходов, и бюджетные средства, предоставляемые бюджету другого уровня бюджетной системы Российской Федерации или юридическому лицу на безвозмездной и безвозвратной основах на осуществление определенных целевых расходов. Оказание государством какой-либо иной материальной поддержки организации, осуществляющей выпуск СМИ, не является основанием для признания этой организации государственной.

Таким образом, в настоящее время под определение государственной организации, осуществляющей выпуск СМИ, подпадают все организации, которым оказывалась государственная поддержка в форме субсидий и (или) субвенций на их функционирование (независимо от конкретной цели предоставленных субсидий или субвенций) за счет бюджетных средств.

При этом необходимо отметить, что в отношении государственных и муниципальных организаций, осуществляющих выпуск СМИ, Федеральный закон «Об основных гарантиях избирательных прав и права на участие в референдуме граждан Российской Федерации» предусматривает ряд исключений из обязанности предоставления бесплатного эфирного времени, бесплатной печатной площади. Согласно пункту 6 статьи 47, пункту 7 статьи 50 названного Федерального закона агитационные материалы не публикуются в периодических печатных изданиях, учрежденных органами государственной власти, органами местного самоуправления исключительно для опубликования их официальных материалов и сообщений, нормативных правовых и иных актов; редакции государственных периодических печатных изданий, выходящих реже чем один раз в неделю; специализированные организации телерадиовещания и редакции специализированных периодических печатных изданий (культурно-просветительские, детские, технические, научные и другие) вправе отказаться от предоставления эфирного времени, печатной площади для проведения предвыборной агитации.

Названные исключения в определенной степени сужают реальный круг государственных (в том числе, получавших субсидии, субвенции) организаций, осуществляющих выпуск СМИ, обязанных предоставлять бесплатное эфирное время, бесплатную печатную площадь, за счет специализированных, «целевых» СМИ, ориентированных на специальные социальные, культурные, просветительские цели.

К **муниципальным** Федеральный закон «Об основных гарантиях избирательных прав и права на участие в референдуме граждан Российской Федерации» относит такие организации, осуществляющие выпуск СМИ, которые:

- 1) имеют в составе учредителей органы местного самоуправления и муниципальные организации;
- 2) и (или) за год, предшествующий началу избирательной кампании, этим организациям оказывалась муниципальная поддержка в форме субсидий и (или) субвенций на их функционирование за счет средств местного бюджета;
- 3) и (или) в уставном (складочном) капитале этих организаций на день начала избирательной кампании имеется доля (вклад) муниципального образования.

К **негосударственным** относятся все остальные организации телерадиовещания и периодические печатные издания.

Пункт 1 статьи 47 Федерального закона «Об основных гарантиях избирательных прав и права на участие в референдуме граждан Российской Федерации» устанавливает правило, согласно которому государственными и муниципальными, а также негосударственными организациями телерадиовещания и редакциями государственных и муниципальных, а также негосударственных периодических печатных изданий осуществляется информационное обеспечение выборов соответствующего уровня. Это положение следует иметь ввиду при применении норм, обязывающих соответствующие организации телерадиовещания, редакции периодических печатных изданий предоставлять бесплатное эфирное время, печатную площадь или резервировать эфирное время, печатную площадь для проведения предвыборной агитации за плату.

На практике возникал вопрос³⁴ — обязаны ли в силу положений статей 50–52 Федерального закона «Об основных гарантиях избирательных прав и права на участие в референдуме граждан Россий-

³⁴ См., например: Гришина М.В., Головин А.Г. В законах легче разобраться вместе (ответы на вопросы заместителя начальника Управления печати и массовой информации Архангельской области А. Крехалева)//Журнал о выборах. 2003. № 2. С. 49.

ской Федерации» общероссийские организации телерадиовещания, редакции общероссийских периодических печатных изданий предоставлять бесплатное эфирное время, печатную площадь или резервировать эфирное время, печатную площадь для проведения предвыборной агитации за плату на региональных и муниципальных выборах, а региональные организации телерадиовещания, редакции региональных периодических печатных изданий – на муниципальных выборах. Рассматривая этот вопрос, необходимо иметь в виду, что из положений пункта 1 статьи 47, статей 51, 52 Федерального закона «Об основных гарантиях избирательных прав и права на участие в референдуме граждан Российской Федерации», а также статей 84, 86, 87 Бюджетного кодекса Российской Федерации следует, что общероссийские государственные организации телерадиовещания осуществляют информационное обеспечение федеральных выборов, региональные государственные организации телерадиовещания – федеральных и региональных выборов, муниципальные организации телерадиовещания – муниципальных выборов. Нормы названного Федерального закона, регламентирующие участие организаций, осуществляющих выпуск средств массовой информации, в деятельности по информированию избирателей и проведению предвыборной агитации, должны применяться во взаимосвязи с указанным подходом законодателя.

Из пункта 1 статьи 47 и положений пунктов 2, 3, 6 статьи 51 Федерального закона «Об основных гарантиях избирательных прав и права на участие в референдуме граждан Российской Федерации» в их системной взаимосвязи также следует, что общероссийские и региональные организации телерадиовещания обязаны резервировать эфирное время для проведения предвыборной агитации за плату на тех выборах, на которых эти организации предоставляют бесплатное эфирное время.

Кроме того, не предусмотренное действующим избирательным законодательством распространение на региональные государственные организации телерадиовещания, являющиеся самостоятельными хозяйствующими субъектами, обязанности резервировать эфирное время для проведения предвыборной агитации на муниципальных выборах за плату, т.е. по сути возложение на них обязанности в соответствии с пунктом 11 статьи 50 названного Федерального закона вступать в соответствующие договорные отношения, противоречило бы принципу свободы договора и являлось бы необоснованным вторжением в хозяйственную компетенцию указанных организаций.

Вместе с тем, рассуждая о возможности инициативного предоставления организациями, осуществляющими выпуск СМИ, эфирного времени и печатной площади для проведения предвыборной

агитации за плату на выборах иного уровня, можно отметить следующее. В соответствии со статьей 44 Федерального закона «Об основных гарантиях избирательных прав и права на участие в референдуме граждан Российской Федерации» информационное обеспечение выборов призвано способствовать осознанному волеизъявлению граждан, гласности выборов. С учетом этого, на наш взгляд, положение пункта 1 статьи 47 названного Федерального закона не следует рассматривать как запрет на участие в любых формах региональных государственных организаций телерадиовещания, редакций региональных государственных периодических печатных изданий в информационном обеспечении выборов в органы местного самоуправления. Принимая во внимание положения пунктов 3 и 4 статьи 48 Федерального закона «Об основных гарантиях избирательных прав и права на участие в референдуме граждан Российской Федерации», а также исходя из принципа свободы договора, отраженного в пункте 1 статьи 1 и нормах статьи 421 Гражданского кодекса Российской Федерации, полагаем, что региональная организация телерадиовещания, редакция регионального периодического печатного издания вправе предоставлять зарегистрированным кандидатам, избирательным объединениям на выборах в органы местного самоуправления на территории соответствующего субъекта Российской Федерации эфирное время, печатную площадь для проведения предвыборной агитации за плату. При этом такая организация, редакция должна выполнять требования статей 50 и 51 (или 52), пункта 5 статьи 59 и иных норм Федерального закона «Об основных гарантиях избирательных прав и права на участие в референдуме граждан Российской Федерации».

Необходимо упомянуть, что определения общероссийских и региональных организаций телерадиовещания, закрепленные в действовавшей ранее редакции Федерального закона «Об основных гарантиях избирательных прав и права на участие в референдуме граждан Российской Федерации», не в полной мере отражали существующие в стране схемы телерадиовещания. Прежде всего это относится к так называемому «сетевому» вещанию. Это схема, при которой между организацией телерадиовещания, являющейся производителем комплекса аудиовизуальных произведений, рекламных и иных материалов, составляющих программный блок (Телесеть), и организацией телерадиовещания, имеющей лицензию на вещание на определенной территории (Вещатель), заключается сетевой договор, предметом которого является распространение программного блока. По сетевому договору Вещатель приобретает право на прямую одноразовую передачу в эфир программного блока Телесети в момент получения Вещателем декодируемого им телевизионного сигнала данного выпуска передачи со

спутника Телесети³⁵. Телесеть заключает такие договоры с рядом вещателей, территория вещания каждого из которых включает в себя один или несколько субъектов Российской Федерации, часть территории субъекта Российской Федерации, в связи с чем фактическое распространение программного блока Телесети осуществляется на всей или на большей части территории Российской Федерации. В то же время сама Телесеть, как правило, имеет лицензию на вещание на территориях менее чем половины субъектов Российской Федерации и в связи с этим с точки зрения закона является региональной организацией телерадиовещания. Возникал вопрос о том, к какому виду организаций телерадиовещания (общероссийским или региональным) относится Телесеть, а также о том, на кого возлагаются обязанности, связанные с предоставлением эфирного времени для проведения предвыборной агитации и кто несет ответственность при трансляции агитационных материалов. Данные вопросы являются весьма актуальными в связи с широким распространением в России «сетевых» схем вещания (такие схемы реализуют, например, ТВ Центр (государственная организа-

³⁵ Приведем для наглядности извлечение из сетевого договора одной из российских телекомпаний:

«1. Предмет договора

- 1.1. По настоящему Договору Вещатель приобретает, а Телесеть предоставляет Вещателю право на прямую одноразовую передачу в эфир программ Телесети (далее – «Программные блоки») на территории вещания, указанной в Лицензии Вещателя; _____ (далее – «Территория») во временные промежутки, определенные Приложением № 1 к настоящему Договору, с использованием технических средств эфирного телевидения, находящихся как в собственности Вещателя, так и в собственности других организаций.
- 1.2. Составляющие Программный блок аудиовизуальные произведения, рекламные и иные материалы будут определяться в программах передач и посекундных сетках Телесети...
- 1.4. Вещатель приобретает право на прямую одноразовую передачу в эфир Программного блока Телесети в момент получения Вещателем телевизионного сигнала данного выпуска передачи.
Доставка Вещателю телевизионного сигнала Программных блоков по спутниковому каналу связи осуществляется ежедневно во временные промежутки (по региональному времени), указанные в Приложении № 1, являющемся неотъемлемой частью настоящего Договора.
- 1.5. Параметры спутникового канала связи, а также радиус зоны уверенного приема эфирных передатчиков Вещателя, перечень населенных пунктов, находящихся в зоне уверенного приема, и зрительская аудитория определены в Приложении № 2, являющемся неотъемлемой частью настоящего Договора...
- 1.7. Все и любые права на Программный блок, кроме прав, переданных Вещателю по настоящему Договору, сохраняются за Телесетью и не могут быть использованы Вещателем без письменного согласия Телесети...
- 2.2. Вещатель обязуется:
 - 2.2.1....Передавать в эфир Программный блок только в полном объеме (без купюр, посторонних вставок, наложения текста, не относящегося к Программному блоку, и т.п.) и без изменения последовательности составляющих Программный блок аудиовизуальных произведений и материалов...».

ция), ТНТ, СТС, REN-TV и др.). Неопределенность статуса «сетевых» организаций телерадиовещания вызывала определенные затруднения и на региональном уровне, что отмечалось в некоторых субъектах Российской Федерации (например, в Краснодарском крае).

Помимо сетевой схемы вещания существует еще одна схема, требующая определенных пояснений. Общероссийская организация телерадиовещания может учреждать электронные СМИ (ЭСМИ), предназначенные для распространения на территории одного или нескольких субъектов Российской Федерации и передавать по договору функции редакций этих СМИ соответствующим по территории региональным организациям телерадиовещания (или даже организациям, не имеющим собственной лицензии на вещание). В данном случае ЭСМИ—телепрограмма выпускается региональным партнером общероссийской организации телерадиовещания, но вещание осуществляется на частоте последней. Такую схему реализует, в частности, ОАО «ТВ Центр».

На практике пришлось идти по пути признания правового дуализма, т.е. признавать за организациями телерадиовещания, осуществляющими вещание по «нестандартной» схеме и подпадающими в связи с этим под разные определения, статус как общероссийской, так и региональной организации телерадиовещания. Основным принцип заключается в том, что ответственность за содержание информации, распространяемой СМИ, и соответствующие обязанности, предусмотренные законом, несет та организация, которая осуществляет выпуск (в смысле Закона Российской Федерации «О средствах массовой информации») этого СМИ. В первой из приведенных схем вещания — это Телесеть, во второй — ТВ Центр, так как вещание осуществляется по его лицензии и на его частоте.

Рекомендации относительно того, как в рамках ранее действовавшего законодательства решать вопрос с определением статуса и, соответственно, обязанностей и ответственности организаций, реализующих указанные схемы вещания, впервые были даны в записке «О практике информационного обеспечения федеральных выборов, выборов в органы государственной власти субъектов Российской Федерации в 2003—2004 гг.», опубликованной в Вестнике ЦИК России № 14 (176) за 2004 г.

Ныне в обновленных федеральных законах о выборах закреплены следующие определения общероссийских и региональных организаций телерадиовещания, предусматривающие названные выше, а также иные возможные схемы телерадиовещания:

- общероссийские организации телерадиовещания — организации телерадиовещания, имеющие лицензию на вещание на территориях половины или более чем половины субъектов Российской Федерации, а также организации телерадиовещания, осуществляющие выпуск средств массовой информации (теле-, радио-

- программ), распространяемых на основании договора иными организациями телерадиовещания на территориях половины или более чем половины субъектов Российской Федерации;
- региональные организации телерадиовещания — организации телерадиовещания, имеющие лицензию на вещание и распространяющие средства массовой информации (теле-, радиoproграммы) на территориях менее чем половины субъектов Российской Федерации, а также соответствующие подразделения общероссийских организаций телерадиовещания.

Нередко избирательные комиссии сталкиваются с проблемой несвоевременности представления соответствующими органами исполнительной власти, органами местного самоуправления перечня государственных и (или) муниципальных организаций телерадиовещания и государственных и (или) муниципальных периодических печатных изданий, обязанных предоставлять эфирное время, печатную площадь для проведения предвыборной агитации, или недостоверности сведений, указанных в таком перечне³⁶. Пункт 7 статьи 47 Федерального закона «Об основных гарантиях избирательных прав и права на участие в референдуме граждан Российской Федерации» обязывает комиссии лишь публиковать представленные перечни, однако на практике комиссиям зачастую приходилось выполнять более активную роль: во-первых, требовать от соответствующих органов своевременного представления указанных перечней, во-вторых, исправлять выявленные неточности в представленных перечнях. В целях устранения указанных недостатков в новой редакции Федерального закона «Об основных гарантиях избирательных прав и права на участие в референдуме граждан Российской Федерации» и иных федеральных законах о выборах существенно уточнены и дополнены требования к сроку представления и к содержанию названных перечней. Например, часть 9 статьи 54 Федерального закона «О выборах депутатов Государственной Думы Федерального Собрания Российской Федерации» содержит требования, согласно которым соответствующие перечни «представляются в соответствующие избирательные комиссии не позднее чем на пятый день после дня официального опубликования (публикации) решения о назначении выборов депутатов Государственной Думы. В указанные перечни включаются следующие сведения о каждой организации телерадиовещания, каждом периодическом печатном издании:

³⁶ ЦИК России, например, столкнулась с этой проблемой в 2003 г. при проведении выборов депутатов Государственной Думы Федерального Собрания Российской Федерации четвертого созыва. Подобная негативная практика имела место и при проведении выборов депутатов законодательных (представительных) органов государственной власти некоторых субъектов Российской Федерации (например, в ряде регионов, где выборы прошли 8 октября 2006 г. и 11 марта 2007 г.).

- 1) наименование организации телерадиовещания и соответствующего средства массовой информации либо периодического печатного издания;
- 2) юридический адрес организации телерадиовещания либо редакции периодического печатного издания;
- 3) учредитель (учредители) организации телерадиовещания либо учредитель (учредители) редакции периодического печатного издания и периодического печатного издания;
- 4) вид и объем государственной, муниципальной поддержки (если таковая оказывалась за год, предшествующий дню официального опубликования (публикации) решения о назначении выборов депутатов Государственной Думы);
- 5) доля (вклад) Российской Федерации, субъектов Российской Федерации, муниципальных образований в уставном (складочном) капитале (если таковая (таковой) имеется на день официального опубликования (публикации) решения о назначении выборов депутатов Государственной Думы);
- 6) периодичность выпуска периодического печатного издания;
- 7) указание на то, что организация телерадиовещания, периодическое печатное издание являются специализированными (для специализированных организаций телерадиовещания, периодических печатных изданий)».

Однако, несмотря на детализацию требований закона, по-прежнему вызывает беспокойство качество представляемых избирательным комиссиям соответствующими органами на региональных выборах перечней государственных и (или) муниципальных организаций, осуществляющих выпуск СМИ.

Например, в ряде перечней, представленных в избирательные комиссии тех субъектов Российской Федерации, в которых выборы в законодательные (представительные) органы государственной власти были назначены на 11 марта 2007 года, имели место следующие недочеты, не отвечающие требованиям закона:

- среди организаций, обязанных предоставить бесплатное эфирное время, бесплатную печатную площадь были указаны организации телерадиовещания, учредителем которых являются муниципальные органы и организации, а также некоторые общероссийские организации телерадиовещания, редакции общероссийских периодических печатных изданий (в то время, как в эти перечни должны были включаться только региональные организации и редакции);
- вместо наименований организаций телерадиовещания указывались наименования теле- и радиопередач;

- отсутствовали сведения об учредителях организаций телерадиовещания, редакций периодических печатных изданий, юридическом адресе этих организаций, редакций;
- в качестве периодических печатных изданий, в которых должна предоставляться бесплатная печатная площадь для проведения предвыборной агитации, в некоторых перечнях фигурировали издания, учрежденные органами государственной власти исключительно для опубликования их официальных материалов и сообщений, нормативных правовых и иных актов (что не соответствует требованию пункта 6 статьи 47 Федерального закона «Об основных гарантиях избирательных прав и права на участие в референдуме граждан Российской Федерации»);
- не указывались вид и (или) объем государственной поддержки;
- не указывалась периодичность выпуска периодических печатных изданий;
- вместо указания на то, что отдельные организации телерадиовещания, периодические печатные издания являются специализированными, указывалась их тематика.

С учетом изложенного, принимая во внимание тот факт, что своевременное и в надлежащем объеме представление перечней государственных и (или) муниципальных организаций, осуществляющих выпуск СМИ, в избирательные комиссии является важной гарантией прав граждан Российской Федерации в сфере информационного обеспечения выборов, подчеркнем принципиальную важность выработки в каждом субъекте Российской Федерации оптимальной схемы взаимодействия уполномоченных в сфере массовых коммуникаций органов и избирательных комиссий при составлении и публикации таких перечней.

Подчеркнем особо, что приоритетом правового регулирования участия организаций, осуществляющих выпуск СМИ, в информационном обеспечении выборов является максимальное обеспечение прав и гарантий, закрепленных статьей 29 Конституции Российской Федерации, но при этом обеспечение надлежащего порядка информирования избирателей, недопущение нарушений этого порядка, отсутствие скрытой агитации в информационных материалах, в большой степени зависит от самих этих организаций, от корректного выполнения ими особой социальной функции, упоминавшейся выше. Широкое использование норм журналистской этики и саморегуляции в совокупности с соблюдением всеми субъектами информационного обеспечения выборов норм избирательного законодательства, на наш взгляд, позволит продолжить наметившуюся в настоящее время тенденцию демократизации процессов, связанных с информационным обеспечением выборов в Российской Федерации.

Приоритетом, к реализации которого необходимо стремиться, представляется достижение такого уровня политико-правовой и информационной культуры, при котором избирательные кампании освещались бы организациями, осуществляющими выпуск СМИ, бесконфликтно и максимально корректно по отношению к участникам избирательного процесса, гражданам Российской Федерации, друг к другу. Следует помнить, что уровень доверия граждан к выборам не в последнюю очередь зависит именно от характера освещения выборов в СМИ. Необходимо стремиться к минимизации проявлений так называемых «грязных» или «черных» технологий, «информационных войн» в столь важный для общества период, как период выборов, и, соответственно, ориентироваться на конструктивный диалог и взаимопонимание.

Напомним, что в ходе избирательной кампании по выборам депутатов Государственной Думы Федерального Собрания Российской Федерации четвертого созыва в 2003 г. ЦИК России высказывала обеспокоенность наметившимся дисбалансом в ходе освещения в информационных программах предвыборной деятельности политических партий.

Затем в рамках известного процесса в Верховном Суде Российской Федерации в 2004 г. по делу об отмене результатов выборов депутатов Государственной Думы Федерального Собрания Российской Федерации четвертого созыва³⁷ заявители, в числе которых были представители ряда политических партий, высказывали мнение, что общероссийскими организациями телерадиовещания были допущены серьезные нарушения принципов информирования избирателей, в результате чего на их каналах велась скрытая предвыборная агитация, существенным образом повлиявшая на волеизъявление избирателей. Отметим, что Верховный Суд Российской Федерации исследовал содержание информационных программ, вышедших в эфир на каналах названных организаций в период федеральной избирательной кампании 2003 г., дал ему правовую оценку и пришел к выводу о том, что организации телерадиовещания проводили именно объективное информирование избирателей и не допускали нарушений норм избирательного законодательства в части ограничения такого информирования от предвыборной агитации.

Вместе с тем есть основания считать, что в ходе предстоящих избирательных кампаний политические партии также будут весьма внимательно отслеживать соблюдение организациями, осуществляющими выпуск СМИ, принципов информирования избирателей. Соответственно, если в этой сфере будут допущены какие-либо нарушения требований законодательства о выборах, вероятность обжалования результатов этих выборов достаточно велика.

³⁷ Извлечения из соответствующих судебных решений приводятся в приложении к настоящей работе.

Глава 3

Предвыборная агитация, агитация по вопросам референдума

3.1 Предвыборная агитация, агитация по вопросам референдума: понятие, признаки, виды. Цели, принципы и субъекты проведения предвыборной агитации, агитации по вопросам референдума

Агитационная деятельность занимает одно из центральных мест в структуре избирательного (референдумного) процесса. Предвыборная агитация оказывает значительное влияние на структуру и динамику формирования электоральных предпочтений избирателей. Не менее важна и агитация по вопросам референдума.

Представляется, что институт предвыборной агитации приобретает в Российской Федерации все большее значение, оказывает на электоральное поведение избирателей все более возрастающее влияние. В силу этого предвыборная агитация требует самого пристального внимания не только со стороны участников избирательной кампании, реализующих свое пассивное избирательное право, но и со стороны избирательных комиссий всех уровней. Об этом свидетельствует, по нашему мнению, и практика проведения выборов в России в 2003–2007 гг.

Предвыборную агитацию, агитацию по вопросам референдума следует рассматривать в трех аспектах.

Во-первых, предвыборная агитация, агитация по вопросам референдума является субинститутом института информационного обеспечения избирательного (референдумного) процесса, представляющим собой совокупность правовых норм, регламентирующих порядок агитационной деятельности в период избирательной кампании, кампании референдума. Названные нормы содержатся в федеральных законах о выборах и референдумах, в соответствующих законах субъектов Российской Федерации, а также в некоторых подзаконных актах. Более широко предвыборная агитация, как субинститут информационного обеспечения выборов, может быть охарактеризована как совокупность материальных и процессуальных норм избирательного права, регулирующих отношения, возникающие между субъектами избирательного процесса при осуществлении ими деятельности, имеющей целью побудить или побуждающую избирателей к голосованию за тех или иных кандидатов (списки кандидатов) или против них.

Во-вторых, в отличие от информационного обеспечения выборов и референдумов в целом и информирования избирателей, участни-

ков референдума, предвыборную агитацию, агитацию по вопросам референдума следует рассматривать также как отдельную стадию избирательного (референдумного) процесса, лимитированную определенными временными рамками, которые детерминированы иными стадиями. Подробно о хронологических рамках этой стадии будет сказано ниже в соответствующем параграфе.

Рассматриваемая в качестве стадии избирательного процесса, предвыборная агитация представляет собой строго ограниченную временными рамками агитационного периода (статья 49 Федерального закона «Об основных гарантиях избирательных прав и права на участие в референдуме граждан Российской Федерации»), регулируемую материальными и процессуальными нормами избирательного права информационную деятельность уполномоченных субъектов избирательного процесса, целью которой является побуждение избирателей к голосованию за или против кандидатов, списков кандидатов, которая взаимосвязана с иными стадиями избирательного процесса.

В-третьих, предвыборная агитация, агитация по вопросам референдума представляет собой специфическую деятельность субъектов избирательного (референдумного) процесса.

Федеральный закон «Об основных гарантиях избирательных прав и права на участие в референдуме граждан Российской Федерации» устанавливает юридическое содержание терминов «предвыборная агитация», «агитация по вопросам референдума» именно в этом значении. В соответствии с подпунктами 3 и 4 статьи 2 названного закона:

агитация по вопросам референдума — это деятельность, осуществляемая в период кампании референдума и имеющая целью побудить или побуждающая 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;

агитация предвыборная (предвыборная агитация) — это 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).

Следует обратить внимание на качественное изменение дефиниции предвыборной агитации — из нее исключена формулировка «против всех». Связано это с отменой формы голосования «против всех».

Напомним также, что от формулировки Федерального закона от 19 сентября 1997 г. № 124-ФЗ «Об основных гарантиях избирательных прав и права на участие в референдуме граждан Российской Федерации» (с последующими изменениями) ныне действующая формулировка определения предвыборной агитации отличается тем, что из содержания этого понятия исключено положение, относящееся к аги-

тационной деятельность, которая имеет цель побудить или побуждает избирателей к участию в выборах.

Это необходимо учитывать при работе с периодически поступающими в избирательные комиссии обращениями лиц, полагающих, что приглашения избирателей принять участие в голосовании, прийти на избирательные участки, распространяемые избирательными комиссиями, являются незаконной агитацией. Следует разъяснять им, что такие приглашения распространяются в порядке информирования избирателей, направлены на повышение явки избирателей, актуализацию темы выборов и стимулирование интереса к ним граждан и не носят в соответствии с законом агитационного характера³⁸.

Поскольку агитация определяется как деятельность, то в качестве таковой следует, как правило, рассматривать определенные действия (в том числе передачу определенной информации), объектом которых является сознание избирателя, поскольку эти действия влекут выработку у избирателя определенных мотивов и установок, которые в момент его волеизъявления окажут решающее воздействие на характер принятого им решения. Данные действия направлены на достижение определенного результата (голосование за конкретных кандидатов, списки кандидатов и, соответственно, против других кандидатов, списков кандидатов) и, как правило, способствуют выработке у избирателя определенного мнения о кандидатах, избирательных объединениях.

Установленное законодателем определение позволяет выделить следующие основные характеристики предвыборной агитации:

- предвыборная агитация существует как юридический феномен только в период избирательной кампании³⁹;

³⁸ Сказанное относится и к иным информационным материалам, распространяемым избирательными комиссиями, в том числе через СМИ. Приведем пример разъяснения гражданину, полагавшему, что информационные видеоролики на выборах Президента Российской Федерации в 2004 году являлись агитационными. Его внимание было обращено на то, что эти видеоролики направлены на побуждение избирателей к реализации их конституционного права избирать путем участия в голосовании на выборах Президента Российской Федерации. Ассоциации, возникавшие у отдельных избирателей при просмотре видеороликов, отражали субъективное восприятие видеоматериала, и не могли быть предусмотрены его авторами. Было указано, что содержание видеороликов не имеет признаков предвыборной агитации в смысле пункта 2 статьи 8 и пункта 1 статьи 49 Федерального закона «О выборах Президента Российской Федерации». Видеоролики представлял собой смену кадров, демонстрирующих виды современной России и имеющих нейтральный характер. Слоган «Приди и проголосуй за Россию!» был призван вызвать в гражданах Российской Федерации чувство патриотизма и желание принять участие в выборах главы государства.

³⁹ В связи с этим, несмотря на ярко выраженный политический характер, предвыборная агитация, регулируемая законодательством о выборах, не может отождествляться с политической рекламой, осуществляемой, в том числе, и вне временных рамок избирательной кампании, хотя и является ее составной частью.

- предвыборная агитация представляет собой определенную деятельность, т.е. совокупность последовательно реализуемых специфических действий;
- деятельность агитационного характера отличает побуждение к голосованию за или против конкретных кандидатов, списки кандидатов и соответствующее целеполагание.

Предвыборной агитацией признается только деятельность, осуществляемая в период избирательной кампании, который согласно подпункту 19 статьи 2 Федерального закона «Об основных гарантиях избирательных прав и права на участие в референдуме граждан Российской Федерации» начинается со дня официального опубликования (публикации) решения уполномоченного на то должностного лица, государственного органа, органа местного самоуправления о назначении (проведении) выборов и продолжается до дня представления избирательной комиссией, организующей выборы, отчета о расходовании средств соответствующего бюджета, выделенных на подготовку и проведение выборов.

В связи с этим необходимо учитывать, что распространение информации, формально имеющей агитационный характер, до начала соответствующей избирательной кампании (например, распространение в начале года призывов голосовать за список кандидатов партии «А» на предстоящих выборах в законодательный (представительный) орган государственной власти субъекта Российской Федерации, которые должны состояться в октябре того же года) не является предвыборной агитацией в смысле законодательства о выборах.

Важно подчеркнуть, что закрепленное в Федеральном законе «Об основных гарантиях избирательных прав и права на участие в референдуме граждан Российской Федерации» определение предвыборной агитации само по себе не определяет законные рамки агитационной деятельности, в связи с чем деятельность, подпадающая под это определение, может быть как законной, так и незаконной (противоправной). Законной может быть признана только предвыборная агитация, проводимая в рамках агитационного периода, установленного статьей 49 названного Федерального закона, и с соблюдением требований законодательства.

Федеральный закон «Об основных гарантиях избирательных прав и права на участие в референдуме граждан Российской Федерации» устанавливает еще несколько признаков (или характеристик содержания агитационной деятельности), наличие которых в сообщении либо ином информационном фрагменте, опубликованном (обнародованном) в период избирательной кампании, обуславливает его агитационный характер (пункт 2 статьи 48):

- а) призывы голосовать за кандидата, кандидатов, список, списки кандидатов либо против него (них);
- б) выражение предпочтения какому-либо кандидату, избирательному объединению, в частности указание на то, за какого кандидата, за какой список кандидатов, за какое избирательное объединение будет голосовать избиратель (за исключением случая опубликования (обнародования) результатов опроса общественного мнения в соответствии с пунктом 2 статьи 46 названного Федерального закона);
- в) описание возможных последствий в случае, если тот или иной кандидат будет избран или не будет избран, тот или иной список кандидатов будет допущен или не будет допущен к распределению депутатских мандатов;
- г) распространение информации, в которой явно преобладают сведения о каком-либо кандидате (каких-либо кандидатах), избирательном объединении в сочетании с позитивными либо негативными комментариями;
- д) распространение информации о деятельности кандидата, не связанной с его профессиональной деятельностью или исполнением им своих служебных (должностных) обязанностей;
- е) деятельность, способствующая созданию положительного или отрицательного отношения избирателей к кандидату, избирательному объединению, выдвинувшему кандидата, список кандидатов.

Анализ текста Федерального закона «Об основных гарантиях избирательных прав и права на участие в референдуме граждан Российской Федерации» и иных федеральных законов о выборах позволяет выделить также следующие признаки предвыборной агитации:

- предвыборную агитацию различными методами вправе проводить только надлежащие (определенные законом) субъекты агитационной деятельности. В частности, агитацию через средства массовой информации вправе проводить только специальные субъекты предвыборной агитационной деятельности — зарегистрированные кандидаты, избирательные объединения;
- предвыборная агитация, требующая оплаты, финансируется только из избирательного фонда зарегистрированного кандидата, избирательного объединения, иных созданных в соответствии с законом (пункт 3¹ статьи 59 Федерального закона «Об основных гарантиях избирательных прав и права на участие в референдуме граждан Российской Федерации») избирательных фондов;
- побуждение избирателей к голосованию осуществляется только посредством распространения соответствующей информации.

Никто не вправе оказывать воздействие на гражданина Российской Федерации с целью воспрепятствовать его свободно-волеизъявлению (пункт 3 статьи 3), а лица, принуждающие избирателей голосовать вопреки их собственному выбору, несут уголовную, административную либо иную ответственность в соответствии с федеральными законами (статья 79).

Одним из существенных признаков агитационной деятельности является ее информационный характер. Это означает, что предвыборная агитация, агитация по вопросам референдума (агитационная деятельность физических и юридических лиц в связи с выборами, референдумами) всегда является информационной деятельностью, т.е. деятельностью, которая связана с распространением информации, осуществляемой различными способами: в устной форме, в том числе при проведении агитационных публичных мероприятий; посредством выпуска и распространения печатных, аудиовизуальных материалов; через средства массовой информации; в форме распространения информации о политических пристрастиях субъектов агитационной деятельности посредством их участия в шествиях, демонстрациях, а также в иных допускаемых законом формах и законными методами. Иначе говоря, правомерное побуждение избирателя к волеизъявлению в рамках предвыборной агитации не может осуществляться в какой бы то ни было иной форме деятельности, кроме информационной.

Учет признаков предвыборной агитации имеет большое значение для обеспечения правомерной деятельности субъектов (участников) избирательного процесса, в том числе правоприменительных органов — избирательных комиссий, правоохранительных органов и судов.

В качестве теоретической характеристики института предвыборной агитации можно также отметить следующее. Вступая в избирательные правоотношения в процессе ведения предвыборной агитации, субъекты избирательного процесса реализуют различные (материальные и процессуальные) нормы избирательного права. При этом процессуальные нормы неразрывно связаны с материально-правовыми, эти нормы органично сочетаются при осуществлении правового регулирования проведения предвыборной агитации.

Нормам избирательного права, регламентирующим предвыборную агитацию, в полной мере свойственны такие общие для правовых норм признаки, как:

- общеобязательность норм, представляющих собой властные предписания государства относительно возможного и должного поведения субъектов избирательного процесса при проведении агитационных мероприятий. При этом субъекты предвыборной агитации обязаны следовать установленным в виде дозволений,

- предписаний, ограничений и запретов законами и подзаконными актами порядку и правилам проведения предвыборной агитации, а представляющие в избирательном процессе государственные органы обязаны обеспечивать выполнение всеми без исключения субъектами избирательного процесса регулирующих предвыборную агитацию норм избирательного права;
- формальная определенность, которая выражается в письменном, документальном закреплении норм избирательного права, регулирующих избирательные действия по проведению предвыборной агитации, распространению агитационных материалов;
 - связь с государством, которое устанавливает правовые нормы, регулирующие проведение предвыборной агитации и обеспечивает выполнение их субъектами избирательного процесса, используя с этой целью меры государственного воздействия, в том числе предусмотренные законом меры принуждения субъектов избирательного процесса к соблюдению порядка и правил проведения предвыборной агитации;
 - предоставительно-обязывающий характер, в соответствии с которым нормы избирательного права не только предоставляют одним субъектам избирательных правоотношений (например, кандидатам, избирательным объединениям) право на проведение предвыборной агитации, но и возлагают в связи с этим на других субъектов избирательных правоотношений (например, на организации телерадиовещания, редакции периодических печатных изданий) конкретные обязанности.

Анализ положений действующего законодательства о выборах и референдумах, регламентирующих агитационную деятельность, позволяет провести классификацию предвыборной агитации, агитации по вопросам референдума следующим образом.

Виды предвыборной агитации, агитации по вопросам референдума исходя из различных классификационных критериев:

1. По субъектам агитационной деятельности:

- агитация, проводимая кандидатами,
- агитация, проводимая избирательными объединениями,
- агитация, проводимая инициативной группой по проведению референдума,
- агитация, проводимая инициативной агитационной группой (иной группой участников референдума),
- агитация, проводимая гражданами Российской Федерации (не являющимися кандидатами),
- агитация, проводимая иными субъектами, которым это разрешено законом;

2. По направленности:
 - агитация «за»,
 - агитация «против»;
3. По правомерности:
 - правомерная агитация,
 - неправомерная агитация;
4. По необходимости финансирования:
 - агитация затратными методами (оплачиваемая из избирательного фонда),
 - агитация методами, не требующими затрат (без оплаты из избирательного фонда или иных источников);
5. По срокам проведения:
 - агитация, проводимая в общий срок агитационного периода (агитация любыми методами кроме агитации через СМИ), т.е. с момента выдвижения кандидата, списка кандидатов или (для агитации, требующей финансовых затрат) с момента создания соответствующего избирательного фонда. При этом надо иметь в виду, что в период до выдвижения первого кандидата, т.е. до начала агитационного периода, в ходе избирательной кампании может иметь место неправомерная предвыборная агитация,
 - агитация, проводимая в специальный срок (агитация через СМИ в срок, специально установленный для ее проведения).

Возможно также выделение иных видов предвыборной агитации, агитации по вопросам референдума на основании тех или иных критериев, заложенных в законе.

Юридическое содержание предвыборной агитации, как специфической деятельности субъектов избирательного процесса, составляет совокупность действий управомоченных законодательством о выборах на ведение предвыборной агитации участников избирательного процесса (субъектов агитационной деятельности) по производству и распространению связанной с выборами специфической информации, побуждающей избирателей к голосованию за конкретных претендентов на депутатские мандаты или выборные должности и, соответственно, против остальных претендентов.

Предвыборная агитация выполняет задачу оповещения избирателей о личностях кандидатов, о содержании их предвыборных программ, служит формированию электоральных симпатий и антипатий, поддержанию связи между субъектами избирательного процесса, находящимися в статусе носителей активного и пассивного избирательного права.

С учетом этого можно сформулировать следующие **цели** предвыборной агитации, агитации по вопросам референдума:

- побуждение избирателей к голосованию за конкретных кандидатов, списки кандидатов (и соответственно против остальных кандидатов, списков кандидатов), побуждение 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 (основная цель, которой служат остальные цели);
- доведение до сведения избирателей (в наиболее выгодном свете) информации о предвыборной программе конкретного кандидата, избирательного объединения, о личных качествах, перспективах избрания конкретного кандидата, его преимуществах по сравнению с иными кандидатами;
- доведение до сведения избирателей (в наименее выгодном свете) информации о предвыборных программах иных кандидатов, избирательных объединений, о личных качествах, перспективах избрания иных кандидатов, их недостатках по сравнению с поддерживаемым кандидатом;
- обеспечение надлежащей социальной поддержки конкретных кандидатов, избирательных объединений.

В отношении агитационной цели в действиях представителей организаций, осуществляющих выпуск СМИ, о значении которой речь пойдет ниже, Конституционный Суд Российской Федерации в Постановлении от 30 октября 2003 г. № 15-П предложил следующие формулировки:

- специальная цель — «склонить избирателей в определенную сторону, обеспечить поддержку или, напротив, противодействие конкретному кандидату, избирательному объединению»;
- специальная цель — «направленность на поддержку либо на противодействие конкретному кандидату, избирательному объединению».

При этом действия, имеющие такую цель, должны быть обусловлены «объективно подтвержденным умыслом добиться конкретного результата на выборах».

Принципы проведения предвыборной агитации, агитации по вопросам референдума — это предопределяемые законом основные начала агитационной деятельности в период избирательной кампании, кампании референдума. На наш взгляд, можно выделить следующие

принципы проведения предвыборной агитации, агитации по вопросам референдума:

1. **Принцип законности.** Любая агитационная деятельность в период избирательной кампании, кампании референдума должна осуществляться только управомоченными на ее проведение субъектами в законных формах и законными методами, ее содержание не должно нарушать правовых предписаний. При проведении предвыборной агитации, агитации по вопросам референдума соответствующие субъекты должны соблюдать нормы законодательства о выборах и референдумах, смежного законодательства (в частности, законодательства о СМИ, о публичных мероприятиях и т.д.), нормы подзаконных актов, регулирующих отдельные отношения в сфере информационного обеспечения выборов и референдумов.

Как уже отмечено нами в приведенной выше классификации предвыборной агитации, агитации по вопросам референдума помимо законной возможна и незаконная агитация. Однако такая агитация, в ходе которой не соблюдается рассматриваемый принцип, как и любое правонарушение, влечет предусмотренную законодательством юридическую ответственность.

2. **Принцип своевременности.** Предвыборная агитация, агитация по вопросам референдума должна проводиться исключительно в сроки, установленные для ее проведения законом.

3. **Принцип свободы.** В соответствии с пунктом 4 статьи 48 Федерального закона «Об основных гарантиях избирательных прав и права на участие в референдуме граждан Российской Федерации» 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. Названные субъекты агитационной деятельности, а равно и иные субъекты, которым законом разрешено осуществление такой деятельности, вправе свободно, самостоятельно определять агитационную стратегию и тактику, творчески подходить к определению содержания и направлений агитационной деятельности.

Свобода, о которой идет речь в рамках рассматриваемого принципа, ограничена остальными принципами и, прежде всего, принципом законности.

4. **Принцип специального содержания.** Данный принцип означает, что вся агитационная деятельность должна иметь исключительно агитационное содержание, агитационные материалы должны содержать только агитационную информацию. Не допускается под видом агитации осуществлять деятельность, имеющую иные, в том числе противоправные, цели или «маскировать» под агитационные материалы иную

информацию, например коммерческую рекламу. Законодательство содержит специальные нормы, последовательно проводящие этот принцип. Например, в соответствии с пунктом 1 статьи 56 Федерального закона «Об основных гарантиях избирательных прав и права на участие в референдуме граждан Российской Федерации» агитационные материалы и агитационные выступления не должны содержать призывы к совершению деяний, определяемых в статье 1 Федерального закона «О противодействии экстремистской деятельности» как экстремистская деятельность, либо иным способом побуждать к таким деяниям, а также обосновывать или оправдывать экстремизм, а согласно пункту 5¹ статьи 56 агитационные материалы не могут содержать коммерческую рекламу.

5. Принцип финансовой дисциплины. Вся предвыборная агитация, агитация по вопросам референдума, требующая финансовых затрат, должна быть оплачена из средств соответствующих избирательных фондов, и информация об этом должна надлежащим образом указываться в соответствующих выходных данных. Финансирование агитации и информация о нем должны быть «прозрачными», не позволяющими использовать для проведения агитации иные, помимо средств избирательных фондов, средства, а также средства лиц, которым запрещено оказывать материальную поддержку избирательным кампаниям кандидатов, избирательных объединений (пункт 6 статьи 58 Федерального закона «Об основных гарантиях избирательных прав и права на участие в референдуме граждан Российской Федерации»).

Этот принцип и воспроизводящие его конкретные нормы устанавливают правовое препятствие неправомерному использованию в избирательном (референдумном) процессе финансового ресурса для достижения победы на выборах (желаемого результата на референдуме). Отсутствие в федеральном законодательстве положений, обеспечивающих названный принцип, привело бы к практически бесконтрольному использованию огромных финансовых средств, обходу запретов на внесение пожертвований посредством различных схем финансирования предвыборной агитации, агитации по вопросам референдума через граждан, и практически лишило бы смысла финансовый контроль и сам институт избирательных фондов, фондов референдума.

В этой связи необходимо подчеркнуть, что статьей 12 Конвенции о стандартах демократических выборов, избирательных прав и свобод в государствах—участниках Содружества Независимых Государств установлено, что использование кандидатами, политическими партиями (коалициями) иных денежных средств, кроме поступивших в их избирательные фонды, должно быть запрещено законами и влечь ответственность в соответствии с законами. Данная норма направлена, в том числе, против упомянутых выше скрытых схем финансирования

предвыборной агитации через граждан. Европейский Суд по правам человека также признает, что установление в законе норм, обеспечивающих финансовую дисциплину в предвыборной агитации, преследует правомерную цель (см.: Постановление от 19 февраля 1998 г. по делу «Боуман против Соединенного Королевства», пункты 36-38).

6. *Принцип недопустимости противоправного и (или) манипулятивного воздействия на сознание избирателей.* Объектом воздействия предвыборной агитации, агитации по вопросам референдума выступает, по сути, сознание избирателей (как индивидуальное, так и общественное). В связи с этим, как уже отмечалось, такое воздействие должно носить только информационный характер — правомерное побуждение избирателя к волеизъявлению в рамках предвыборной агитации не может осуществляться в какой бы то ни было иной форме деятельности, кроме информационной.

Право на свободные выборы, являющиеся в соответствии с частью 3 статьи 3 Конституции Российской Федерации высшим непосредственным выражением власти народа, представляет собой одно из основополагающих начал функционирования электоральных институтов в Российской Федерации. Согласно пункту 3 статьи 3 Федерального закона «Об основных гарантиях избирательных прав и права на участие в референдуме граждан Российской Федерации» участие гражданина Российской Федерации в выборах и референдуме является свободным и добровольным, никто не вправе оказывать воздействие на гражданина Российской Федерации с целью принудить его к участию или неучастию в выборах и референдуме либо воспрепятствовать его свободному волеизъявлению. Информационное обеспечение выборов, в том числе предвыборная агитация, способствует осознанному волеизъявлению граждан, гласности выборов (статья 44 названного Федерального закона). С учетом этого все правовое регулирование предвыборной агитации основывается на недопустимости неправомерного информационного воздействия на избирателей, посягающего на свободу их волеизъявления, и ориентировано на защиту избирателей от такого воздействия.

Подчеркнем, что можно различать противоправное воздействие, т.е. прямо нарушающее нормы закона (например, посредством угрозы применения насилия), и манипулятивное воздействие, которое может формально не нарушать правовые предписания (например, посредством психологического давления с использованием разнообразных элементов морального шантажа, манипуляции чувствами избирателей и т.п.). Второй вид воздействия, не менее деструктивный по своей сути, также представляется недопустимым с точки зрения этики избирательной кампании (при этом юридическая ответственность наступает только за противоправное воздействие). Избиратель должен иметь возможность свободно и самостоятельно сформировать свои электо-

ральные предпочтения, определяющие его свободное волеизъявление, на основе, в том числе, информации, предоставляемой ему субъектами агитационной деятельности в рамках законных и этических форм и методов такой деятельности.

7. Принцип транспарентности агитационной деятельности. Каждый субъект агитационной деятельности должен отвечать за проводимую им агитацию, распространяемые им агитационные материалы. Принадлежность агитационных материалов тому или иному кандидату, избирательному объединению, агитационных выступлений и обращений – представителям конкретного кандидата, избирательного объединения должна быть четко определена. Этот принцип последовательно проводится законодателем в отношении разных агитационных методов. В организации, осуществляющие выпуск СМИ, кандидаты и избирательные объединения представляют свои агитационные материалы в соответствии с заключаемыми договорами о предоставлении эфирного времени, печатной площади для проведения предвыборной агитации. Агитационные публичные мероприятия организуются ими с соблюдением предусмотренного законодательством уведомительного порядка. Экземпляры печатных агитационных материалов или их копии, экземпляры аудиовизуальных агитационных материалов, фотографии иных агитационных материалов до начала их распространения представляются кандидатами, избирательными объединениями в соответствующую избирательную комиссию. Затраты на проведение предвыборной агитации отражаются кандидатами, избирательными объединениями в их финансовых отчетах.

Распространение же подложных агитационных материалов (т.е. материалов, содержащих сведения и реквизиты, которые необходимы в соответствии с законом, не соответствующие действительности, в том числе вводящие в заблуждение относительно принадлежности этих материалов конкретному кандидату, избирательному объединению), агитационные выступления и обращения от имени других кандидатов, избирательных объединений (которые нередко имеют своей целью «очернение» того кандидата, избирательного объединения, от имени которого якобы распространяются⁴⁰) не соответствуют рассматриваемому принципу и могут повлечь предусмотренную законодательством ответственность.

⁴⁰ Речь идет об известной технологии «грязной агитации», при которой дискредитирующая кандидата, избирательное объединение информация маскируется под их собственную агитацию. Примерами может служить использование в распространяемых подложных агитационных материалах воззваний в пользу кандидата, избирательного объединения представителей социальных групп или же конкретных лиц, о которых сложилось устойчивое негативное общественное мнение (например, представителей террористических организаций), организация агитационных публичных мероприятий с демонстрацией фашистской символики, с экстремистскими призывами якобы в поддержку определенного кандидата, избирательного объединения и т.п.

Приведенные в Федеральном законе «Об основных гарантиях избирательных прав и права на участие в референдуме граждан Российской Федерации» определения предвыборной агитации и агитации по вопросам референдума, а также иные нормы, регламентирующие агитационную деятельность, дают возможность определить круг **субъектов агитационной деятельности** в период избирательной кампании, кампании референдума.

Избирательное законодательство устанавливает как круг субъектов, которые имеют право проводить предвыборную агитацию, так и круг субъектов, которым ее проведение запрещено.

В допускаемых законом формах и законными методами проводить предвыборную агитацию имеют право кандидаты, избирательные объединения, а также, в соответствии с пунктом 1 статьи 48 Федерального закона «Об основных гарантиях избирательных прав и права на участие в референдуме граждан Российской Федерации» граждане Российской Федерации и общественные объединения (в том числе, не являющиеся избирательными объединениями).

Среди субъектов агитационной деятельности в избирательном и референдумном процессе можно назвать кандидатов, избирательные объединения, инициативные группы по проведению референдума, инициативные агитационные группы, граждан Российской Федерации (не являющихся кандидатами), иные общественные объединения помимо избирательных объединений.

Граждане Российской Федерации и общественные объединения, т.е. все субъекты агитационной деятельности, имеют право вести агитацию в допускаемых законом формах и законными методами, — руководствуясь требованиями Федерального конституционного закона «О референдуме Российской Федерации», Федерального закона «Об основных гарантиях избирательных прав и права на участие в референдуме граждан Российской Федерации», иных федеральных законов, а при проведении выборов депутатов законодательных (представительных) органов государственной власти субъектов Российской Федерации, выборов в органы местного самоуправления — еще и в соответствии с законами субъектов Российской Федерации.

Некоторые участники избирательного процесса из числа юридических лиц, например государственные органы, органы местного самоуправления, воинские части, военные учреждения и организации, благотворительные и религиозные организации и учрежденные ими организации, избирательные комиссии, иностранные юридические лица в соответствии с Федеральным законом «Об основных гарантиях избирательных прав и права на участие в референдуме граждан Российской Федерации» не имеют права на проведение предвыборной агитации (пункт 7 статьи 48).

Лишены права на проведение предвыборной агитации в любых формах и любыми методами также некоторые категории физических лиц, в частности иностранные граждане (за исключением случая, предусмотренного пунктом 10 статьи 4 Федерального закона «Об основных гарантиях избирательных прав и права на участие в референдуме граждан Российской Федерации»), лица без гражданства (апатриды), члены избирательных комиссий с правом решающего голоса.

Другие категории физических лиц частично ограничены в праве на участие в предвыборной агитационной деятельности, так как проведение ими агитации возможно только в рамках правового режима агитационной деятельности, установленного законодательством о выборах и референдумах.

Например, лица, замещающие государственные или выборные муниципальные должности, государственные и муниципальные служащие, лица, являющиеся членами органов управления организаций независимо от формы собственности (в организациях, высшим органом управления которых является собрание, — членами органов, осуществляющих руководство деятельностью этих организаций), за исключением политических партий, не вправе проводить предвыборную агитацию, агитацию по вопросам референдума, выпускать и распространять любые агитационные материалы при исполнении ими своих должностных или служебных обязанностей, и (или) с использованием преимуществ своего должностного или служебного положения.

Лицам, замещающим государственные или выборные муниципальные должности, запрещается проводить предвыборную агитацию на каналах организаций телерадиовещания и в периодических печатных изданиях, за исключением случаев, если указанные лица зарегистрированы в качестве кандидатов в депутаты или на выборные должности.

В соответствии с пунктом 8¹ статьи 48 Федерального закона «Об основных гарантиях избирательных прав и права на участие в референдуме граждан Российской Федерации» лица, замещающие государственные или выборные муниципальные должности, вправе проводить агитацию по вопросам референдума, в том числе на каналах организаций телерадиовещания и в периодических печатных изданиях, выпускать и распространять агитационные материалы, но не вправе использовать преимущества своего должностного или служебного положения.

В этой связи отметим также, что Федеральный конституционный закон «О порядке принятия в Российскую Федерацию и образования в ее составе нового субъекта Российской Федерации» дополнен новым положением, согласно которому высшие должностные лица (руководители высших исполнительных органов государственной власти) заинтересованных в объединении субъектов Российской Федерации, депутаты

законодательных (представительных) органов государственной власти этих субъектов Российской Федерации, а также иные лица, замещающие государственные или выборные муниципальные должности, вправе принимать участие в агитации по вопросу референдума об образовании в составе Российской Федерации нового субъекта, но не вправе использовать преимущества своего должностного положения.

Членам и участникам религиозных объединений Федеральный закон «Об основных гарантиях избирательных прав и права на участие в референдуме граждан Российской Федерации» запрещает проводить предвыборную агитацию в любых формах при совершении обрядов и церемоний, а представителям организаций, осуществляющих выпуск средств массовой информации, — при осуществлении ими профессиональной деятельности.

Таким образом, в соответствии с федеральным законодательством о выборах и референдумах не все участники избирательного процесса являются субъектами агитационной деятельности. Для одних Федеральный закон «Об основных гарантиях избирательных прав и права на участие в референдуме граждан Российской Федерации» устанавливает запрет на участие в предвыборной агитационной деятельности, а права других на совершение действий агитационного характера ограничивает частично.

Помимо указанных выше ограничений в соответствии с пунктом 7 статьи 48 Федерального закона «Об основных гарантиях избирательных прав и права на участие в референдуме граждан Российской Федерации» в новой редакции проводить предвыборную агитацию, выпускать и распространять любые агитационные материалы запрещается также международным организациям и международным общественным движениям.

Еще одно новшество заключается в том, что законодатель запретил проводить предвыборную агитацию, агитацию по вопросам референдума, выпускать и распространять любые агитационные материалы лицам, в отношении которых решением суда в период проводимой избирательной кампании, кампании референдума установлен факт нарушения ограничений, предусмотренных пунктом 1 статьи 56 Федерального закона «Об основных гарантиях избирательных прав и права на участие в референдуме граждан Российской Федерации», т.е. факт осуществления ими предвыборной агитационной деятельности экстремистской направленности.

Среди субъектов предвыборной агитационной деятельности можно выделить **общие** субъекты (такие, как избиратели, общественные объединения) и **специальные** (т.е. со специальным статусом) субъекты (кандидаты, избирательные объединения). Общие и специальные субъекты агитационной деятельности имеют, в соответствии с Феде-

ральным законом, различные по объему и содержанию права и обязанности в избирательном процессе.

Названное различие обусловлено объективными причинами, среди которых большое значение имеют и различные цели проведения предвыборной агитации кандидатами, избирательными объединениями (основная цель — избрание на выборные должности) и участия в проведении предвыборной агитации граждан (основная цель — способствовать избранию или неизбранию на выборные должности тех или иных кандидатов). Как отметил Конституционный Суд Российской Федерации в Постановлении от 14 ноября 2005 года № 10-П «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» введение федеральным законодателем различных условий реализации права на предвыборную агитацию для граждан как участников избирательного процесса, с одной стороны, и кандидатов (избирательных объединений) — с другой, как направленное на достижение конституционных целей, связанных с обеспечением прозрачности выборов, равенства кандидатов перед законом вне зависимости от материального положения и предотвращение злоупотреблений, не может рассматриваться как не совместимое с конституционными принципами и нормами.

Установление большего объема правомочий кандидатов, избирательных объединений в сфере проведения предвыборной агитации по сравнению с гражданами Российской Федерации, не являющимися кандидатами, на наш взгляд, является естественным условием обеспечения прав кандидатов как претендентов на выборные должности. При этом оно не ущемляет право граждан на участие в предвыборной агитации, которое может свободно реализовываться в допускаемых законом формах и законными методами.

Указанное разделение по субъектному составу предвыборной агитации обусловлено также необходимостью установления специального правового режима финансирования избирательных кампаний кандидатов, избирательных объединений (понятие «избирательная кампания кандидата, избирательного объединения» определено в подпункте 20 статьи 2 Федерального закона «Об основных гарантиях избирательных прав и права на участие в референдуме граждан Российской Федерации»), направленного на обеспечение принципа свободных выборов, установленного статьей 3 Конституции Российской Федерации, принципа равного избирательного права, вытекающего из положений ста-

тей 6, 19, 32, 81 Конституции Российской Федерации, статьи 25 Международного пакта о гражданских и политических правах и закрепленного в статье 5 названного Федерального закона.

Специальные субъекты агитационной деятельности финансируют свою агитацию через создаваемые ими избирательные фонды. Возможность же граждан, не имеющих указанного специального статуса, финансировать предвыборную агитацию увязывается с правом гражданина вносить пожертвования в избирательные фонды (пункт 5 статьи 58 Федерального закона «Об основных гарантиях избирательных прав и права на участие в референдуме граждан Российской Федерации»), предельные размеры которых устанавливаются законом (пункт 10 этой же статьи). Иные формы материального участия граждан, не обладающих специальным статусом, в избирательных кампаниях кандидатов и избирательных объединений прямо ограничены пунктом 5 статьи 59 Федерального закона «Об основных гарантиях избирательных прав и права на участие в референдуме граждан Российской Федерации». Вместе с тем названный Федеральный закон предусматривает (в рамках форм реализации избирательных прав) широкие возможности личного участия граждан в предвыборной агитации.

Что касается права избирателей проводить предвыборную агитацию в период избирательной кампании наряду с кандидатами и избирательными объединениями, то законодательство многих зарубежных стран запрещает данную разновидность политической деятельности. Например, согласно избирательным законам Франции, Италии, ряда других стран, право ведения предвыборной агитации принадлежит только кандидатам на выборные должности, политическим партиям, коалициям. В частности, данное положение содержит статья 16 Закона №77-729 от 7 июля 1977 г. «О выборах представителей в Европейский парламент от Франции» (*Journal officiel du 8 juillet 1977*).

Анализ современного избирательного законодательства Великобритании, Германии, Франции, Италии, США в части, касающейся правового регулирования предвыборной агитации, позволяет сделать вывод о том, что в соответствующих правовых нормах внимание акцентируется на наделении кандидатов и их доверенных лиц, а также политических объединений и их представителей (т.е. специальных субъектов избирательного процесса, а не всех граждан) правом на проведение предвыборной агитации и на обеспечении этого права. При таком подходе государство выступает в роли беспристрастного судьи, в чьи обязанности входит следить за тем, чтобы участники избирательной кампании вели борьбу на равных основаниях в духе демократической конкуренции — честной и справедливой.

В части реализации права на участие в предвыборной агитации гражданами как общими субъектами этого права законодательное

регулирование присутствует лишь в некоторых государствах и носит фрагментарный характер. Например, законодательству Великобритании известна запретительная норма доступа граждан к участию в проведении предвыборной агитации (статья 75 Акта о народном представительстве 1983 г.). Следует сказать, что после вынесения Европейским Судом по правам человека постановления по делу «Боуман против Соединенного Королевства» содержание данной статьи было серьезным образом переработано Актом о политических партиях, выборах и референдумах 2000 г. (пункт 131, раздел VIII). Изменения коснулись определения размера пожертвований (500 фунтов в отношении кандидата на парламентских выборах, и 50 фунтов в отношении кандидата на выборах местного самоуправления), а также порядка их оформления (в предыдущей редакции статьи 75 Акта 1983 г. речь шла о расходах на публикации, в новой редакции — об общих расходах).

Право граждан на участие в предвыборной агитации в Италии регулируется законом № 515 от 10 декабря 1993 г. «Порядок проведения избирательных кампаний на выборах в Палату депутатов и в Сенат Республики»⁴¹. Пункт 2 статьи 3 названного закона содержит требование об обязательности размещения имени заказчика (являющегося в соответствии с законом ответственным лицом) на всех агитационных материалах. Пункт 3 статьи 3 этого закона содержит запретительную норму, согласно которой производителю агитационных материалов или иному лицу, оказывающему услуги, которые могут быть использованы в какой-либо форме для предвыборной агитации, запрещается выполнять заказ без удостоверения того, что распоряжение о производстве агитационных материалов или оказании услуг исходит непосредственно от секретарей или доверенных лиц, ответственных за проведение агитации, либо от кандидатов или уполномоченных ими лиц, которые должны выдать бланк счета. Пункт 4 статьи 3 того же закона оговаривает, что действие положения пункта 2 статьи 3 означает необходимость согласия кандидатов или доверенных лиц кандидатов на изготовление профсоюзами, отраслевыми организациями или ассоциациями либо по поручению данных ассоциаций средств предвыборной агитации, касающихся одного или нескольких кандидатов.

Избирательное законодательство США допускает распространение агитационной информации лицами, не являющимися кандидатами или их доверенными лицами, а также лицами, не входящими в число членов уполномоченного комитета кандидата, при условии, что такое лицо должно указать фамилию оплатившего информацию лица и указать, что эта информация не одобрена кандидатом или его комитетом

⁴¹ Текст нормативных актов зарубежных стран цитируется по изданию: Сборник нормативных правовых актов зарубежного избирательного законодательства. Под. ред. А.А. Вешнякова. М., 2004.

(подпункт 3 пункта А статьи 441-d раздела II главы 20 «Избирательное право». См. раздел 42 свода законов США). При этом важно отметить, что статья 441-а устанавливает ограничения на взносы и расходы, сделанные в интересах кандидата, претендующего на выборную должность. Согласно подпункту в пункта 9 статьи 431 термин «расходы» включает, в том числе:

- 1) газетное сообщение, комментарий или редакционную статью, распространенные с помощью радиовещательной станции, газет, журналов или иных периодических изданий, если только эти средства массовой информации не находятся в собственности или под контролем политической партии, политического комитета или кандидата;
- 2) деятельность беспартийных лиц, направленную на то, чтобы побудить граждан голосовать или зарегистрироваться для участия в выборах;
- 3) любое выступление, основанное на членстве в организации или корпорации, предназначенное для своих членов, акционеров, исполнительного или административного персонала, если такая организация или корпорация не созданы главным образом для влияния на выдвижение определенных кандидатов или на избрание какого-либо лица на федеральную должность.

В соответствии с пунктом 17 статьи 431 указанного раздела свода законов США термин «независимые расходы» означает расходы, произведенные лицом, которое явно выступает за избрание определенного кандидата или за нанесение такому кандидату поражения при отсутствии сотрудничества с таким кандидатом или проведения консультаций с ним или с уполномоченными комитетом или представителем этого кандидата и отсутствия их согласия, просьбы или предложения со стороны кандидата, уполномоченного комитета или представителя этого кандидата.

Таким образом, иностранные государства выбирают различные варианты правового регулирования порядка реализации гражданами права на участие в предвыборной агитации. При этом выбор того или иного конкретного варианта обусловливается рядом факторов, в том числе объективными потребностями конкретного исторического этапа демократического развития, конкретным социально-историческим контекстом функционирования демократических институтов.

Высказанный тезис подтверждается, в частности, позицией Европейского Суда по правам человека, выраженной в Постановлении от 2 марта 1987 г. по делу «Матье—Моэн (Mathieu—Mohin) и Клерфейт (Clerfayt) против Бельгии» (пункт 54). Согласно которой Суд признает за государствами значительные пределы усмотрения, учитывая, что их избирательное законодательство различно и время от времени изме-

няется, и констатирует, что любая избирательная система должна оцениваться в свете политического развития страны, и поэтому определенные ее детали, недопустимые в рамках одной системы, могут быть оправданы в другой, по крайней мере при том условии, что действующая система обеспечивает «свободное волеизъявление народа при выборе законодательной власти».

С учетом этого полагаем, что отечественный законодатель, принимая во внимание, в том числе, названные факторы, избрал в надлежащей степени отвечающий современным российским условиям вариант регулирования порядка реализации гражданами Российской Федерации права на участие в предвыборной агитации. Конституционность российской модели такого регулирования подтверждена Конституционным Судом Российской Федерации в Постановлении от 16 июня 2006 г. № 7-П «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»⁴².

Рассматривая общие положения, связанные с определением предвыборной агитации и порядком ее проведения, необходимо с учетом обновления избирательного законодательства также отметить следующее.

Само определение понятия «предвыборная агитация» в обновленном федеральном законодательстве о выборах не претерпело каких-либо существенных изменений за исключением устранения из него упоминания о побуждении к голосованию «против всех». Некоторое изменение формулировки определения в новом Федеральном законе «О выборах депутатов Государственной Думы Федерального Собрания Российской Федерации» обусловлено переходом к формированию Государственной Думы Федерального Собрания Российской Федерации полностью по пропорциональной системе. В этой связи под предвыборной агитацией в указанном Федеральном законе понимается деятельность, осуществляемая в период избирательной кампании и имеющая целью побудить или побуждающая избирателей голосовать за федеральный список кандидатов или против него, за кандидата (кандидатов), включенного (включенных) в указанный список, или против него (них).

Подход к раскрытию содержания понятия предвыборной агитации и к признанию действий представителей СМИ агитационными в некоторой степени изменился с учетом правовой позиции Конституционного Суда Российской Федерации, изложенной в Постановлении от 30 октября 2003 г. № 15-П. Прежде всего, исключены подпункт «ж» пункта

⁴² Названное постановление приводится в приложении к настоящей работе.

2 статьи 48 Федерального закона «Об основных гарантиях избирательных прав и права на участие в референдуме граждан Российской Федерации», согласно которому предвыборной агитацией признавались также иные, помимо перечисленных в подпунктах «а–е», действия, имеющие целью побудить или побуждающие избирателей голосовать за кандидатов, списки кандидатов или против них, против всех кандидатов, против всех списков кандидатов, и аналогичные нормы иных федеральных законов о выборах. Таким образом, перечень форм, в которых может осуществляться предвыборная агитация, стал закрытым.

Кроме того, введено уточнение в отношении признания агитационными действиями представителей СМИ. Согласно, например, части 2 статьи 55 Федерального закона «О выборах депутатов Государственной Думы Федерального Собрания Российской Федерации» действия, совершаемые при осуществлении представителями организаций, осуществляющих выпуск средств массовой информации, профессиональной деятельности и указанные в пункте 1 части 1 данной статьи (т.е. призывы голосовать «за» или «против»), признаются предвыборной агитацией в случае, если эти действия совершены с целью побудить избирателей голосовать за федеральный список кандидатов или против него, либо за кандидата (кандидатов) или против него (них), а действия, указанные в пунктах 2–6 части 1 данной статьи (остальные разновидности агитационной деятельности), — в случае, если эти действия совершены с такой целью неоднократно. Статья 48 Федерального закона «Об основных гарантиях избирательных прав и права на участие в референдуме граждан Российской Федерации» была дополнена пунктом 2¹ аналогичного содержания.

На практике много вопросов вызывали нормы, регламентирующие использование изображений и высказываний физических лиц в агитационных материалах кандидатов, избирательных объединений. Эти нормы неоднократно корректировались под влиянием электоральной практики. В настоящее время действует новая редакция пункта 9 статьи 48 Федерального закона «Об основных гарантиях избирательных прав и права на участие в референдуме граждан Российской Федерации», согласно которой использование в агитационных материалах кандидата, избирательного объединения изображения физического лица, высказываний физического лица о кандидате, об избирательном объединении возможно только с письменного согласия данного физического лица. Документ, подтверждающий согласие, представляется в избирательную комиссию вместе с экземплярами агитационных материалов. В случае размещения агитационного материала на канале организации телерадиовещания либо в периодическом печатном издании указанный документ представляется в избирательную комиссию по ее требованию. Данное ограничение не распространяется:

- на использование избирательным объединением высказываний выдвинутых им кандидатов о данном избирательном объединении, а также о кандидатах, выдвинутых данным избирательным объединением на тех же выборах;
- на использование обнародованных высказываний о кандидатах, об избирательных объединениях с указанием даты (периода времени) обнародования таких высказываний и наименования средства массовой информации, в котором они были обнародованы. Ссылка в агитационных материалах на такое высказывание физического лица, не имеющего в соответствии с названным Федеральным законом права проводить предвыборную агитацию, допускается только в случае, если это высказывание было обнародовано до официального опубликования (публикации) решения о назначении выборов. При этом в ссылке должны указываться дата (период времени) обнародования этого высказывания и наименование средства массовой информации, в котором оно было обнародовано;
- на цитирование высказываний об избирательном объединении, о кандидате, обнародованных иными избирательными объединениями, а также кандидатами в своих агитационных материалах, изготовленных и распространенных в соответствии с законом;
- на использование кандидатом своих изображений, использование избирательным объединением изображений выдвинутых им кандидатов, в том числе со своими супругом, детьми (включая детей, не достигших возраста 18 лет), родителями и другими близкими родственниками, а также среди неопределенного круга лиц.

Использование изображений и высказываний физических лиц в агитационных материалах дает простор для применения разного рода технологий. Приведем пример. В ходе избирательной кампании осенью 2006 г. в Еврейской автономной области была использована недобросовестная технология, основанная на использовании в агитационных материалах изображения лица, похожего на Президента Российской Федерации В.В. Путина. Региональным отделением политической партии «Российская партия ЖИЗНИ» был изготовлен, оплачен из средств избирательного фонда и в надлежащем порядке представлен в Избирательную комиссию Еврейской автономной области плакат с изображением гражданина З. (его согласие было получено). Избирательная комиссия не усмотрела правовых оснований для запрета его распространения. На указанном плакате был изображен гражданин З., костюм, поза, выражение лица и взгляд которого на плакате позволяли с большой долей вероятности принять его за Президента Российской

Федерации В.В. Путина. В нижней части плаката имелась надпись: «Доверие Президента, Доверие народа». Один такой плакат был размещен на билборде (9 на 6 метров) на въезде в город Биробиджан и множество плакатов формата А3 были расклеены по всему городу (в том числе в местах, не являющихся специально определенными для размещения агитационных материалов).

После размещения плакатов в Избирательную комиссию Еврейской автономной области поступали звонки и обращения от избирателей с просьбами разъяснить, кто изображен на плакате. Заместитель Председателя Комиссии в эфире телеканала «Бира» пояснила, что на плакатах изображен гражданин З. и что, по ее мнению, такая технология вводит избирателей в заблуждение.

Представляется, что подобные агитационные технологии требуют пристального внимания со стороны избирательных комиссий.

Кроме того, имеет место распространение политическими партиями, их региональными отделениями агитационных материалов с использованием изображений физических лиц без согласия этих лиц. Например, в Республике Тыва политическая партия «Единая Россия» распространяла агитационные материалы с изображением Президента Российской Федерации В.В. Путина без его согласия. Представляется необходимым строгое соблюдение нормы об обязательности представления письменного согласия физического лица на использование его изображения в агитационных материалах.

3.2. Агитационный период. Методы и формы проведения предвыборной агитации, агитации по вопросам референдума

Как уже отмечалось, правомерная предвыборная агитация, агитация по вопросам референдума может проводиться только в установленные законом сроки. Осуществление агитационной деятельности с нарушением сроков является основанием для привлечения виновных лиц к предусмотренной законодательством ответственности.

Подчеркнем еще раз, что предвыборная агитация, агитация по вопросам референдума существует как юридический феномен только в период избирательной кампании, кампании референдума. При этом некоторые из перечисленных выше признаков предвыборной агитации нередко характеризуют выступления политических деятелей на каналах организаций телерадиовещания, на страницах периодических печатных изданий в периоды вне временных (хронологических) рамок той или иной конкретной избирательной кампании. В связи с этим в избирательные комиссии поступает множество обращений граждан, возмущенных фактами проведения преждевременной предвыборной

агитации, которая, по их мнению, является противоправной, поскольку проводится в период, когда избирательная кампания *de jure* еще не началась.

Следует иметь в виду, что избирательное законодательство регулирует исключительно избирательные отношения и не распространяется на отношения иного характера, даже если они сходны по некоторым признакам с отдельными группами избирательных отношений, например, с информационными избирательными отношениями. Информационная деятельность граждан либо общественных объединений, в том числе политических партий, осуществляемая ими в период до начала избирательной кампании, в период между выборами, даже если она имеет признаки, идентичные признакам предвыборной агитации, является не предвыборной агитацией, но чем-то иным, вероятно политической агитацией или политической рекламой.

Слово «вероятно» употреблено здесь потому, что юридического, установленного федеральным законом определения понятий «политическая агитация» и «политическая реклама» в Российской Федерации сегодня не существует, а политологические определения этих понятий с точки зрения избирательного права и процесса существенного значения не имеют.

Ранее высказывались мысли о том, что можно с известными оговорками утверждать, что предвыборная агитация является специфической составной частью политической агитации или политической рекламы, осуществляемой исключительно в рамках избирательной кампании и регулируемой прежде всего законодательством о выборах⁴³. В настоящее время с учетом закрепленного в Федеральном законе «О рекламе» положения о том, что этот Федеральный закон не распространяется на политическую рекламу, в том числе предвыборную агитацию, агитацию по вопросам референдума, можно утверждать, что законодатель признал такую агитацию составной частью (видом) политической рекламы⁴⁴.

Именно поэтому только со дня официального опубликования в печати решения соответствующего органа, должностного лица о назначении выборов (с момента начала избирательной кампании) появляются юридические основания квалифицировать подобную информационную деятельность (политическую рекламу, распространяемую в ходе избирательной кампании) уже как предвыборную агитацию.

Подпункт 2 статьи 2 Федерального закона «Об основных гарантиях избирательных прав и права на участие в референдуме граждан

⁴³ См., например: *Мостовщиков В.Д.*, Предвыборная агитация: понятие и правовые признаки // Журнал российского права. 1999. № 5–6. С. 23.

⁴⁴ О проблемах распространения политической рекламы см. главу 6 настоящей работы.

Российской Федерации» определяет *агитационный период* как период, в течение которого разрешается проводить предвыборную агитацию, агитацию по вопросам референдума. Таким образом, агитационный период представляет собой специфический срок, установленный законодательством о выборах и референдумах. Конкретные хронологические рамки этого периода определены статьей 49 названного Федерального закона.

Агитационный период начинается со дня выдвижения кандидата, списка кандидатов, регистрации инициативной группы по проведению референдума.

Следует обратить внимание на то, что согласно обновленным федеральным законам о выборах агитационный период начинается именно со дня выдвижения кандидата, списка кандидатов. Исключено указание на момент создания соответствующего избирательного фонда, что обусловлено возможностью проводить предвыборную агитацию методами, не требующими финансовых затрат. Вместе с тем для проведения предвыборной агитации затратными методами, в силу требований пункта 5 статьи 48 Федерального закона «Об основных гарантиях избирательных прав и права на участие в референдуме граждан Российской Федерации» и аналогичных требований иных норм, момент начала агитационного периода определяется наряду с днем выдвижения кандидата, списка кандидатов также моментом создания соответствующего избирательного фонда.

Только после выдвижения гражданина в качестве кандидата, выдвижения избирательным объединением списка кандидатов соответствующий субъект агитационной деятельности вправе начать проведение предвыборной агитации.

Иные субъекты агитационной деятельности (избиратели — реализующие активное избирательное право граждане Российской Федерации, общественные объединения, в том числе политические партии, недвигающие в период соответствующей избирательной кампании кандидатов, списки кандидатов) также не вправе проводить непосредственно со дня начала избирательной кампании предвыборную агитацию, которая становится возможной только со дня выдвижения кандидатов, списков кандидатов — за или против этих кандидатов, списков кандидатов.

Специальный срок установлен для агитации через СМИ. Предвыборная агитация, агитация по вопросам референдума на каналах организаций телерадиовещания и в периодических печатных изданиях проводится в период, который начинается за 28 дней до дня голосования и прекращается в ноль часов по местному времени за одни сутки до дня голосования.

Обновленным законодательством количество агитационных дней для СМИ уменьшено с 30 до 28 дней. Это новшество позволило со-

гласовать сроки осуществления целого ряда избирательных действий, что должно облегчить задачу правоприменителей по их проведению (в частности, жеребьевки по распределению бесплатного эфирного времени после завершения периода регистрации кандидатов, списков кандидатов; опубликования определенного в результате этой жеребьевки графика распределения бесплатного эфирного времени).

Таким образом, законодательство предусматривает три момента начала течения агитационного периода:

- 1) момент выдвижения кандидата, списка кандидата — для агитации, не требующей финансовых затрат⁴⁵;
- 2) момент создания соответствующего избирательного фонда — для агитации, требующей финансовых затрат;
- 3) за 28 дней до дня голосования — для агитации через СМИ.

Законодатель также установил обязательный для всех субъектов агитационной деятельности преклюзивный (пресекательный) срок окончания агитационного периода (правомерной предвыборной агитации) — в ноль часов по местному времени за одни сутки до дня голосования (пункты 1 и 2 статьи 49 Федерального закона «Об основных гарантиях избирательных прав и права на участие в референдуме граждан Российской Федерации»). Таким образом, если днем голосования является, например, 2 декабря (в год выборов депутатов Государственной Думы Федерального Собрания Российской Федерации), агитационный период заканчивается в ноль часов 1 декабря (т.е., с начала суток, предшествующих дню голосования).

Федеральный закон запрещает проведение предвыборной агитации, агитации по вопросам референдума в день голосования и в предшествующий ему день (пункт 3 статьи 49). При этом опубликование (обнародование) в средствах массовой информации результатов опросов общественного мнения, прогнозов результатов выборов и референдумов, иных исследований, связанных с проводимыми выборами и референдумами, в том числе их размещение в информационно-телекоммуникационных сетях общего пользования, включая Интернет, как уже отмечалось, не допускается в течение пяти дней до дня голосования и в день голосования (пункт 3 статьи 46). Печатные же агитационные ма-

⁴⁵ Момент выдвижения кандидата определен пунктом 2 статьи 33 Федерального закона «Об основных гарантиях избирательных прав и права на участие в референдуме граждан Российской Федерации», согласно которому соответствующая избирательная комиссия считается уведомленной о выдвижении кандидата, а кандидат считается выдвинутым, приобретает права и обязанности кандидата, предусмотренные названными Федеральным законом, иным законом, после поступления в нее заявления в письменной форме выдвинутого лица о согласии баллотироваться по соответствующему избирательному округу с обязательством в случае его избрания прекратить деятельность, несовместимую со статусом депутата или с замещением иной выборной должности.

териалы (листочки, плакаты и другие материалы), ранее размещенные в установленном Федеральным законом порядке, могут сохраняться на прежних местах даже в день голосования (пункт 4 статьи 49).

Таким образом, законодатель создает специальный период «медиа-тишины», «агитационного вакуума», призванный служить тому, чтобы избиратель, участник референдума имел возможность свободно окончательно сформировать свою позицию, которая будет выражена им в день голосования, и чтобы никакие материалы, размещаемые в СМИ, в этот период, никакие агитационные мероприятия, обращения не повлияли на формирование его воли и свободу его волеизъявления.

В Федеральном законе «Об основных гарантиях избирательных прав и права на участие в референдуме граждан Российской Федерации» специально оговорены сроки проведения предвыборной агитации в случае проведения повторного голосования. В этом случае, согласно пункту 5 статьи 49 названного Федерального закона, агитационный период возобновляется со дня назначения соответствующей комиссией дня повторного голосования и прекращается в ноль часов по местному времени за одни сутки до дня повторного голосования.

Выше уже отмечалось, что в соответствии с Федеральным законом «Об основных гарантиях избирательных прав и права на участие в референдуме граждан Российской Федерации», граждане и общественные объединения (общие субъекты агитационной деятельности) в период избирательной кампании, кампании референдума вправе осуществлять предвыборную агитацию, агитацию по вопросам референдума в допускаемых законом формах и законными методами (пункт 1 статьи 48). Иначе говоря, общие субъекты агитационной деятельности вправе осуществлять ее такими методами и в таких формах, которые установлены для них законом, самостоятельно определяя только содержание своей агитации.

В отличие от общих субъектов агитационной деятельности, кандидаты, избирательные объединения, инициативные группы по проведению референдума (специальные субъекты агитационной деятельности) самостоятельно определяют содержание, формы и методы своей агитации (пункт 4 статьи 48).

Поскольку предвыборная агитация может быть оплачена, в соответствии с Федеральным законом «Об основных гарантиях избирательных прав и права на участие в референдуме граждан Российской Федерации», исключительно из средств избирательного фонда, участник избирательного процесса, имеющий статус избирателя, не вправе проводить предвыборную агитацию, финансируемую за счет собственных средств или иных средств помимо избирательных фондов.

Специальным субъектам предвыборной агитационной деятельности (кандидатам, избирательным объединениям), благодаря наличию

у них избирательных фондов, непосредственно доступны любые, из числа допускаемых законом, формы и методы такой деятельности, в том числе требующие оплаты.

Граждане, имеющие статус избирателей, и общественные объединения, не являющиеся избирательными объединениями (общие субъекты агитационной деятельности), тоже могут разместить материалы агитационного характера в средствах массовой информации, но только с согласия кого-либо из кандидатов, представителей избирательных объединений, при условии оплаты использованных в этих целях эфирного времени или печатной площади из соответствующего избирательного фонда (пункт 5 статьи 48; пункты 3 и 5 статьи 59).

Методы проведения предвыборной агитации, агитации по вопросам референдума установлены федеральным законодательством о выборах и референдумах. Установлено, в частности, что предвыборная агитация, агитация по вопросам референдума может проводиться (пункт 3 статьи 48):

- на каналах организаций телерадиовещания и в периодических печатных изданиях, т.е. через средства массовой информации;
- посредством проведения агитационных публичных мероприятий (собраний и встреч с гражданами, митингов, демонстраций, шествий, пикетирований);
- посредством выпуска и распространения печатных, аудиовизуальных и других агитационных материалов;
- иными не запрещенными законом методами.

Особо следует обратить внимание на то, что данный перечень не является закрытым — возможно проведение агитации иными, помимо прямо перечисленных в законе, методами. Это положение имеет большое значение, в том числе в свете развития новых агитационных методов, в частности агитации с использованием современных информационно-коммуникационных сетей.

Предусмотреть в законе все разнообразие конкретных агитационных методов вряд ли возможно и необходимо. Главным требованием относительно проведения предвыборной агитации, агитации по вопросам референдума иными, помимо прямо предусмотренных законом, методами является требование о том, чтобы эти методы не были запрещены законом (в данном случае применяется принцип «разрешено все, что не запрещено»).

На наш взгляд, помимо законных и незаконных методов, возможно также выделение своего рода «полулегальных» методов предвыборной агитации, которые, по сути, лежат за пределами правового регулирования агитационной деятельности нормами избирательного законодательства. Специалисты по организации избирательных кам-

паний кандидатов, избирательных объединений называют, например, такой метод предвыборной агитации, как нанесение граффити (надписей агитационного содержания на стенах зданий, заборах и т.д.). Следует, однако, иметь в виду, что за осуществление такого рода деятельности, при наличии состава правонарушения, может наступить ответственность, предусмотренная законодательством Российской Федерации. Нанесение надписей и изображений, связанных с выборами, референдумами, на памятники, здания, сооружения и иные объекты недвижимости может квалифицироваться правоохранительными органами как незаконное. В связи с этим необходимо помнить, что незаконное нанесение таких надписей и изображений на указанные объекты, если оно не повлекло причинение значительного ущерба, может быть квалифицировано как умышленное повреждение чужого имущества по статье 7.17 Кодекса Российской Федерации об административных правонарушениях, а если оно повлекло причинение значительного ущерба либо было совершено из хулиганских побуждений – по статье 167 Уголовного кодекса Российской Федерации.

Среди допускаемых законом иных агитационных методов можно выделить, с одной стороны, методы, являющиеся традиционными, с другой стороны – методы, базирующиеся на использовании информационно-коммуникационных (телекоммуникационных) сетей (далее – методы ИКС или ИКС-методы)⁴⁶.

К традиционным методам относятся, например, непосредственная (устная) агитация в ходе кампании «от двери к двери» (технология door-to-door) или агитация посредством прямой адресной рассылки (посредством почтовой связи, или путем раскладывания в почтовые ящики, или же расклейки в лифтах, подъездах домов и т.д.) агитационных материалов, обращений (технология direct-mail). Исследователями и практиками названные методы оцениваются как обладающие высокой эффективностью⁴⁷.

Использование названных и подобных им методов – это, в силу положения пункта 4 статьи 48 Федерального закона «Об основных гарантиях избирательных прав и права на участие в референдуме граждан Российской Федерации», исключительный вопрос стратегического и

⁴⁶ Вместе с тем возможен иной подход, при котором, например, размещение агитационных материалов в сети Интернет будет рассматриваться не как иной агитационный метод, а как способ выпуска и распространения аудиовизуальных и других агитационных материалов (в смысле статьи 54 Федерального закона «Об основных гарантиях избирательных прав и права на участие в референдуме граждан Российской Федерации»). Рассуждения на эту тему мы излагаем в параграфе 5.3 настоящей работы.

⁴⁷ См., например: *Малишевский Н.Н.* Технология и организация выборов... С. 106–108, 114.

тактического планирования кандидатом, избирательным объединением своей избирательной кампании.

Ко второй из названных групп методов, или к методам ИКС, относится предвыборная агитация, агитация по вопросам референдума с использованием информационно-телекоммуникационных сетей (прежде всего сети Интернет) и сетей электросвязи, в частности мобильной (сотовой) связи⁴⁸.

Подчеркнем еще раз, что различные методы предвыборной агитации, агитации по вопросам референдума в достаточной степени доступны не только для специальных, но и для общих субъектов агитационной деятельности, т.е. прежде всего граждан в статусе избирателей. Положения Федерального закона «Об основных гарантиях избирательных прав и права на участие в референдуме граждан Российской Федерации» надлежащим образом урегулировали порядок реализации гражданами Российской Федерации права на участие в предвыборной агитации. В частности, дееспособные граждане Российской Федерации могут свободно проводить предвыборную агитацию методами, не требующими каких-либо расходов, т.е., например, организовывать и участвовать в агитационных публичных мероприятиях (в формах собраний, митингов, демонстраций, шествий, пикетирований), осуществлять устную агитацию (в формах бесед, выступлений, призывов, докладов, лекций и т.п.), агитировать иными способами, не требующими финансовых затрат. Есть основания считать, что такая агитация, как способ реализации права гражданина, имеет не меньшее значение, чем иные агитационные методы, например выпуск и распространение печатных агитационных материалов.

Граждане Российской Федерации также имеют возможность проводить предвыборную агитацию в рамках бесплатного эфирного времени, предоставленного кандидату, избирательному объединению, размещать свои материалы в рамках предоставленной кандидату, избирательному объединению бесплатной печатной площади при наличии на то согласия кандидата, избирательного объединения.

Общие субъекты агитационной деятельности могут участвовать в проведении предвыборной агитации методами, требующими расходов, при условии, если такие расходы осуществляются за счет средств того или иного избирательного фонда. Например, гражданин Российской Федерации имеет возможность при наличии на то согласия кандидата, избирательного объединения выступать в поддержку кандидата, избирательного объединения либо против кандидатов, избирательных объединений в рамках платного эфирного времени, предоставленного кандидату, избирательному объединению, размещать свои материалы

⁴⁸ Об этих методах см. параграф 5.3 настоящей работы.

в рамках предоставленной кандидату, избирательному объединению платной печатной площади в том случае, если эти эфирное время, печатная площадь оплачены из избирательного фонда соответствующего кандидата, избирательного объединения.

Гражданин также может участвовать в создании и распространении печатных, аудиовизуальных и иных агитационных материалов, изготовление которых в установленном законом порядке оплачивается из средств избирательного фонда того или иного кандидата, избирательного объединения.

Анализ положений Федерального закона «Об основных гарантиях избирательных прав и права на участие в референдуме граждан Российской Федерации» показывает, что гражданину Российской Федерации при определенных условиях доступны практически все методы проведения предвыборной агитации. При этом различие между правовыми возможностями по осуществлению агитационной деятельности граждан, как общих субъектов предвыборной агитации, и кандидатов, избирательных объединений, как специальных субъектов агитационной деятельности, как уже отмечалось, состоит в том, что последние создают избирательные фонды и оплачивают из средств этих фондов проведение предвыборной агитации, граждане же не имеют такой возможности, в связи с чем должны получить для проведения предвыборной агитации методами, требующими финансирования, согласие кого-либо из кандидатов, какого-либо из избирательных объединений.

В контексте рассматриваемой проблемы необходимо учитывать, что закон предоставляет право каждому гражданину Российской Федерации, обладающему избирательными правами, по собственному усмотрению приобрести статус кандидата, а вместе с ним право на создание избирательного фонда, право на проведение финансируемой предвыборной агитации, право на ее осуществление через средства массовой информации.

Важно помнить, что каждый гражданин Российской Федерации вправе, в соответствии с федеральным законодательством о выборах, по собственному усмотрению выбрать для себя в избирательной кампании либо правовой статус кандидата, либо правовой статус избирателя.

Однако после того как гражданин по своему собственному усмотрению самостоятельно определит для себя, как субъекта избирательного процесса, определенный правовой статус в конкретной избирательной кампании, он обязан выполнять предписания, осуществлять права, соблюдать ограничения и запреты, установленные законами о выборах, т.е. проводить предвыборную агитацию в соответствующем правовом режиме.

Не совсем понятна была в этой связи правовая позиция Конституционного Суда Российской Федерации в отношении проводимой

гражданами предвыборной агитации «против всех», возможность проведения которой была в то время предусмотрена законом. Она была сформулирована им в Постановлении от 14 ноября 2005 г. № 10-П «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»⁴⁹. Отметим, что Конституционный Суд Российской Федерации, по сути, пересмотрел в определенной степени эту свою позицию при рассмотрении дела 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 от 16 июня 2006 г. № 7-П).

Формы предвыборной агитации многообразны. Через средства массовой информации, например, предвыборная агитация может проводиться в форме личного выступления кандидата перед избирателями; в форме участия кандидата, совместно с другими кандидатами, в проведении дискуссий, «круглых столов», иных совместных агитационных мероприятий (пункт 4 статьи 51 Федерального закона «Об основных гарантиях избирательных прав и права на участие в референдуме граждан Российской Федерации»); в форме периодического выпуска в эфир агитационного ролика, подготовленного кандидатом, избирательным объединением, в других допускаемых законом формах.

На страницах периодических печатных изданий агитационные материалы кандидатов, избирательных объединений могут быть представлены в форме статей, заметок, обращений к читателям, предвыборных программ и т.д.

Агитационные публичные мероприятия могут проводиться в форме собраний (встреч с избирателями), митингов, демонстраций, шествий, пикетирований (формы, предусмотренные Федеральным законом от 19 июня 2004 г. № 54-ФЗ «О собраниях, митингах, демонстрациях, шествиях и пикетированиях»).

Печатные и аудиовизуальные агитационные материалы могут распространяться в форме листовок, плакатов, буклетов, аудио- и видеороликов, надписей и изображений на щитах наружной рекламы, на

⁴⁹ «Собрание законодательства РФ». 21.11.2005. № 47. Ст. 4968.

корпусах (кузовах) автобусов, троллейбусов, трамваев, иных транспортных средств, на различного рода транспарантах, стендах, щитах, растяжках, а также в иных допускаемых законом формах. Имеют место такие агитационные приемы, как размещение информации агитационного содержания на аэростатах над городом, на плакатах, располагаемых на балконах частных квартир в многоэтажных домах и т.д. При этом, однако, должны соблюдаться требования, предъявляемые законодательством к агитационным материалам⁵⁰.

Законодательство устанавливает ряд требований к содержанию, формам и методам агитационной деятельности. Такие требования содержатся, в частности, в пунктах 5 и 9 статьи 48, пункте 4 статьи 51, пунктах 5 и 6 статьи 52, пункте 2 статьи 54, пунктах 1, 1¹, 2, 5¹ и 5² статьи 56 Федерального закона «Об основных гарантиях избирательных прав и права на участие в референдуме граждан Российской Федерации». Кроме того, с учетом положений пункта 5 статьи 48 названного Федерального закона агитационные материалы кандидата, избирательного объединения, оплаченные из их избирательных фондов, не должны содержать агитацию за других кандидатов, другие избирательные объединения.

Предвыборная агитация, осуществляемая субъектами агитационной деятельности в таких формах, которые не допускаются для них федеральными законами, либо незаконными методами, а также действия участников избирательного процесса, нарушающие установленные законом (статья 56 Федерального закона «Об основных гарантиях избирательных прав и права на участие в референдуме граждан Российской Федерации») ограничения при проведении агитации, имеют характер противоправной агитационной деятельности и подлежат пресечению в соответствии с названным Федеральным законом (пункты 8, 9 статьи 56), иными федеральными законами и законами субъектов Российской Федерации.

⁵⁰ Практика изобилует примерами использования для проведения предвыборной агитации разнообразных технических средств и приспособлений – это и «бегущая строка» агитационного содержания на табло, расположенных на зданиях, на улицах городов, и трансляция агитационных роликов на больших мониторах, установленных вдоль проезжей части, на мониторах в супермаркетах, торговых и деловых центрах, аэропортах и вокзалах, и передача агитационных сообщений по системам оповещения в метро и т.п. Полагаем возможным высказать в этой связи общую рекомендацию: если какая-либо форма распространения агитационной информации прямо не урегулирована в законе, правоприменителям следует «накладывать на ситуацию» общие нормы, применяя аналогию закона (а в отдельных случаях, возможно, даже аналогию права). В частности, на все формы распространения агитационной информации необходимо распространять требование закона об обязательной оплате предвыборной агитации из соответствующего избирательного фонда (и, соответственно, об обязательном указании таких расходов в финансовых отчетах кандидатов, избирательных объединений).

Рассуждая о формах и методах предвыборной агитации и информационного обеспечения выборов в целом можно также отметить, что действующее законодательство и практика предполагают определенные территориальные особенности агитационной деятельности, доступа к агитационной информации. Например, не допускается проведение предвыборной агитации в расположении воинских частей, военных организаций и учреждений, в том числе расположенных за пределами территории России, за исключением случая, когда единственное здание или помещение, пригодные для проведения собраний, находится в расположении воинской части либо в военной организации или учреждении. Это ограничение согласуется с пунктом 2 статьи 24 Федерального закона «Об обороне», в соответствии с которым в Вооруженных Силах Российской Федерации, других войсках, воинских формированиях и органах запрещается ведение любой политической пропаганды и агитации, в том числе предвыборной.

Российские граждане, находящиеся за пределами территории Российской Федерации, могут иметь доступ к предвыборной агитации, которая проводится на каналах российских организаций телерадиовещания, если фактическая территория вещания этих организаций полностью или в определенной части охватывает территорию соответствующих иностранных государств. Кроме того, на территории этих государств могут распространяться российские периодические печатные издания, содержащие агитационные материалы.

Определенные особенности информационного обеспечения выборов в муниципальных образованиях связаны прежде всего с тем, что во многих муниципальных образованиях могут отсутствовать организации, осуществляющие выпуск средств массовой информации. В такой ситуации невозможно проведение предвыборной агитации на каналах телевидения и радио, а также через периодические печатные издания, и, соответственно, не осуществляются некоторые предусмотренные избирательным законодательством действия. Например, не публикуются и не предоставляются в избирательную комиссию расценки на эфирное время и печатную площадь, не проводятся жеребьевки по распределению эфирного времени и печатной площади.

На первый план при проведении избирательных кампаний в таких муниципальных образованиях выходят агитационные публичные мероприятия, распространение печатных агитационных материалов и иные методы проведения предвыборной агитации, такие, например, как агитация «от двери к двери».

Отсутствие периодических печатных изданий порождает также проблему с реализацией положений избирательного законодательства, требующих опубликования тех или иных решений, информации (например, решения о назначении выборов, информации, распространяемой

избирательными комиссиями в порядке информирования избирателей). Эту проблему, как представляется, следует решать при помощи иных форм обнаружения соответствующей информации.

3.3. Критерии отграничения информирования избирателей от предвыборной агитации. Проблемы установления наличия агитационной цели

Особое внимание в практике правоприменения должно уделяться проблеме отграничения информирования избирателей от предвыборной агитации, грань между которыми является очень тонкой.

На основании соответствующих норм Федерального закона «Об основных гарантиях избирательных прав и права на участие в референдуме граждан Российской Федерации» в их конституционно-правовом смысле, выявленном в Постановлении Конституционного Суда Российской Федерации от 30 октября 2003 г. № 15-П, можно сделать следующие общие выводы о соотношении и о различиях информирования избирателей и предвыборной агитации, информационных и агитационных материалов:

Во-первых, предвыборная агитация может носить как законный, так и незаконный характер. Соответственно, особую важность представляет выявление и квалификация незаконной предвыборной агитации. За нарушениями правил информирования избирателей может скрываться именно проведение незаконной предвыборной агитации, т. е. именно в этой точке названные виды деятельности могут пересекаться, переходить один в другой. Вместе с тем далеко не любые нарушения в сфере информирования избирателей возможно и целесообразно квалифицировать как незаконную предвыборную агитацию. Нарушение принципов информирования избирателей само по себе является нарушением закона и влечет установленную законом ответственность. Субинститут информирования избирателей, самостоятельный и равноценный субинституту предвыборной агитации, нуждается в выработке специфической методики выявления нарушений в данной сфере и, возможно, в выработке дополнительных защитных механизмов.

Во-вторых, как уже отмечалось, информационные материалы должны быть объективными, достоверными, не нарушающими равенство кандидатов, избирательных объединений, и организации, осуществляющие выпуск СМИ, действующие на основе редакционной независимости и вырабатываемых журналистским сообществом норм саморегуляции, т.е. правил профессии и этических принципов, должны занимать этичные и взвешенные позиции и освещать избирательные

кампании справедливым, сбалансированным и беспристрастным образом. К предвыборной же агитации, как справедливо отметил Конституционный Суд Российской Федерации, не предъявляются требования объективности⁵¹.

В-третьих, как агитация, так и информирование любого характера могут побудить избирателей сделать тот или иной выбор. При этом Конституционный Суд Российской Федерации подчеркнул, что достоверные и объективные сведения о кандидате в большей мере помогают избирателю сформировать свои предпочтения, чем просто призывы голосовать «за» или «против». В связи с этим Конституционный Суд отметил, что критерием, позволяющим различить предвыборную агитацию и информирование, может служить лишь наличие в агитационной деятельности специальной цели — склонить избирателей в определенную сторону, обеспечить поддержку или, напротив, противодействие конкретному кандидату, избирательному объединению. В противном случае граница между информированием и предвыборной агитацией стиралась бы, так что любые действия по информированию избирателей можно было бы подвести под понятие агитации, что в силу действующего для представителей организаций, осуществляющих выпуск средств массовой информации, запрета неправомерно ограничивало бы конституционные гарантии свободы слова и информации, а также нарушало бы принципы свободных и гласных выборов. При этом следует учитывать, что наличие или отсутствие названной цели подлежит установлению судами общей юрисдикции и (или) иными правоприменителями при оценке ими тех или иных конкретных действий как противозаконной предвыборной агитации.

В-четвертых, при квалификации тех или иных высказываний журналистов, тех или иных репортажей и материалов необходимо учитывать следующее:

— само по себе позитивное или негативное мнение о ком-либо из кандидатов не является предвыборной агитацией и не может послужить основанием для привлечения к административной ответственности представителя организации, осуществляющей выпуск средств

⁵¹ В этой связи вызывает удивление точка зрения Н.С. Бондаря и А.А. Джагаряна, которые утверждают, что функциональное назначение предвыборной агитации состоит в «получении избирателями максимально полной и *достоверной* информации о кандидатах на выборные должности и их программах» (курсив наш. — С.Б. и А.Г.) (см. Бондарь Н.С., Джагарян А.А. Указ. соч. С. 52). Предвыборная агитация, исходя из ее назначения, далеко не всегда содержит полностью достоверную информацию (как представляется, ей свойственно определенное преувеличение в сведениях как позитивного, так и негативного характера), и закон не предъявляет к агитационным материалам соответствующего требования. Цели же получения избирателями достоверной информации о кандидатах, избирательных объединениях, проводимых названными субъектами мероприятиях, служит информирование избирателей.

массовой информации, если только не будет доказана упоминавшаяся специальная цель. «Выражение предпочтения» является не чем иным, как разновидностью выражения мнений. Следовательно, применительно к профессиональной деятельности представителей средств массовой информации толкование такого действия, как выражение предпочтения, в качестве правонарушения – без доказанности его направленности именно на агитацию – означало бы ограничение свободы выражения мнений и нарушение свободы массовой информации (статья 29, части 1, 3 и 5 Конституции Российской Федерации);

– при рассмотрении конкретных материалов на предмет нарушения правил информирования избирателей или наличия в них признаков незаконной предвыборной агитации представляется желательным учитывать специфику подачи информации, характерную именно для данных журналиста, передачи, телерадиокомпании, профессиональный стиль журналиста и иные творческие составляющие процесса формирования тех или иных репортажей или материалов;

– требования пункта 5 статьи 45 Федерального закона «Об основных гарантиях избирательных прав и права на участие в референдуме граждан Российской Федерации» относятся именно к упомянутому в названном пункте информационному блоку в составе информационной теле-, радиопрограммы. В Разъяснениях некоторых вопросов информационного обеспечения выборов депутатов Государственной Думы Федерального Собрания Российской Федерации четвертого созыва и иных выборов в Российской Федерации, утвержденных Постановлением Центральной избирательной комиссии Российской Федерации от 10 октября 2003 г. № 38/354-4, отмечалось: «Необходимо учитывать, что под информационными программами следует понимать ежедневные теле- и радиопрограммы новостей, за исключением авторских информационно-аналитических программ (ст. 3 Федерального закона от 13 января 1995 г. № 7-ФЗ «О порядке освещения деятельности органов государственной власти в государственных средствах массовой информации»)». Таким образом, требования указанного пункта не распространяются на авторские и информационно-аналитические передачи. Кроме того, как отметил Конституционный Суд Российской Федерации, требование пункта 5 статьи 45 Федерального закона «Об основных гарантиях избирательных прав и права на участие в референдуме граждан Российской Федерации» во взаимосвязи с пунктом 2 данной статьи, статьей 48 и пунктами 1 и 2 статьи 52 не может толковаться как запрещающее представителям организаций, осуществляющих выпуск СМИ, высказывать собственное мнение, давать комментарий за пределами отдельного информационного блока, поскольку только в таком блоке не должно содержаться комментариев и не должно отдаваться предпочтение кандидату, избирательному объ-

единению по времени освещения предвыборной деятельности, объему печатной площади и соотношению ее предоставления бесплатно и за плату. Иное было бы неоправданным ограничением прав, гарантированных статьей 29 (часть 4) Конституции Российской Федерации;

– не может быть признано агитацией информирование избирателей через средства массовой информации, в том числе об имевших место агитационных призывах голосовать за или против кандидата или о других агитационных действиях, предусмотренных пунктом 2 статьи 48 Федерального закона «Об основных гарантиях избирательных прав и права на участие в референдуме граждан Российской Федерации», без выявления агитационной цели. Иными словами, информирование об агитации само по себе не является правонарушением, если только оно не совершено с агитационной целью, которая подлежит установлению указанными выше субъектами.

В настоящее время все еще отсутствует устоявшаяся и общепризнанная практика установления судами или иными правоприменительными органами (прежде всего избирательными комиссиями) наличия агитационной цели⁵². Представляется возможным высказать некоторые общие рекомендации относительно признаков, на основании которых соответствующим правоприменителем может быть установлена названная цель.

Рассматривая проблему установления умысла и цели с общетеоретических позиций, отметим, что как умысел, так и цель являются неотъемлемыми элементами субъективной стороны правонарушения, в исследуемом случае – нарушения правил проведения предвыборной агитации.

Умысел представляет собой форму вины, определяемой как в общей теории права⁵³, так и, например, в теории уголовного права⁵⁴ как психическое отношение лица к содеянному. Это психическое отношение детерминируется совокупностью интеллектуальных и волевых процессов правонарушителя. Выделяются два вида умысла: прямой и косвенный (эвентуальный).

Анализ Постановления Конституционного Суда Российской Федерации от 30 октября 2003 г. № 15-П позволяет прийти к выводу, что

⁵² Достаточно показательными судебными решениями, в которых исследуется вопрос о наличии агитационной цели в действиях конкретных организаций, осуществляющих выпуск СМИ, и журналистов, на настоящий момент представляются приведенные в приложениях к настоящей работе Решение Верховного Суда Российской Федерации от 16 декабря 2004 года по делу № ГКПИ2004-1295 и Определение Верховного Суда Российской Федерации от 7 февраля 2005 года по делу № КА05-12.

⁵³ См., например: Теория государства и права. Курс лекций/ Под ред. Н.И. Матузова и А.В. Малько. М. Юрист, 1999. С. 533.

⁵⁴ См., например: Российское уголовное право. В двух томах. Том I. Общая часть/ Под ред. проф. А.И. Рарога. М.: Прообразование, 2004. С. 156, 159.

применительно к незаконной предвыборной агитации со стороны представителей организаций, осуществляющих выпуск СМИ, речь идет исключительно о прямом умысле.

Прямой умысел выражается в осознании правонарушителем общественно опасного характера своего деяния, в предвидении общественно опасных последствий и желании их наступления. При косвенном умысле правонарушитель не желает, но сознательно допускает наступление общественно опасных последствий⁵⁵. Поскольку правонарушающая агитация со стороны указанных выше лиц характеризуется специфическим целеполаганием, объективирующим желание⁵⁶ этих лиц склонить избирателей к голосованию определенным образом, постольку следует признать, что в данном случае подразумевается именно желание наступления общественно опасных (общественно вредных) последствий и, следовательно, прямой умысел.

Цель наряду с виной и мотивом является юридическим признаком, с помощью которого раскрывается содержание субъективной стороны правонарушения. Цель правонарушения – это мысленная модель будущего результата, к достижению которого стремится лицо при совершении правонарушения⁵⁷. Такая мысленная модель в исследуемом случае – это прогнозируемое голосование избирателей за конкретного кандидата, список кандидатов и, соответственно, против остальных кандидатов, списки кандидатов (возможно, против всех кандидатов, списков кандидатов) в результате агитационного воздействия со стороны правонарушителя. Обратим внимание на то, что в данном случае речь может идти как о цели отдельных представителей организации, осуществляющей выпуск СМИ, так и о цели редакции СМИ.

Стремление к достижению цели (в том числе агитационной) объективировано совокупностью последовательно реализуемых действий, направленных строго на достижение определенного результата и, соответственно, строго подчиненных этому единому стремлению, связанных им. Именно в этой связи нам видится возможность достоверного установления наличия агитационной цели. Для того чтобы установить такую цель, необходимо проследить действия, направленные на достижение соответствующего результата.

Полагаем, что при оценке конкретных материалов, распространенных через СМИ, на предмет наличия признаков предвыборной агитации и соответствующей цели важно учитывать следующее.

⁵⁵ Теория государства и права. Курс лекций. С. 533.

⁵⁶ Взаимосвязь категорий «желание» и «цель» бесспорна. По выражению А.И. Рарога «*желание* – это воля, мобилизованная на достижение цели, это стремление к определенному результату».

⁵⁷ Российское уголовное право. В двух томах. Том I. С. 195.

Прежде всего важнейшей задачей государственных органов при решении вопросов в данной сфере является соблюдение баланса между гарантированной Конституцией Российской Федерации свободой массовой информации, правами журналистов и организаций, осуществляющих выпуск СМИ, и защищаемыми конституционными нормами и избирательным законодательством правами избирателей (в том числе права на свободное, т.е. без какого-либо незаконного воздействия, волеизъявление, как элемент принципа свободных выборов). Большое значение имеет наработка практики и, соответственно, определенных критериев, шаблонов установления наличия агитационной цели как избирательными комиссиями, так и судами.

В этом отношении имеет принципиальное значение норма пункта 2¹ статьи 48 Федерального закона «Об основных гарантиях избирательных прав и права на участие в референдуме граждан Российской Федерации», согласно которой действия, совершаемые при осуществлении представителями организаций, осуществляющих выпуск СМИ, профессиональной деятельности и указанные в подпункте а пункта 2 этой статьи, признаются предвыборной агитацией в случае, если эти действия совершены с целью побудить избирателей голосовать за кандидата, кандидатов, список, списки кандидатов или против него (них), а действия, указанные в подпунктах б — е пункта 2 этой статьи, — в случае, если эти действия совершены с такой целью неоднократно.

Таким образом, в ситуации, когда имеют место прямые призывы со стороны журналиста, ведущего программы, сотрудника редакции голосовать за или против конкретных кандидатов, списков кандидатов, агитационная цель, по нашему мнению, не подлежит какому-либо доказыванию. В данном случае ее наличие презюмируется, так как прямой призыв голосовать определенным образом (если только он не озвучен по принуждению) означает желание добиться именно такого голосования, а значит — наличие соответствующей цели. Соответственно не применим здесь и критерий неоднократности, служащий тому, чтобы установить систематичность, тенденциозность в отношении остальных, не столь явных, как прямые призывы, признаков агитационной деятельности. Однократный призыв голосовать на выборах определенным образом со стороны представителя организации, осуществляющей выпуск СМИ, в силу запрета, установленного пунктом 7 статьи 48 Федерального закона «Об основных гарантиях избирательных прав и права на участие в референдуме граждан Российской Федерации», является правонарушением. В данном случае, на наш взгляд, избирательной комиссии следует констатировать наличие агитационной цели и составлять протокол об административном правонарушении (статьи 5.5. и 5.11 Кодекса Российской Федерации об административных правонарушениях).

Сложнее обстоит дело с наличием в действиях журналистов признаков агитационных действий, указанных в подпунктах б – е пункта 2 статьи 48 Федерального закона «Об основных гарантиях избирательных прав и права на участие в референдуме граждан Российской Федерации». Для того чтобы быть признанными противоправными, эти действия должны быть совершены журналистом с агитационной целью неоднократно. Критерий неоднократности, повторим, позволяет установить систематичность соответствующих действий, которая тесно взаимосвязана с агитационной целью. При наличии в действиях представителей организаций, осуществляющих выпуск СМИ, признаков предвыборной агитации, установленных подпунктами б–е пункта 2 статьи 48 названного Федерального закона, избирательной комиссии следует составлять протоколы о соответствующих административных правонарушениях в тех случаях, когда действия, характеризующиеся такими признаками, совершены неоднократно, и есть основания полагать, что они были совершены с агитационной целью. При этом агитационная цель подлежит установлению судом при рассмотрении дела о соответствующем административном правонарушении.

Таким образом, в каждом случае, когда имеются основания полагать, что хотя бы в двух (или более) материалах в средстве массовой информации (как в одном его выпуске, номере, так и в разных выпусках, номерах в период избирательной кампании) прослеживается наличие указанных признаков предвыборной агитации, уполномоченному члену избирательной комиссии с правом решающего голоса следует своевременно составить и передать протокол об административном правонарушении на рассмотрение суда.

Обозначим отдельные конкретные признаки, наличие которых, как представляется, позволит правоприменителю сделать вывод о наличии агитационной цели в действиях представителя организации, осуществляющей выпуск СМИ (оговоримся сразу, что названные ниже признаки следует рассматривать в контексте иных конкретных обстоятельств дела).

– Обращение журналиста к интервьюируемому с вопросами, носящими провокационный характер, т.е. предполагающими ответ, способный иметь агитационный эффект (особенно, если интервьюируемый относится к категории лиц, которым запрещено проведение предвыборной агитации, например, является лицом, замещающим государственную должность). Примерами таких вопросов могут служить вопросы: «За кого Вы будете голосовать на предстоящих выборах?», «Какой политической партии Вы отдадите предпочтение?», «Что, по Вашему мнению, ждет страну (область, город и т.п.) в случае победы на выборах кандидата N (партии N)?», «Чья победа на выборах наиболее желательна?» и т.п.

Аналогично можно рассматривать выбор журналистом (редакцией) провоцирующих тем для интервью (например, интервью с губернатором области, посвященное теме текущей избирательной кампании по выборам депутатов законодательного (представительного) органа государственной власти области и расстановке политических сил на этих выборах).

— Явная неадекватность освещения какого-либо события (предвыборного мероприятия того или иного кандидата, избирательного объединения) информационному поводу. Это может проявляться как в чрезмерном освещении незначительного события, так и в замалчивании информации о явно вызывающем общественный интерес событии. При этом, однако, необходимо учитывать, были ли представители организаций, осуществляющих выпуск СМИ, своевременно уведомлены о соответствующем предвыборном мероприятии.

— Систематичность (в нескольких номерах периодического печатного издания, нескольких выпусках теле- или радиопередачи) и тенденциозность (с устойчивым преобладанием позитивных или же негативных оценок) освещения конкретной, имеющей непосредственное отношение к избирательным кампаниям кандидатов, избирательных объединений, темы одним автором (скорее агитационная цель автора, хотя не исключена и цель редакции). Иной вариант — явно тенденциозная компиляция материалов разных авторов, посвященных конкретной теме, имеющей непосредственное отношение к избирательным кампаниям кандидатов, избирательных объединений (скорее агитационная цель редакции, хотя не исключена и цель отдельных авторов).

— Систематическое описание на протяжении длительного времени (но в рамках избирательной кампании) возможных последствий дальнейшего «нахождения у власти» определенного лица или политической силы или «прихода к власти» иного лица, иной политической силы.

— Чрезмерно частое появление в печати или эфире аналитических материалов, посвященных выборам (точнее, избирательным кампаниям кандидатов, избирательных объединений), появление специальных (явно «под выборы») информационно-аналитических программ (на которые, как отмечалось выше, не распространяются требования к информационным программам в сфере информирования избирателей, что и может быть использовано с агитационной целью).

Подобных «шаблонов», пользуясь методом моделирования возможных технологий, можно привести немало. Однако это лишь предположения, требующие отработки на практике, в конкретных ситуациях, после чего и может быть подтверждена или опровергнута их состоятельность. С учетом отсутствия устойчивой практики в этой сфере можно рекомендовать избирательным комиссиям, имеющим осно-

вания полагать, что те или иные материалы, распространяемые через средства массовой информации, содержат признаки противоправной предвыборной агитации, в тех случаях, когда самостоятельное решение вопроса о наличии агитационной цели вызывает затруднения, передавать соответствующие дела на рассмотрение судам в порядке административного судопроизводства.

Выработка механизмов установления наличия агитационной цели в действиях представителей организаций, осуществляющих выпуск СМИ, представляется одним из приоритетных направлений развития юридической практики в сфере информационного обеспечения выборов и заслуживает, по нашему мнению, самого серьезного внимания как избирательных комиссий, так и судов.

3.4 Требования к оплате и содержанию агитационных материалов

Как уже отмечалось выше, любые финансовые затраты на проведение предвыборной агитации, агитации по вопросам референдума возможны только за счет средств соответствующих избирательных фондов, фондов референдума.

Признание обязательности финансирования предвыборной агитации исключительно из средств избирательного фонда принципиально важно для обеспечения равенства прав граждан (избирателей, кандидатов) в период избирательной кампании, в том числе их права на равные условия проведения предвыборной агитации.

Неукоснительное соблюдение этого требования всеми без исключения участниками избирательного процесса является одной из важнейших гарантий осуществления избирательных прав граждан Российской Федерации. Ведь если исключить требование Федерального закона «Об основных гарантиях избирательных прав и права на участие в референдуме граждан Российской Федерации» об оплате предвыборной агитации только за счет средств избирательных фондов, это неизбежно приведет к такому положению, когда финансовые потоки в ходе избирательной кампании станут неконтролируемыми. В этом случае говорить о каком-либо равенстве прав граждан, в том числе кандидатов, а также избирательных объединений станет просто невозможно. Кроме того, это неминуемо привело бы к нарушению конституционного принципа равенства прав и свобод человека и гражданина независимо от имущественного положения, иначе говоря, к введению имущественного ценза. Согласно же части 2 статьи 19 Конституции Российской Федерации государство гарантирует равенство прав и свобод человека и гражданина без какой-либо дискриминации. Установление требований финансовой дисциплины

в избирательном (референдумном) процессе является именно такой государственной гарантией.

В соответствии с пунктом 5 статьи 48 Федерального закона «Об основных гарантиях избирательных прав и права на участие в референдуме граждан Российской Федерации» расходы на проведение предвыборной агитации, агитации по вопросам референдума осуществляются исключительно за счет средств соответствующих избирательных фондов, фондов референдума в установленном законом порядке. Согласно пунктам 2, 3 и 3¹ статьи 59 названного Федерального закона средства избирательных фондов имеют целевое назначение, они могут использоваться кандидатами, избирательными объединениями только на покрытие расходов, связанных с проведением своей избирательной кампании, в том числе на предвыборную агитацию.

Следует иметь в виду, что избирательное законодательство исходит из требования о необходимости предоплаты, которое последовательно закреплено в отношении всех видов агитационных материалов, требующих оплаты. Федеральные законы о выборах содержат требования представления платежных документов о перечислении в полном объеме средств в оплату стоимости эфирного времени, печатной площади до их предоставления. Согласно пункту 5 статьи 54 Федерального закона «Об основных гарантиях избирательных прав и права на участие в референдуме граждан Российской Федерации» запрещается изготовление агитационных материалов без предварительной оплаты за счет средств соответствующего избирательного фонда, фонда референдума.

Еще одно важное требование, которое не всегда выполняется кандидатами, избирательными объединениями, а также, к сожалению, не всегда находит отражение в избирательном законодательстве субъектов Российской Федерации, содержится в пункте 4 статьи 59 Федерального закона «Об основных гарантиях избирательных прав и права на участие в референдуме граждан Российской Федерации». Согласно этому требованию расчеты между кандидатом, избирательным объединением, инициативной группой по проведению референдума, иной группой участников референдума и юридическими лицами за выполнение работ (оказание услуг), связанных с избирательными кампаниями перечисленных участников избирательного процесса, кампаний референдума осуществляются только в безналичном порядке.

Как уже отмечалось, предвыборная агитация за кандидата, избирательное объединение, оплачиваемая из средств избирательных фондов других кандидатов, избирательных объединений, избирательных блоков, запрещается. Вместе с тем исключение в силу пункта 4 статьи 48 Федерального закона «Об основных гарантиях избирательных прав и права на участие в референдуме граждан Российской Федерации»

составляют случаи размещения в агитационном материале кандидата агитации за избирательное объединение, которым он выдвинут, либо в агитационных материалах избирательного объединения — за выдвинутого им кандидата.

С учетом интересов политических партий Федеральным законом «Об основных гарантиях избирательных прав и права на участие в референдуме граждан Российской Федерации» предусмотрена определенная возможность свободного, т.е. без оплаты из избирательного фонда, использования партийного имущества в избирательной кампании. В соответствии с пунктом 6 статьи 59 названного Федерального закона избирательное объединение, выдвинувшее список кандидатов, вправе для целей своей избирательной кампании использовать без оплаты из средств своего избирательного фонда недвижимое и движимое имущество (за исключением ценных бумаг, печатной продукции и расходных материалов), находящееся в его пользовании (в том числе на правах аренды) на день официального опубликования (публикации) решения о назначении выборов.

Представляется, что данное положение соответствует приоритетам партийного строительства в Российской Федерации и окажет позитивное влияние на участие политических партий в избирательном процессе.

Требования к содержанию агитационных материалов установлены прежде всего пунктами 5 и 9 статьи 48, пунктом 4 статьи 51, пунктами 5 и 6 статьи 52, пунктом 2 статьи 54, пунктами 1, 1¹, 2, 5¹ и 5² статьи 56 Федерального закона «Об основных гарантиях избирательных прав и права на участие в референдуме граждан Российской Федерации».

Из положений пункта 5 статьи 48 названного Федерального закона следует, что агитационные материалы кандидата, избирательного объединения, оплаченные из их избирательных фондов, не должны содержать агитацию за других кандидатов, другие избирательные объединения.

Пункт 9 статьи 48 содержит требования к порядку использования в агитационных материалах изображений и высказываний физических лиц. Положения этого пункта и аналогичных норм иных федеральных законов о выборах были существенно переработаны при внесении изменений в федеральное избирательное законодательство в связи с наличием весьма разносторонней практики использования указанных изображений и высказываний.

В соответствии с пунктом 4 статьи 51 не менее половины общего объема бесплатного эфирного времени предоставляется для проведения совместных агитационных мероприятий, из чего следует, что соответствующие материалы должны обеспечивать доведение до неопределенного круга лиц содержания дискуссий, «круглых столов», иных

форм совместного обсуждения специальными субъектами агитационной деятельности определенных тем.

Согласно пункту 5 статьи 52 публикация агитационных материалов в периодических печатных изданиях не должна сопровождаться редакционными комментариями в какой бы то ни было форме, а также заголовками и иллюстрациями, не согласованными с соответствующим кандидатом, избирательным объединением, инициативной группой по проведению референдума, иной группой участников референдума. Пункт 6 той же статьи устанавливает, что во всех агитационных материалах, размещаемых в периодических печатных изданиях, должна помещаться информация о том, за счет средств избирательного фонда какого кандидата, избирательного объединения, фонда референдума какой группы, обладающей правом на проведение агитации по вопросам референдума, была произведена оплата соответствующей публикации. Если агитационные материалы были опубликованы бесплатно, информация об этом должна содержаться в публикации с указанием на то, кто разместил эту публикацию.

Пункт 2 статьи 54 перечисляет обязательные реквизиты, которые должны содержаться во всех печатных и аудиовизуальных агитационных материалах, за исключением материалов, распространяемых на каналах организаций телерадиовещания и в периодических печатных изданиях.

Пункты 1, 1¹ и 2 статьи 56 Федерального закона «Об основных гарантиях избирательных прав и права на участие в референдуме граждан Российской Федерации» предусматривают определенные запреты (в том числе на включение информации определенного характера в агитационные материалы), нарушение которых можно квалифицировать как злоупотребление правом на проведение предвыборной агитации, которые будут подробнее рассмотрены ниже. Ограничение по содержанию агитации в рамках индивидуальных агитационных материалов, размещаемых в телеэфире, устанавливает пункт 5² статьи 56 названного Федерального закона.

Пункт 5¹ указанной статьи содержит положение, согласно которому агитационные материалы не могут содержать коммерческую рекламу. Эта норма перенесена в статью 56 из статьи 54, и соответственно названный запрет распространяется теперь на все агитационные материалы, а не только на агитационные материалы, изготавливаемые и распространяемые в порядке статьи 54 Федерального закона «Об основных гарантиях избирательных прав и права на участие в референдуме граждан Российской Федерации», как было раньше. Отметим, что действующее законодательство о рекламе не содержит понятия «коммерческая реклама», используемого в избирательном законодательстве. В решении вопроса о квалификации той или иной

информации как коммерческой рекламы следует руководствоваться определением понятия «реклама», которое дано в статье 3 Федерального закона «О рекламе».

3.5. Некоторые вопросы проведения предвыборной агитации, агитации по вопросам референдума через средства массовой информации

В действующем законодательстве порядок проведения предвыборной агитации, агитации по вопросам референдума через СМИ регламентирован достаточно подробно. В настоящем параграфе мы остановимся только на отдельных аспектах такой агитации, требующих, по нашему мнению, особого внимания, в том числе с учетом новшеств федерального избирательного законодательства.

Под предвыборной агитацией, агитацией по вопросам референдума через СМИ понимается агитация на каналах организаций телерадиовещания и агитация в периодических печатных изданиях. Агитация через СМИ, особенно на каналах организаций телевидения, в настоящее время представляет собой один из наиболее эффективных методов агитационной деятельности.

В Российской Федерации в качестве государственной информационной гарантии предусмотрено обязательное и на равных условиях предоставление кандидатам, избирательным объединениям эфирного времени и печатной площади для проведения предвыборной агитации. Государственные и муниципальные организации телерадиовещания и редакции государственных и муниципальных периодических печатных изданий обязаны обеспечить зарегистрированным кандидатам, избирательным объединениям, зарегистрировавшим списки кандидатов, равные условия проведения предвыборной агитации, в том числе для представления избирателям предвыборных программ. Эфирное время на каналах указанных организаций телерадиовещания и печатная площадь в указанных периодических печатных изданиях предоставляются названным субъектам за плату, а в случаях и порядке, предусмотренных законодательством о выборах, также бесплатно.

С учетом необходимости соблюдения принципа равенства кандидатов, избирательных объединений, в том числе в аспекте справедливого распределения эфирного времени для проведения предвыборной агитации, федеральные законы о выборах предусматривают такой способ распределения эфирного времени, как жеребьевка. Например, пункт 13 статьи 52 Федерального закона «О выборах Президента Российской Федерации» устанавливает, что жеребьевку, в результате которой определяются дата и время выхода в эфир на бесплатной основе предвыборных

агитационных материалов зарегистрированных кандидатов, политических партий, совместных агитационных мероприятий на каналах общероссийских государственных организаций телерадиовещания, проводит Центральная избирательная комиссия Российской Федерации с участием представителей соответствующих организаций телерадиовещания. Жеребьевку, в результате которой определяются дата и время выхода в эфир на бесплатной основе предвыборных агитационных материалов зарегистрированных кандидатов, политических партий, совместных агитационных мероприятий на каналах региональных государственных организаций телерадиовещания, проводит избирательная комиссия субъекта Российской Федерации с участием представителей соответствующих организаций телерадиовещания. Жеребьевка проводится по завершении регистрации кандидатов, но не позднее чем за 30 дней до дня голосования, а при проведении повторного голосования – не позднее чем через один день со дня назначения повторного голосования.

Порядок проведения таких жеребьевок на федеральных выборах устанавливается Центральной избирательной комиссией Российской Федерации⁵⁸.

Жеребьевки предусмотрены и для распределения печатной площади. Например, согласно части 4 статьи 59 Федерального закона «О выборах депутатов Государственной Думы Федерального Собрания Российской Федерации» после завершения регистрации федеральных списков кандидатов, но не позднее чем за 30 дней до дня голосования редакция государственного периодического печатного издания с участием заинтересованных лиц проводит жеребьевку в целях распределения бесплатной печатной площади между всеми политическими партиями или региональными группами кандидатов и определения дат публикации предвыборных агитационных материалов.

Практика проведения таких жеребьевок является важной составляющей информационного и организационного взаимодействия между избирательными комиссиями, организациями, осуществляющими выпуск СМИ, и кандидатами, избирательными объединениями в ходе выборов.

Остановимся на некоторых важных моментах, связанных с распределением эфирного времени в процессе жеребьевок. В целях обеспечения принципа равенства кандидатов, избирательных объединений

⁵⁸ См., например: Выписка из протокола заседания Центральной избирательной комиссии Российской Федерации от 22 января 2004 г. № 80-1-4 «О Порядке проведения жеребьевок по распределению между зарегистрированными кандидатами, политическими партиями, избирательными блоками эфирного времени на каналах государственных и муниципальных организаций, осуществляющих теле- и (или) радиовещание, при проведении выборов Президента Российской Федерации в 2004 году». Аналогичные документы разработаны для избирательных кампаний по выборам депутатов Государственной Думы Федерального Собрания Российской Федерации пятого созыва и выборам Президента Российской Федерации в 2008 г.

эфирное время, предоставляемое для проведения предвыборной агитации на бесплатной основе, представляется целесообразным делить в зависимости от даты предоставления на два или более этапа (таким образом, чтобы одна политическая партия, например, не получила все причитающееся ей эфирное время в последнюю неделю перед днем голосования, что поставило бы ее в заведомо лучшее положение по сравнению с иными партиями), а на каналах организаций телевещания – также в зависимости от времени предоставления – на утреннее и вечернее. Вместе с тем возможно предоставление указанного эфирного времени только вечером. В любом случае целью распределения эфирного времени должен стать наибольший охват аудитории, доведение информации до как можно большего количества избирателей.

Необходимо обратить внимание на то, что с федеральными выборами совмещаются выборы депутатов законодательных (представительных) органов государственной власти субъектов Российской Федерации, выборы в органы местного самоуправления. В соответствии с пунктом 12 статьи 50 Федерального закона «Об основных гарантиях избирательных прав и права на участие в референдуме граждан Российской Федерации» зарегистрированный кандидат, выдвинутый одновременно в нескольких избирательных округах на разных выборах, вправе получить и бесплатную печатную площадь в государственных и муниципальных организациях телерадиовещания и периодических печатных изданиях в объеме, не превышающем объем, который должен быть предоставлен ему на федеральных выборах.

Следует в этой связи также помнить, что согласно пункту 3 статьи 50 названного Федерального закона при одновременном проведении на одной и той же территории нескольких избирательных кампаний и совпадения на указанных кампаниях периодов проведения агитации на каналах организаций телерадиовещания и в периодических печатных изданиях общий объем бесплатного эфирного времени не увеличивается без согласия на то соответствующей организации телерадиовещания, редакции периодического печатного издания.

Обратим особое внимание на норму пункта 1 статьи 50 Федерального закона «Об основных гарантиях избирательных прав и права на участие в референдуме граждан Российской Федерации», которая должна учитываться при проведении жеребьевок. Эта норма возлагает на государственные и муниципальные организации телерадиовещания обязанность обеспечить равные условия проведения предвыборной агитации *соответственно* зарегистрированным кандидатам, избирательным объединениям, зарегистрировавшим списки кандидатов. В целях реализации данного положения при проведении выборов по мажоритарно-пропорциональной избирательной системе (например, в тех случаях, когда 50 процентов депутатов законодательного (пред-

ставительного) органа государственной власти субъекта Российской Федерации избираются по одномандатным избирательным округам, а другие 50 процентов – по единому округу по пропорциональной системе) общий объем эфирного времени, выделяемого организацией телерадиовещания для проведения предвыборной агитации, должен делиться пополам. Половина этого объема должна предоставляться зарегистрированным кандидатам (она должна делиться на их количество), другая половина – избирательным объединениям, зарегистрировавшим списки кандидатов (она, соответственно, должна делиться на количество этих избирательных объединений). Ошибочным является допускаемое иногда на практике деление всего объема предоставляемого эфирного времени на общее количество кандидатов и избирательных объединений (ведь при этом целый список кандидатов получает столько же времени, сколько один кандидат, выдвинутый по одномандатному избирательному округу, что не отвечает принципу равенства, который предполагает равенство соответственно между кандидатами и между избирательными объединениями).

Возникал вопрос о возможности проведения дополнительной жеребьевки по распределению оставшегося нераспределенным по результатам первой жеребьевки платного эфирного времени. Отметим в этой связи следующее. В соответствии с пунктом 6 статьи 51 Федерального закона «Об основных гарантиях избирательных прав и права на участие в референдуме граждан Российской Федерации» государственные и муниципальные организации телерадиовещания обязаны резервировать эфирное время для проведения предвыборной агитации за плату. Размер и условия оплаты должны быть едиными для всех зарегистрированных кандидатов, избирательных объединений, выдвинувших зарегистрированные списки кандидатов. Полагаем, что в том случае, если после проведения жеребьевки по распределению платного эфирного времени останется нераспределенное эфирное время, зарезервированное организацией телерадиовещания для проведения предвыборной агитации за плату, такое эфирное время может быть распределено указанной организацией между кандидатами, избирательными объединениями, подавшими заявку на предоставление такого эфирного времени, на равных условиях путем проведения дополнительной жеребьевки. При этом кандидат, который не участвовал в первой жеребьевке по распределению платного эфирного времени, вправе на равных с другими кандидатами условиях получить по результатам такой дополнительной жеребьевки платное эфирное время (в равной доле со всеми кандидатами, подавшими заявки на предоставление им оставшегося эфирного времени).

Результаты жеребьевок оформляются протоколами установленной формы. Определенный в результате жеребьевки график распределения

бесплатного эфирного времени публикуется соответственно в общероссийских государственных и региональных государственных периодических печатных изданиях. На федеральном уровне указанный график, благодаря которому избиратели получают точную информацию о датах и времени выхода в эфир агитационных материалов того или иного кандидата (политической партии), датах и времени его участия в совместных агитационных мероприятиях, публикуется в «Российской газете».

Точное соблюдение организациями телерадиовещания указанного графика является исключительно важным. Бывали случаи, когда избирательные объединения, зарегистрированные кандидаты (в том числе на должность Президента Российской Федерации) обращались в избирательные комиссии с жалобами на несоблюдение графика, т.е. на перенос организациями телевидения времени выхода в эфир их агитационных материалов. Из представляемых по запросам избирательных комиссий в связи с такими обращениями эфирных справок следовало, что соответствующей организацией телевидения действительно не соблюдался график распределения бесплатного эфирного времени, определенный по результатам жеребьевки, в части времени выхода в эфир индивидуальных агитационных материалов кандидатов, избирательных объединений. Расхождения удостоверенного эфирной справкой времени выхода в эфир со временем, указанным в графике, в отношении некоторых агитационных материалов составляли от 4 до 39 минут, что, с учетом хронометража агитационных роликов, составлявшего 1 минуту, влекло для избирателей невозможность ознакомиться с агитационными материалами кандидатов, избирательных объединений в установленное опубликованным в соответствии с требованиями закона графиком время. Представляется, что организации телерадиовещания не должны допускать подобных отклонений от графика распределения эфирного времени (который имеет в данном случае такое же значение, что и опубликованная программа телепередач), поскольку такие отклонения негативно сказываются, в том числе, на деловой репутации самих этих организаций.

Особенностью правового регулирования агитации в СМИ является то, что наряду с нормами законодательства о выборах и референдумах большое значение в этой сфере имеют специальные нормы законодательства о СМИ. Закон Российской Федерации «О средствах массовой информации» является специальным законодательным актом, устанавливающим на основании статьи 29 Конституции Российской Федерации систему гарантий свободы массовой информации в России. С учетом этого его нормы должны применяться в любом случае, когда затрагиваются права организаций, осуществляющих выпуск средств массовой информации.

Можно привести пример практического вопроса, в решении которого большую роль сыграли нормы законодательства о СМИ. Этот вопрос был связан с ранее действовавшей нормой, согласно которой негосударственные организации телерадиовещания и редакции негосударственных периодических печатных изданий, которые учреждены не менее чем за один год до начала избирательной кампании, а также негосударственные организации телерадиовещания и редакции негосударственных периодических печатных изданий, учрежденные менее чем за один год до начала избирательной кампании избирательными объединениями, вправе предоставлять зарегистрированным кандидатам, избирательным объединениям, избирательным блокам, инициативной группе по проведению референдума и иным группам участников референдума эфирное время, печатную площадь. Неопределенность заключалась в том, что следует считать учреждением организации телерадиовещания, редакции периодического печатного издания.

Для ответа на вопрос о том, с какого момента редакцию СМИ можно считать учрежденной, пришлось обратиться к специальному законодательству. В соответствии со статьей 2 Закона Российской Федерации «О средствах массовой информации» под редакцией средства массовой информации понимается организация, учреждение, предприятие либо гражданин, объединение граждан, осуществляющие производство и выпуск средства массовой информации. Очевидна неоднородность субъектного состава, которая не позволяет связать учреждение редакции с государственной регистрацией юридического лица, так как редакцией могут быть и гражданин, группа граждан. В связи с этим во избежание затруднительных ситуаций в правоприменении необходимо было прийти к единообразному пониманию момента учреждения редакции. Это позволил сделать указанный выше Закон Российской Федерации, который исходит из того, что основной целью создания редакции является выпуск конкретного средства массовой информации. Основываясь на этом, часть 1 статьи 8 названного закона установила, что редакция средства массовой информации осуществляет свою деятельность после его регистрации. Средство массовой информации подлежит государственной регистрации на основании заявления учредителя. Закон установил, что средство массовой информации считается зарегистрированным со дня выдачи свидетельства о регистрации (часть 4 статьи 8). Логика законодателя очевидна: первое действие учредителя средства массовой информации — это подача заявления о его регистрации. Неслучайно закон использует понятие «учредитель средства массовой информации», а не «учредитель редакции». Таким образом, моментом учреждения редакции, в том смысле, который вкладывала в это понятие часть 4 статьи 50 Федерального закона «Об основных гарантиях избирательных прав и права на участие в рефе-

рендуме граждан Российской Федерации» в ранее действовавшей редакции, следовало признавать момент государственной регистрации средства массовой информации, которое она (редакция) выпускает. В пользу такого подхода свидетельствует и статья 17 Закона Российской Федерации «О средствах массовой информации», связывающая возникновение прав и обязанностей редакции с моментом регистрации средства массовой информации.

С учетом названного подхода и была сформулирована новая редакция соответствующих норм. Согласно, например, части 9 статьи 57 Федерального закона «О выборах депутатов Государственной Думы Федерального Собрания Российской Федерации» негосударственные организации телерадиовещания и редакции негосударственных периодических печатных изданий, осуществляющие выпуск средств массовой информации, зарегистрированных не менее чем за один год до дня официального опубликования (публикации) решения о назначении выборов депутатов Государственной Думы, а также редакции негосударственных периодических печатных изданий, учрежденных политическими партиями (в том числе их структурными подразделениями) и зарегистрированных менее чем за один год до дня официального опубликования (публикации) решения о назначении выборов, вправе предоставлять политическим партиям платное эфирное время, платную печатную площадь. Аналогичное положение закреплено в пункте 4 статьи 50 Федерального закона «Об основных гарантиях избирательных прав и права на участие в референдуме граждан Российской Федерации».

Обратим внимание на норму пункта 6 статьи 50 Федерального закона «Об основных гарантиях избирательных прав и права на участие в референдуме граждан Российской Федерации», согласно которой при проведении выборов сведения о размере (в валюте Российской Федерации) и других условиях оплаты эфирного времени, печатной площади должны быть опубликованы соответствующей организацией телерадиовещания, редакцией периодического печатного издания не позднее чем через 30 дней со дня официального опубликования (публикации) решения о назначении выборов.

В некоторых субъектах Российской Федерации, например во Владимирской области, имели место случаи, когда та или иная организация телерадиовещания обнародовала указанные сведения в эфире своего телеканала, например, в виде «бегущей строки» и полагала, что выполнила требование названной нормы закона. Существует точка зрения, согласно которой такое исполнение указанной нормы допустимо. Однако, по нашему мнению, ввиду того, что в законе использован термин «опубликование», речь идет именно об опубликовании соответствующих сведений в периодическом печатном издании. Таким

способом должна исполняться указанная обязанность и организациями телерадиовещания.

Значительные новшества в сфере правового регулирования проведения предвыборной агитации через СМИ нашли отражение в принятом в 2005 г. Федеральном законе «О выборах депутатов Государственной Думы Федерального Собрания Российской Федерации». Эти новшества обусловлены прежде всего новой моделью «регионализации» федеральных списков кандидатов в депутаты Государственной Думы Федерального Собрания Российской Федерации, предполагающей иной порядок распределения эфирного времени, предоставляемого региональными организациями телерадиовещания, между региональными группами кандидатов.

Следует отметить положение части 3 статьи 58 Федерального закона «О выборах депутатов Государственной Думы Федерального Собрания Российской Федерации», устанавливающей, для размещения каких материалов предоставляется бесплатное эфирное время. Согласно названной норме, бесплатное эфирное время предоставляется для проведения дискуссий, «круглых столов», иных совместных агитационных мероприятий и (или) для размещения предвыборных агитационных материалов политических партий, региональных групп кандидатов.

Рассматриваемый закон устанавливает также сроки и порядок отказа от использования бесплатного эфирного времени или от участия в совместных агитационных мероприятиях. Политическая партия, а в отношении эфирного времени, предоставляемого региональной государственной организацией телерадиовещания, также региональная группа кандидатов вправе не позднее чем за 35 дней до дня голосования отказаться от получения эфирного времени полностью, или в части эфирного времени, предоставляемого для проведения совместных агитационных мероприятий, или в части эфирного времени, предоставляемого для размещения предвыборных агитационных материалов, сообщив об этом в письменной форме соответственно в ЦИК России, избирательную комиссию субъекта Российской Федерации. При этом такой отказ влечет соответствующее уменьшение объема бесплатного эфирного времени, предоставляемого организацией телерадиовещания, за исключением случая, когда политическая партия, региональная группа кандидатов отказываются от участия в совместных агитационных мероприятиях, но при этом подают письменное обращение, по которому причитающаяся им доля времени в совместных агитационных мероприятиях предоставляется им для размещения предвыборных агитационных материалов.

Политическая партия, региональная группа кандидатов вправе также отказаться от участия в конкретном совместном агитационном мероприятии после проведения жеребьевки по распределению бесплат-

ного эфирного времени, но не позднее чем за пять дней до выхода этого совместного агитационного мероприятия в эфир, а если выход в эфир должен состояться менее чем через пять дней со дня проведения жеребьевки, в день жеребьевки, сообщив об этом в письменной форме соответствующей организации телерадиовещания. В этом случае доля эфирного времени, полагающаяся этой политической партии, региональной группе кандидатов, предоставляется им для размещения предвыборных агитационных материалов. Исключение составляет случай, когда в результате отказа от участия в совместном агитационном мероприятии в нем может принять участие только один участник (т.е., когда оно уже не может квалифицироваться как совместное). В этом случае доля эфирного времени, которую каждая политическая партия, каждая региональная группа кандидатов вправе получить в результате такого отказа для размещения предвыборных агитационных материалов, уменьшается наполовину.

В том случае, если политическая партия или региональная группа кандидатов откажется от участия в совместном агитационном мероприятии позднее указанного выше срока, в том числе в случае, если в результате такого отказа в указанном мероприятии сможет принять участие только один участник, эфирное время, предоставленное для проведения совместного агитационного мероприятия, не уменьшается.

Обращает на себя внимание положение пункта 2 статьи 51 Федерального закона «Об основных гарантиях избирательных прав и права на участие в референдуме граждан Российской Федерации», в соответствии с которым предоставляемое для проведения предвыборной агитации бесплатное эфирное время должно приходиться на определяемый соответствующей организацией телерадиовещания период, когда теле- и радиопередачи собирают наибольшую аудиторию. Речь в данном случае идет о том времени в эфире, которое именуется «прайм-тайм» (в международной практике принято считать, что это период времени примерно с 19.00 до 23.00. Например, согласно части 2 статьи 69 Закона Украины «О выборах народных депутатов Украины» эфирное время для проведения предвыборной агитации предоставляется с 19 до 22 часов). Данная норма призвана, с одной стороны, гарантировать право граждан на доступ к агитационной информации кандидатов, избирательных объединений, с другой – усилить интерес избирателей к проводимым выборам, к участникам этих выборов и к их предвыборным программам.

Приведенная норма предоставляет право определения «прайм-тайм» самим организациям телерадиовещания, исходя из имеющихся у них данных об аудитории их программ в разное время суток. На практике имели место ситуации, когда организация телерадиовещания оп-

ределяла отрезки эфирного времени для размещения агитационных материалов, весьма далекие от «прайм-тайм» (если не прямо противоположные ему). Примером таких отрезков могут служить периоды с 11.35 до 12.00 и т.п.⁵⁹, когда существенная часть избирателей находится в дороге на работу, на обеде и т.п. Подобные примеры имели место и на региональных выборах, прошедших 8 октября 2006 г. В Еврейской автономной области ГТРК (государственная телерадиовещательная компания) «Бира» предоставила бесплатное эфирное время для проведения предвыборной агитации утром в рабочие дни, в Республике Тыва ГТРК «Тыва» для размещения предвыборных агитационных материалов и проведения совместных агитационных мероприятий выделила временной интервал с 8.45 до 9.15.

Нами уже высказывалось мнение, что во избежание подобной реализации приведенной выше нормы, не в полной мере соответствующей ее смыслу, избирательным комиссиям следует внедрять определенные механизмы предварительного согласования с организациями телерадиовещания конкретных временных интервалов, в которые ими осуществляется предоставление эфирного времени для проведения предвыборной агитации.

Несомненно, подобные факты не способствовали формированию осознанного волеизъявления граждан, а также встретили негативную оценку со стороны политических партий. Особое беспокойство обозначенная проблема вызывала в преддверии федеральных выборов 2007–2008 гг. Вместе с тем, после проведенных по инициативе ЦИК России согласований руководство ФГУП ВГТРК (Федерального государственного унитарного предприятия «Всероссийская государственная телерадиовещательная компания») приняло решение, в соответствии с которым во всех четырнадцати субъектах Российской Федерации, в которых 11 марта 2007 г. прошли выборы в законодательные (представительные) органы государственной власти, время для проведения предвыборной агитации в эфире ЭСМИ «Российское телевидение» было предоставлено соответствующими филиалами ВГТРК, в том числе в интервале с 20.45 по 21.05, т.е. в «прайм-тайм».

Со своей стороны ЦИК России рекомендовала использовать указанное время для проведения совместных агитационных мероприятий

⁵⁹ См.: Постановление ЦИК России от 5 ноября 2003 г. № 51/471-4 «О Графике распределения бесплатного эфирного времени на каналах общероссийских организаций, осуществляющих теле- и (или) радиовещание, между политическими партиями, избирательными блоками, выдвинувшими зарегистрированные Центральной избирательной комиссией Российской Федерации федеральные списки кандидатов в депутаты Государственной Думы Федерального Собрания Российской Федерации четвертого созыва» // Вестник Центральной избирательной комиссии Российской Федерации. 2003. № 21 (159). С. 23.

избирательных объединений, которые вызывают наибольший интерес у избирателей.

В связи с этим хотелось бы выразить надежду на то, что такая конструктивная практика сохранится на всех последующих выборах и что примеру ВГТРК в этом отношении последуют также иные государственные организации телерадиовещания.

В отношении предвыборной агитации в радиоэфире стоит отметить вопрос о возможности самостоятельного участия в информационном обеспечении выборов муниципальных радиоредакций, вещающих на частотах ВГТРК, возникавший в связи с агитационной деятельностью в некоторых муниципальных образованиях.

В соответствии с пунктом 1 статьи 47 Федерального закона «Об основных гарантиях избирательных прав и права на участие в референдуме граждан Российской Федерации» информационное обеспечение выборов соответствующего уровня осуществляется государственными и муниципальными, а также негосударственными организациями телерадиовещания.

Согласно действующему законодательству под организациями телерадиовещания понимаются организации, имеющие лицензию на вещание, которая в соответствии с частью 2 статьи 31 Закона Российской Федерации «О средствах массовой информации» дает ее держателю право, используя технические средства эфирного, проводного или кабельного телерадиовещания, в том числе находящиеся в его собственности, осуществлять с соблюдением лицензионных условий распространение продукции средств массовой информации, зарегистрированных в соответствии с указанным Законом.

Таким образом, муниципальные радиоредакции, не имеющие лицензии на вещание, не являются организациями телерадиовещания. Они, в смысле Закона Российской Федерации «О средствах массовой информации», выполняют функции редакций в отношении СМИ-радиопрограмм, вещание которых осуществляет ВГТРК на принадлежащей ей на основании Указа Президента Российской Федерации от 4 августа 1997 г. № 823 «О совершенствовании структуры государственного радиовещания в Российской Федерации» первой программе в трехпрограммных радиотрансляционных проводных сетях на территории Российской Федерации. Исключительное право на вещание на этой программе ежедневно и круглосуточно предоставлено ВГТРК, в связи с чем она вправе самостоятельно принимать решения по тематическому диапазону вещания на принадлежащей ей программе.

Одной из требующих внимание проблем, связанных с предвыборной агитацией в периодических печатных изданиях, является проблема, которая заключается в возможности распространять в субботу перед днем голосования и в воскресенье в день голосования остатки

тиража газет, которые вышли в четверг и в пятницу, и в которых содержатся агитационные материалы.

Необходимо помнить, что агитационный период прекращается в ноль часов по местному времени за сутки до дня голосования; проведение предвыборной агитации в день голосования и в предшествующий ему день запрещается. Распространение тиража или части тиража периодического печатного издания, содержащего агитационные материалы, в день голосования и в день, предшествующий дню голосования, по нашему мнению, не соответствует этому требованию.

Розничная продажа всего или части тиража периодического печатного издания в соответствии со статьей 2 Закона Российской Федерации «О средствах массовой информации» является формой его распространения. Распространение газеты, содержащей агитационные материалы, означает распространение агитационной информации. Вместе с тем, исходя из положений статей 2 и 48 Федерального закона «Об основных гарантиях избирательных прав и права на участие в референдуме граждан Российской Федерации», распространение агитационных материалов, опубликованных в СМИ, организацией, чьей основной деятельностью является розничная торговля периодическими изданиями, может считаться агитационной деятельностью со стороны этой организации только при наличии умысла на проведение агитации. В иных случаях ответственность за нарушение норм избирательного законодательства, устанавливающих запрет на проведение предвыборной агитации в указанные выше дни, несет не распространитель, а редакции периодических печатных изданий, в которых были размещены агитационные материалы.

Подчеркнем особо, что рассматриваемая ситуация может создаваться искусственно, что является специальной противоправной технологией. Имели место случаи, когда весь тираж газет, выпущенных в четверг или пятницу, специально придерживали до выходных, т.е. до дня голосования и дня, предшествующего ему⁶⁰.

Если признать «по техническим причинам» допустимым распространение ранее выпущенных агитационных материалов в день, предшествующий дню голосования, запрет, установленный законом и направленный на ограждение избирателя от чрезмерного потока информации, мешающего в этот день сосредоточиться на формировании собственной позиции, теряет всякий смысл, не говоря уже о том, что этой возможностью пользуются заинтересованные лица, в связи

⁶⁰ Например, номер одной из московских газет, датированный 8–14 декабря 2003 г., был распространен вечером 5 декабря, и граждане обнаружили его в своих почтовых ящиках утром 6 декабря 2003 г., т.е. в день, предшествовавший дню голосования на выборах депутатов Государственной Думы Федерального Собрания Российской Федерации четвертого созыва.

с чем появляются целые тиражи, специально заготовленные для доставки в «удаленные села и деревни» в день перед голосованием. Планируя свои публикации, редакция должна учитывать реалии доставки ее продукции и позаботиться о соблюдении требования закона. Если доставка газеты осуществляется на следующий день после ее выхода, последние агитационные материалы следует публиковать не в пятницу, а в четверг.

Исходя из изложенного, можно дать рекомендацию организациям — распространителям периодических печатных изданий предусматривать в качестве типового положения в договорах с редакциями периодических печатных изданий положение, оговаривающее условия продажи печатных изданий в периоды, когда проведение предвыборной агитации запрещено законом.

Рассматривая проблемы, связанные с распространением продукции печатных СМИ и с возможностью пресечения соответствующей противоправной агитации, необходимо упомянуть о следующем.

Законодательством о выборах предусмотрено специальное полномочие избирательных комиссий по принятию мер для пресечения незаконной агитационной деятельности. В соответствии с пунктом 8 статьи 56 Федерального закона «Об основных гарантиях избирательных прав и права на участие в референдуме граждан Российской Федерации» в случае распространения подложных печатных, аудиовизуальных и иных агитационных материалов, распространения печатных, аудиовизуальных и иных агитационных материалов с нарушением требований пунктов 2–6, 8 и 10 статьи 54 этого Федерального закона, а также в случае нарушения организацией телерадиовещания, редакцией периодического печатного издания установленного этим Федеральным законом порядка проведения предвыборной агитации, агитации по вопросам референдума соответствующая избирательная комиссия обязана обратиться в правоохранительные органы, суд, орган исполнительной власти, осуществляющий функции по контролю и надзору в сфере массовых коммуникаций, с представлением о пресечении противоправной агитационной деятельности, об изъятии незаконных агитационных материалов и о привлечении организации телерадиовещания, редакции периодического печатного издания, их должностных лиц, иных лиц к ответственности в соответствии с законодательством Российской Федерации.

При применении данной нормы и аналогичных норм иных законов о выборах избирательным комиссиям необходимо иметь в виду следующее.

Частью 2 статьи 28 Закона Российской Федерации «О средствах массовой информации» установлено, что изъятие, а равно уничтожение тиража или его части допускается не иначе как по вступившему

в силу решению суда. В соответствии со статьями 25, 58 и 60 названного Закона ущемление свободы массовой информации, т.е. воспрепятствование в какой бы то ни было форме со стороны граждан, должностных лиц государственных органов и организаций, общественных объединений законной деятельности учредителей, редакций, издателей и распространителей продукции средства массовой информации, а также журналистов, в том числе посредством незаконного изъятия, а равно уничтожения тиража или его части не допускается и влечет ответственность в соответствии с законодательством Российской Федерации. В случаях, предусмотренных законом, распространение продукции средства массовой информации, согласно статье 25 Закона Российской Федерации «О средствах массовой информации» может быть прекращено исключительно по решению суда.

Исходя из сказанного принятие избирательной комиссией каких-либо мер, направленных на пресечение противоправной агитационной деятельности со стороны организации, осуществляющей выпуск СМИ, и ее представителей, заключающихся в ограничении или прекращении распространения продукции соответствующего СМИ, представляется недопустимым. Соответственно, такую предусмотренную избирательным законодательством меру, как изъятие правоохранительными органами по представлению избирательной комиссии следует применять к незаконным печатным, аудиовизуальным и иным агитационным материалам, за исключением материалов, распространяемых через СМИ.

В целях пресечения распространения незаконных агитационных материалов, размещенных в периодическом печатном издании, избирательным комиссиям следует обращаться с представлением об изъятии незаконных агитационных материалов в суд по подсудности.

Ввиду скоротечности периода распространения тиража номера периодического печатного издания, избирательной комиссии, которая полагает, что в конкретном выпуске периодического печатного издания содержится неправомерная предвыборная агитация, после возбуждения в соответствии с частью 4 статьи 28.1 Кодекса Российской Федерации об административных правонарушениях дела об административном правонарушении следует направлять в суд вышеуказанное представление незамедлительно. Суд призван незамедлительно (по возможности, в кратчайшие сроки, которые, по нашему мнению, избирательным комиссиям целесообразно согласовывать с судами в рабочем порядке в рамках взаимодействия в период подготовки и проведения выборов) рассмотреть поступившее представление избирательной комиссии и, при наличии на то оснований, принять судебный акт, в соответствии с которым правоохранительные органы должны незамедлительно осуществить изъятие тиража.

При этом названные действия указанных субъектов имеют лишь обеспечительный характер и выполняют служебную роль по отношению к возбуждению и рассмотрению в установленном порядке дела об административном правонарушении. Одновременно с указанным выше представлением избирательная комиссия должна направить в суд надлежащим образом составленный протокол об административном правонарушении (статья 28.8 КоАП). Исключение возможно при проведении административного расследования. В этом случае с учетом положений части 3 статьи 28.5, части 3 статьи 29.4 КоАП, уполномоченный член избирательной комиссии с правом решающего голоса в целях оперативного пресечения нарушения после вынесения определения о возбуждении дела об административном правонарушении и проведении административного расследования направляет в суд представление об изъятии тиража номера периодического печатного издания, содержащего незаконные агитационные материалы, до составления протокола об административном правонарушении.

Остановимся еще на некоторых вопросах, возникавших в связи с правовым регулированием и практикой распространения агитационной информации через СМИ. В частности, возникал вопрос о том, обладает ли избирательное объединение правом на ведение предвыборной агитации при проведении выборов в субъектах Российской Федерации в федеральных средствах массовой информации, в средствах массовой информации соседних регионов и каков практический механизм реализации этого права.

Избирательное объединение вправе в установленном законом порядке проводить предвыборную агитацию на каналах любых организаций телерадиовещания, в любых периодических печатных изданиях, которые (редакции которых) на законных основаниях участвуют в информационном обеспечении выборов.

Исходя из территориального (по территории распространения информации) разграничения организаций телерадиовещания и периодических печатных изданий на общероссийские и региональные (пункт 5 статьи 47 Федерального закона «Об основных гарантиях избирательных прав и права на участие в референдуме граждан Российской Федерации») и положений Федерального закона «Об основных гарантиях избирательных прав и права на участие в референдуме граждан Российской Федерации», регламентирующих порядок предоставления эфирного времени и печатной площади для проведения предвыборной агитации, можно говорить о том, что избирательное объединение при проведении выборов в субъектах Российской Федерации:

- вправе по договору с общероссийской организацией телерадиовещания, редакцией общероссийского периодического печатного издания, которые в установленном законом порядке

- в надлежащий срок опубликовали сведения о размере и других условиях оплаты эфирного времени, печатной площади и уведомили соответствующую избирательную комиссию, проводить предвыборную агитацию на каналах соответствующей организации телерадиовещания, в соответствующем периодическом печатном издании за плату;
- не вправе проводить предвыборную агитацию на каналах региональной организации телерадиовещания, в региональном периодическом печатном издании, территория вещания или распространения которых, определенная соответствующими правоустанавливающими документами, такими как лицензия на вещание, не включает территорию субъекта Российской Федерации, в котором проводятся выборы (т.е. в СМИ соседних регионов).

Интерес представляет и проблема того, допускаются ли выступления (в том числе, не носящие явно агитационного характера) кандидатов в депутаты законодательных (представительных) органов государственной власти субъектов Российской Федерации в период соответствующих избирательных кампаний в федеральных средствах массовой информации.

Предвыборная агитация на конкретных выборах может проводиться кандидатами только на каналах тех организаций телерадиовещания, в тех периодических печатных изданиях, которые (редакции которых) участвуют в информационном обеспечении выборов в соответствии с законом, и только в установленном законом порядке. В связи с этим агитационные выступления в иных СМИ недопустимы.

Не затрагивающие тему выборов выступления лиц, являющихся кандидатами на региональных выборах, в общероссийских СМИ действующим законодательством не запрещаются. При этом, однако, такие выступления могут иметь агитационное содержание, агитационный эффект. В связи с этим напомним, что в отношении материалов, распространяемых по инициативе организаций, осуществляющих выпуск СМИ, и их представителей, с учетом положений пункта 2¹ статьи 48 Федерального закона «Об основных гарантиях избирательных прав и права на участие в референдуме граждан Российской Федерации» может быть поставлен вопрос о незаконной предвыборной агитации.

В отношении агитации через СМИ отметим также, что законодательство устанавливает правовые гарантии того, что агитационные материалы кандидатов, избирательных объединений будут доведены до избирателей организациями, осуществляющими выпуск СМИ, без каких-либо помех и именно в том виде, в каком желает соответственно кандидат, избирательное объединение. Согласно пункту 5 статьи 52 Федерального закона «Об основных гарантиях избирательных прав и права на участие в референдуме граждан Российской Федерации»

публикация агитационных материалов в периодических печатных изданиях, осуществляемая в соответствии с этой статьей, не должна сопровождаться редакционными комментариями в какой бы то ни было форме, а также заголовками и иллюстрациями, не согласованными с соответствующим кандидатом, избирательным объединением. Пункт 9 статьи 51 названного Федерального закона запрещает перекрывать передачу агитационных материалов на каналах организаций телерадиовещания трансляцией иных теле- и радиопрограмм, иных агитационных материалов. В соответствии с частью 24 статьи 58 Федерального закона «О выборах депутатов Государственной Думы Федерального Собрания Российской Федерации» также запрещается прерывать передачу предвыборных агитационных материалов, в том числе рекламой товаров, работ и услуг.

В целом действующее законодательство создает достаточно благоприятные правовые условия проведения предвыборной агитации через СМИ, учитывающие и обеспечивающие права и законные интересы как субъектов агитационной деятельности, так и организаций, осуществляющих выпуск СМИ.

3.6. Особенности проведения предвыборной агитации, агитации по вопросам референдума посредством агитационных публичных мероприятий, выпуска и распространения печатных, аудиовизуальных и иных агитационных материалов

В отношении проведения предвыборной агитации посредством разнообразных массовых мероприятий, встреч с избирателями и т.п. избирательное законодательство использует термин «агитационные публичные мероприятия», коррелирующий терминологию Федерального закона от 19 июня 2004 г. № 54-ФЗ «О собраниях, митингах, демонстрациях, шествиях и пикетированиях», в котором для обозначения перечисленных в его названии мероприятий использовано общее понятие «публичные мероприятия». По своему содержанию этот специальный электорально-правовой термин соответствует значению понятия «публичное мероприятие» и предполагает, что соответствующее мероприятие проводится с целью предвыборной агитации, агитации по вопросам референдума.

Федеральный закон «Об основных гарантиях избирательных прав и права на участие в референдуме граждан Российской Федерации» (пункт 2 статьи 53) и иные законы о выборах содержат прямые отсылки к законодательству о публичных мероприятиях. Например, согласно части 2 статьи 60 Федерального закона «О выборах депутатов Государственной Думы Федерального Собрания Российской Федерации»

уведомления организаторов митингов, демонстраций, шествий и пикетирований подаются и рассматриваются в порядке, установленном законодательством Российской Федерации. Таким образом, порядок подготовки и проведения агитационных публичных мероприятий в тех или иных формах (собрания, митинги и т.д.) регулируется как избирательным законодательством, так и специальным законодательством о публичных мероприятиях.

В соответствии со статьей 2 Федерального закона «О собраниях, митингах, демонстрациях, шествиях и пикетированиях» публичное мероприятие — это открытая, мирная, доступная каждому, проводимая в форме собрания, митинга, демонстрации, шествия или пикетирования либо в различных сочетаниях этих форм акция, осуществляемая по инициативе граждан Российской Федерации, политических партий, других общественных объединений и религиозных объединений. Целью публичного мероприятия является свободное выражение и формирование мнений, а также выдвижение требований по различным вопросам политической, экономической, социальной и культурной жизни страны и вопросам внешней политики.

Агитационные публичные мероприятия соответственно могут проводиться в формах собрания, митинга, демонстрации, шествия или пикетирования либо в различных сочетаниях этих форм. Любое агитационное публичное мероприятие должно проводиться в порядке, установленном для проведения мероприятия в соответствующей форме Федеральным законом «О собраниях, митингах, демонстрациях, шествиях и пикетированиях».

Согласно статье 2 названного закона:

собрание — это совместное присутствие граждан в специально отведенном или приспособленном для этого месте для коллективного обсуждения каких-либо общественно значимых вопросов;

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

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

шествие — это массовое прохождение граждан по заранее определенному маршруту в целях привлечения внимания к каким-либо проблемам;

пикетирование — это форма публичного выражения мнений, осуществляемого без передвижения и использования звукоусиливающих технических средств путем размещения у пикетируемого объекта од-

ного или более граждан, использующих плакаты, транспаранты и иные средства наглядной агитации.

В Федеральном законе «Об основных гарантиях избирательных прав и права на участие в референдуме граждан Российской Федерации» сохранилось упоминание о встречах с избирателями, участниками референдума, однако их проведение предполагается в такой форме публичных мероприятий, как собрание (пункт 3 статьи 53).

В ходе практической реализации норм избирательного законодательства, регламентирующих проведение предвыборной агитации рассматриваемым методом, возникал следующий вопрос: как быть, если кандидат требует предоставить на безвозмездной основе помещение для встреч с избирателями, а такого помещения нет в муниципальной собственности?

Стоит отметить следующее. Пункты 3 и 4 статьи 53 Федерального закона «Об основных гарантиях избирательных прав и права на участие в референдуме граждан Российской Федерации» предусматривают возможность выделения зарегистрированному кандидату для проведения встреч с избирателями помещений, находящихся в государственной или муниципальной собственности, а также в собственности организации, имеющей государственную и (или) муниципальную долю в своем уставном (складочном) капитале, превышающую 30 процентов на день официального опубликования (публикации) решения о назначении выборов. При этом помещения, находящиеся в государственной или муниципальной собственности, предоставляются собственником, владельцем для проведения встреч с избирателями безвозмездно и на равной основе. Помещения, относящиеся ко второй названной категории, их собственники, владельцы должны предоставлять специальным субъектам агитационной деятельности на равных условиях, но только за плату, по договору.

В случае отсутствия помещения, находящегося в государственной или муниципальной собственности и пригодного для проведения встреч с избирателями, участниками референдума, возможно предоставление субъектам агитационной деятельности любых пригодных помещений на договорной основе, за плату. В соответствии с пунктом 6 статьи 53 Федерального закона «Об основных гарантиях избирательных прав и права на участие в референдуме граждан Российской Федерации» кандидаты, избирательные объединения, инициативная группа по проведению референдума и иные группы участников референдума вправе арендовать здания и помещения, принадлежащие гражданам и организациям независимо от формы собственности, для проведения агитационных публичных мероприятий. При этом собственники, владельцы таких помещений не обязаны предоставлять их субъектам агитационной деятельности на равных условиях и не вправе делать это безвозмездно.

В ЦИК России уже высказывалась мысль о целесообразности разработки и нормативного закрепления на уровне субъектов Российской Федерации и муниципальных образований порядка определения перечня помещений, выделяемых для проведения публичных агитационных мероприятий по заявлениям участников избирательного процесса, по заявкам избирательных комиссий.

Как уже отмечалось, законодательством о выборах и референдумах установлены определенные ограничения по территории проведения агитационных публичных мероприятий. Согласно пункту 7 статьи 53 Федерального закона «Об основных гарантиях избирательных прав и права на участие в референдуме граждан Российской Федерации» предвыборная агитация, агитация по вопросам референдума в расположении воинских частей, военных организаций и учреждений запрещается. Исключение составляет случай, когда единственное здание или помещение, пригодное для проведения агитационного публичного мероприятия в форме собрания, находится в расположении воинской части либо в военной организации или учреждении. В этом случае такое здание или помещение предоставляется командиром воинской части по запросу соответствующей комиссии для встреч зарегистрированных кандидатов, их доверенных лиц, представителей избирательных объединений, зарегистрировавших списки кандидатов, с избирателями из числа военнослужащих, а также для встреч представителей инициативной группы по проведению референдума и иных групп участников референдума с участниками референдума из числа военнослужащих. При этом организацию указанных встреч обеспечивает командир воинской части совместно с соответствующей комиссией. Все зарегистрированные кандидаты либо их доверенные лица, представители всех избирательных объединений, зарегистрировавших списки кандидатов, инициативной группы по проведению референдума и иных групп участников референдума оповещаются о месте и времени встречи не позднее чем за три дня до ее проведения.

Обеспечение безопасности при проведении агитационных публичных мероприятий осуществляется в соответствии с законодательством Российской Федерации, т.е. в общем для всех публичных мероприятий порядке.

Одним из традиционных методов проведения предвыборной агитации является выпуск и распространение печатных, аудиовизуальных и иных агитационных материалов. Практика показывает, что кандидаты и избирательные объединения уделяют большое внимание выпуску и распространению в разных формах всевозможных агитационных листовок, плакатов и других подобных агитационных материалов, а также приобретающему все большую популярность в наше время распространению аудиовизуальных агитационных материалов (видеороликов,

звуковых сообщений) через систему установленных в общественных местах (на улицах, в супермаркетах и т.п.) мониторов, через различные системы оповещения и т.д.

Избирательное законодательство устанавливает ряд требований к рассматриваемому методу агитационной деятельности. Прежде всего, это требования, позволяющие во избежание неконтролируемого финансирования подобной агитации идентифицировать субъектов, заказавших и изготовивших конкретные агитационные материалы, а также идентифицировать сами агитационные материалы.

Пункт 1 статьи 54 Федерального закона «Об основных гарантиях избирательных прав и права на участие в референдуме граждан Российской Федерации», предоставляя право кандидатам, избирательным объединениям, инициативной группе по проведению референдума и иным группам участников референдума беспрепятственно распространять печатные, а равно аудиовизуальные и иные агитационные материалы в порядке, установленном законодательством Российской Федерации, устанавливает требование, согласно которому все распространяемые агитационные материалы должны быть изготовлены на территории Российской Федерации. Данное требование находится в рамках общей концепции недопустимости иностранного участия в избирательном (референдумном) процессе в Российской Федерации⁶¹. Оно также служит преградой трудно контролируемым трансграничным финансовым потокам в избирательной кампании, кампании референдума.

Даже среди избирателей, находящихся за пределами территории Российской Федерации, могут распространяться только те агитационные материалы, которые в установленном порядке изготовлены на территории России и вывезены на территорию соответствующего иностранного государства. Изготовление же печатных, аудиовизуальных и иных агитационных материалов на территории иностранного государства и их распространение на указанной территории не соответствует требованиям законодательства Российской Федерации о выборах.

Для оказания услуг или выполнения работ в сфере изготовления агитационных материалов законом установлен предварительный уведомительный порядок. Сведения о размере (в валюте Российской Федерации) и других условиях оплаты работ или услуг организаций, индивидуальных предпринимателей по изготовлению печатных агитационных материалов должны быть опубликованы соответствующей организацией, соответствующим индивидуальным предпринимателем не позднее чем через 30 дней со дня официального опубликования

⁶¹ Подробно о принципе недопустимости иностранного влияния на избирательный процесс см.: Головин А.Г. Избирательное право России: курс лекций. М.: Норма, 2007. С. 145–146.

(публикации) решения о назначении выборов, регистрации инициативной группы по проведению референдума и в тот же срок представлены в определяемую законом комиссию. Организация, индивидуальный предприниматель, не выполнившие данных требований, не вправе выполнять работы или оказывать услуги по изготовлению печатных агитационных материалов (пункт 1¹ статьи 54 Федерального закона «Об основных гарантиях избирательных прав и права на участие в референдуме граждан Российской Федерации»).

Обратим внимание на субъектный состав: выполнять работы или оказывать услуги по изготовлению печатных агитационных материалов могут не только специализированные полиграфические организации, но и любые другие организации, индивидуальные предприниматели — для этого достаточно иметь на том или ином правовом основании оборудование, оргтехнику и т.п., пригодные для изготовления печатной продукции.

Соблюдение указанными субъектами требования об опубликовании и представлении в избирательную комиссию в установленный срок перечисленных выше сведений строго обязательно. Можно привести примеры ситуаций, когда те или иные организации, не выполнившие названного условия, совершенно справедливо не допускались к выполнению соответствующих работ (оказанию соответствующих услуг) в рамках конкретной избирательной кампании⁶². Избирательные комиссии должны осуществлять надлежащий контроль в этой сфере.

В отношении рассматриваемого требования у заинтересованных организаций возникали вопросы о том, в каких периодических печатных изданиях допустимо опубликование необходимых сведений, в какой форме должна быть уведомена избирательная комиссия об опубликовании этих сведений и возможно ли однократное их опубликование и представление в комиссию для целого ряда избирательных кампаний. Необходимо иметь в виду следующее.

По смыслу приведенной выше нормы, корреспондирующей положению пункта 6 статьи 50 Федерального закона «Об основных гарантиях избирательных прав и права на участие в референдуме граждан Российской Федерации», содержащему по сути аналогичное требование в отношении организаций телерадиовещания и редакций перио-

⁶² Например, Избирательная комиссия Ростовской области правомерно посчитала, что ООО «Окей», зарегистрированное в Волгоградской области, не вправе было осуществлять работы по изготовлению агитационных материалов на дополнительных выборах депутата Государственной Думы Федерального Собрания Российской Федерации по Каменскому одномандатному избирательному округу № 144 в связи с тем, что сведения о размере и иных условиях оплаты его работ по изготовлению агитационных материалов были опубликованы с нарушением установленного законом срока и представлены не в ту избирательную комиссию, в которую должны были быть представлены в соответствии с законом.

дических печатных изданий, организация (индивидуальный предприниматель), которая намерена выполнять работы или оказывать услуги по изготовлению печатных агитационных материалов на выборах в определенном субъекте Российской Федерации, должна опубликовать необходимые сведения в периодическом печатном издании, распространяемом на территории соответствующего субъекта Российской Федерации. По нашему мнению, такая публикация возможна либо в общероссийском либо в региональном периодическом печатном издании, территория распространения которого покрывает территорию данного субъекта Российской Федерации.

Исходя из формулировки рассматриваемой нормы, организация (индивидуальный предприниматель) должна представить сведения о размере и других условиях оплаты ее работ или услуг на определенных выборах в избирательную комиссию, которая определена законом о соответствующих выборах. Федеральный закон «Об основных гарантиях избирательных прав и права на участие в референдуме граждан Российской Федерации» не содержит требований к форме соответствующего уведомления (строго говоря, в законе вообще идет речь не об уведомлении, а о представлении сведений), в связи с чем, по нашему мнению, указанные сведения могут быть приведены организацией (индивидуальным предпринимателем) в письме в избирательную комиссию (или же соответствующая страница периодического печатного издания, ее копия может быть приложена к такому сопроводительному письму).

Требования пункта 1¹ статьи 54 Федерального закона полиграфическая организация должна выполнять на каждом выборах, на которых она намерена выполнять работы или оказывать услуги по изготовлению печатных агитационных материалов.

Закон также содержит требование о том, что все печатные и аудиовизуальные агитационные материалы должны содержать наименование, юридический адрес и идентификационный номер налогоплательщика организации (фамилию, имя, отчество лица и наименование субъекта Российской Федерации, района, города, иного населенного пункта, где находится место его жительства), изготовившей (изготовившего) данные материалы, наименование организации (фамилию, имя, отчество лица), заказавшей (заказавшего) их, а также информацию о тираже и дате выпуска этих материалов и указание об оплате их изготовления из средств соответствующего избирательного фонда, фонда референдума. Отсутствие хотя бы одного из названных обязательных реквизитов влечет признание агитационного материала выпущенным с нарушением закона и дает основания для применения мер по пресечению его распространения в порядке, установленном пунктом 8 статьи 56 Федерального закона «Об основных гарантиях избира-

тельных прав и права на участие в референдуме граждан Российской Федерации».

Экземпляры всех печатных агитационных материалов или их копии, экземпляры всех аудиовизуальных агитационных материалов, фотографии иных агитационных материалов до начала их распространения должны быть представлены кандидатом, избирательным объединением, инициативной группой по проведению референдума и иной группой участников референдума в соответствующую избирательную комиссию, комиссию референдума. Вместе с указанными материалами должны быть также представлены сведения о месте нахождения (об адресе места жительства) организации (лица), изготовившей и заказавшей (изготовившего и заказавшего) эти материалы.

Приведенные положения закона позволяют избирательным комиссиям, а в случае необходимости, и правоохранительным органам точно идентифицировать соответствующих субъектов агитационной деятельности и определить принадлежность того или иного агитационного материала.

Следует иметь в виду, что представление экземпляров (копий, фотографий) агитационных материалов в избирательную комиссию носит уведомительный характер. Избирательная комиссия не выполняет в этой сфере разрешительных функций, она не выдает разрешение на распространение представленного агитационного материала, а лишь принимает его экземпляр (копию, фотографию). Вместе с тем установление избирательной комиссией факта несоответствия такого материала требованиям закона дает ей основания для применения предусмотренных законом мер по пресечению его распространения.

Избирательное законодательство содержит специальные требования в отношении того, в каких местах разрешается и в каких местах запрещается размещение печатных агитационных материалов. Пункт 7 статьи 54 Федерального закона «Об основных гарантиях избирательных прав и права на участие в референдуме граждан Российской Федерации» возлагает на органы местного самоуправления обязанность выделить по предложению соответствующей избирательной комиссии, комиссии референдума не позднее чем за 30 дней до дня голосования специальные места для размещения печатных агитационных материалов на территории каждого избирательного участка, участка референдума. При этом закон оговаривает, что такие места должны быть удобны для посещения избирателями, участниками референдума и располагаться таким образом, чтобы избиратели, участники референдума могли ознакомиться с размещенной там информацией. Площадь выделенных мест должна быть достаточной для размещения на них информационных материалов комиссий и агитационных материалов зарегистрированных кандидатов, избирательных объединений,

инициативной группы по проведению референдума, иных групп участников референдума.

Этой гарантии прав в сфере агитационной деятельности должно уделяться серьезное внимание. Практике известны некоторые проблемы при реализации нормы о выделении органами местного самоуправления по предложению соответствующей избирательной комиссии специальных мест для размещения печатных агитационных материалов. Например, в Еврейской автономной области в 2006 г. в установленные законом сроки глава города Биробиджана выделил для размещения агитационных печатных материалов 40 щитов, а также разрешил использовать для указанных целей все здания, находящиеся в муниципальной собственности. Позже разрешение на использование муниципальных зданий было отменено. Из-за не совсем удачной конструкции щитов для размещения агитационных печатных материалов — они явно имели лицевую сторону (на ней были размещены информационные материалы) и тыльную сторону (на ней предполагалось размещение агитационных материалов), кандидаты и избирательные объединения жаловались на отсутствие мест для размещения агитационных печатных материалов. Полагаем, что такие ситуации следует учитывать при материально-техническом обеспечении избирательных кампаний.

Закон запрещает вывешивать (расклеивать, размещать) печатные агитационные материалы на памятниках, обелисках, зданиях, сооружениях и в помещениях, имеющих историческую, культурную или архитектурную ценность, а также в зданиях, в которых размещены избирательные комиссии, помещения для голосования, и на расстоянии менее 50 метров от входа в них. За нарушение данного требования предусмотрена административная ответственность (статья 5.10 Кодекса Российской Федерации об административных правонарушениях).

Печатные агитационные материалы могут вывешиваться (расклеиваться, размещаться) в помещениях, на зданиях, сооружениях и иных объектах только с согласия и на условиях собственников, владельцев указанных объектов. Отметим, что в том случае, если собственник определенного объекта (частного дома, забора и т.п.) уничтожит размещенный без его согласия на этом объекте агитационный материал, он не подлежит ответственности, установленной статьей 5.14 Кодекса Российской Федерации об административных правонарушениях, так как соответствующая ответственность установлена только 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 или владельца в ходе избирательной кампании, подготовки или проведения референдума.

Таким образом, размещая агитационные материалы на объектах, находящихся в частной собственности, без предварительного согласия собственника, лицо, размещающее эти материалы, по сути, действует на свой страх и риск, так как эти материалы не защищены законом от повреждения и уничтожения.

Закон устанавливает гарантии реализации принципа равенства кандидатов, избирательных объединений в сфере изготовления и распространения агитационных материалов. Организации, индивидуальные предприниматели, выполняющие работы или оказывающие услуги по изготовлению печатных агитационных материалов, обязаны обеспечить зарегистрированным кандидатам, избирательным объединениям, зарегистрировавшим списки кандидатов, инициативной группе по проведению референдума, иным группам участников референдума равные условия оплаты изготовления этих материалов. Кроме того, организации, индивидуальные предприниматели, оказывающие рекламные услуги, обязаны обеспечить кандидатам, избирательным объединениям, инициативной группе по проведению референдума и иным группам участников референдума равные условия для размещения агитационных материалов.

3.7. Ограничения при проведении предвыборной агитации, агитации по вопросам референдума

Законодательство о выборах устанавливает определенные ограничения при проведении предвыборной агитации, агитации по вопросам референдума которые в совокупности можно квалифицировать как требование о недопустимости злоупотребления предоставляемыми законом правами в ходе агитационной деятельности.

Важной гарантией защиты конституционных ценностей является положение пункта 1 статьи 56 Федерального закона «Об основных гарантиях избирательных прав и права на участие в референдуме граждан Российской Федерации», согласно которому предвыборные программы кандидатов, избирательных объединений, иные агитационные материалы (в том числе размещаемые в информационно-телекоммуникационных сетях общего пользования, включая Интернет), выступления кандидатов и их доверенных лиц, представителей и доверенных лиц избирательных объединений, представителей инициативной группы по проведению референдума и иных групп участников референдума, граждан на публичных мероприятиях, в средствах массовой информации (в том числе размещаемые в информационно-телекоммуникационных сетях общего пользования, включая Интернет) не должны содержать призывы к совершению деяний, определяемых

в статье 1 Федерального закона от 25 июля 2002 г. № 114-ФЗ «О противодействии экстремистской деятельности» как экстремистская деятельность, либо иным способом побуждать к таким деяниям, а также обосновывать или оправдывать экстремизм.

Такая корреляция избирательного законодательства с законодательством о противодействии экстремистской деятельности обусловлена общим государственным курсом на усиление комплекса мер по противодействию экстремизму⁶³.

Запрещается агитация:

- возбуждающая социальную, расовую, национальную или религиозную рознь⁶⁴;
- унижающая национальное достоинство;
- пропагандирующая исключительность, превосходство либо неполноценность граждан по признаку их отношения к религии, социальной, расовой, национальной, религиозной или языковой принадлежности.

Запрещается также агитация, при проведении которой осуществляются пропаганда и публичное демонстрирование нацистской атрибутики или символики либо атрибутики или символики, сходных с нацистской атрибутикой или символикой до степени их смешения.

При этом не может рассматриваться как разжигание социальной розни агитация, направленная на защиту идей социальной справедливости.

В законодательстве ужесточена ответственность избирательных объединений за нарушение указанных норм, а граждане, допустившие

⁶³ Отметим, что само законодательство о противодействии экстремизму продолжает эволюционировать, и избирательным комиссиям при применении пункта 1 статьи 56 Федерального закона «Об основных гарантиях избирательных прав и права на участие в референдуме граждан Российской Федерации» необходимо учитывать все изменения, вносимые в Федеральный закон «О противодействии экстремистской деятельности».

⁶⁴ Имеется достаточно показательная судебная практика по делам о подобной агитации. Например, Московский городской суд в решении от 26 ноября 2005 года, которым была отменена регистрация городского списка кандидатов в депутаты Московской городской Думы четвертого созыва, выдвинутого Региональным отделением Политической партии «РОДИНА» в г. Москва, признал видеоролик «Очистим Москву от мусора» агитационным материалом, возбуждающим социальную, национальную ненависть и вражду. Судебная коллегия по гражданским делам Верховного Суда Российской Федерации в определении от 2 декабря 2005 г. по делу № 5-Г05-134 согласилась с выводами Мосгорсуда и признала указанное решение законным и обоснованным. Определением от 19 ноября 2004 г. по делу № 91-Г04-20 Судебная коллегия по гражданским делам Верховного Суда Российской Федерации отменила решение Псковского областного суда от 8 ноября 2004 г., расценив надпись «Кандидат в Губернаторы Псковской области Алексей Митрофанов говорит: криминальные южане – вон из Псковской области!» на агитационных плакатах как призыв к действию по устранению указанных лиц из данного региона, т.е. призыв к насилию в отношении лиц, являющихся выходцами из южных регионов, или внешне похожих на них.

экстремистскую агитацию (если этот факт установлен судом), лишаются пассивного избирательного права на определенный в законе срок (подпункт «г» пункта 3² статьи 4 Федерального закона «Об основных гарантиях избирательных прав и права на участие в референдуме граждан Российской Федерации»).

Исходя из концепции рассматриваемой нормы пункта 1 статьи 56, установленные этой нормой ограничения при проведении предвыборной агитации следует рассматривать во взаимосвязи с положениями Федерального закона «О противодействии экстремистской деятельности» (нарушение ограничений, установленных пунктом 1 статьи 56 Федерального закона «Об основных гарантиях избирательных прав и права на участие в референдуме граждан Российской Федерации», является, по сути, осуществлением экстремистской деятельности, запрещенной Федеральным законом «О противодействии экстремистской деятельности»).

С учетом этого не лишена смысла позиция, в соответствии с которой вопрос о нарушении запрета на предвыборную агитацию, возбуждающую социальную, расовую, национальную или религиозную рознь, должен решаться в рамках избирательного процесса с учетом, в том числе, организационно-правовых механизмов установления наличия признаков экстремизма в тех или иных материалах или произведениях. Возможно, для установления факта наличия в агитационных материалах признаков экстремизма избирательным комиссиям надлежит направлять соответствующие материалы в органы прокуратуры для проведения соответствующей прокурорской проверки и при необходимости, экспертного исследования.

Закон устанавливает, что при проведении предвыборной агитации, агитации по вопросам референдума также не допускается злоупотребление свободой массовой информации в иных, чем указанные выше, формах (пункт 1¹ статьи 56 Федерального закона «Об основных гарантиях избирательных прав и права на участие в референдуме граждан Российской Федерации»). Содержание злоупотребления свободой массовой информации раскрыто в статье 4 Закона Российской Федерации «О средствах массовой информации».

В связи с рассматриваемыми нормами следует учитывать, что действия, направленные на возбуждение ненависти либо вражды, а также на унижение достоинства человека либо группы лиц по признакам пола, расы, национальности, языка, происхождения, отношения к религии, а равно принадлежности к какой-либо социальной группе, совершенные публично или с использованием средств массовой информации, являются уголовно наказуемыми (статья 282 Уголовного кодекса Российской Федерации). Соответственно в указанной выше агитации могут содержаться признаки состава названного преступле-

ния. Учитывать необходимо также иные составы преступлений экстремистской направленности, предусмотренные Уголовным кодексом Российской Федерации.

В последние годы встречаются случаи агитации, при проведении которой политические партии и кандидаты уделяют внимание темам коррупции в связи с национальными криминальными группировками, нелегальной миграции и т.п. В этой связи возникает проблема правового анализа таких агитационных материалов, в отношении которых ставится вопрос о наличии признаков разжигания национальной розни. Отметим те точки, на которые, по нашему мнению, следует обращать внимание.

В соответствии с пунктом 4 статьи 48 Федерального закона «Об основных гарантиях избирательных прав и права на участие в референдуме граждан Российской Федерации» кандидат, избирательное объединение самостоятельно определяют содержание, формы и методы своей агитации. Таким образом, кандидат, политическая партия, ее региональное отделение вправе самостоятельно определять тематику, характер агитационной информации и способ ее подачи, соблюдая при этом ограничения, установленные законодательством о выборах. То есть сам по себе факт того, что партия выбрала, например, темы национальных криминальных группировок, нелегальной миграции и т.п. еще не является основанием для того, чтобы считать ее агитационные материалы разжигающими рознь.

Следует определять, направлено ли содержание того или иного предвыборного агитационного материала против какого-либо конкретного народа, национальности или же оно направлено против таких негативных социальных явлений, как нелегальная миграция, преступность, коррупция, имеется ли в нем противопоставление различных этносов, национальностей друг другу, или нет.

Напомним, что не может рассматриваться как разжигание социальной розни агитация, направленная на защиту идей социальной справедливости. В том случае, если, например, в отношении нелегальных мигрантов высказывается сочувствие в связи с использованием их труда на «рабских» условиях (что имело место на практике в некоторых агитационных материалах) и предлагается изменить такое положение дел, то, на наш взгляд, с известной долей допущения это может рассматриваться как отстаивание идей социальной справедливости.

Закон также запрещает предвыборную агитацию, нарушающую законодательство Российской Федерации об интеллектуальной собственности (пункт 1¹ статьи 56 Федерального закона «Об основных гарантиях избирательных прав и права на участие в референдуме граждан Российской Федерации»).

Таким образом, принцип законности предвыборной агитации, агитации по вопросам референдума реализован в данных правовых нормах в виде запрета на агитационную деятельность, посягающую на ценности, защищаемые нормами Конституции и законодательства Российской Федерации.

Пункт 2 статьи 56 Федерального закона «Об основных гарантиях избирательных прав и права на участие в референдуме граждан Российской Федерации» раскрывает содержание понятия «подкуп избирателей, участников референдума», запрещая кандидатам, избирательным объединениям, их доверенным лицам и уполномоченным представителям, инициативной группе по проведению референдума, иным группам участников референдума и их уполномоченным представителям, а также иным лицам и организациям при проведении предвыборной агитации осуществлять подпадающие под это понятие следующие действия:

- 1) вручать избирателям, участникам референдума денежные средства, подарки и иные материальные ценности, кроме как за выполнение организационной работы (за сбор подписей избирателей, агитационную работу);
- 2) производить вознаграждение избирателей, участников референдума, выполнявших указанную организационную работу, в зависимости от итогов голосования или обещать произвести такое вознаграждение;
- 3) проводить льготную распродажу товаров, бесплатно распространять любые товары, за исключением печатных материалов (в том числе иллюстрированных) и значков, специально изготовленных для избирательной кампании;
- 4) предоставлять услуги безвозмездно или на льготных условиях, а также воздействовать на избирателей, участников референдума посредством обещаний передачи им денежных средств, ценных бумаг и других материальных благ (в том числе по итогам голосования), оказания услуг иначе чем на основании принимаемых в соответствии с законодательством решений органов государственной власти, органов местного самоуправления.

Следует обратить внимание на установленное этой нормой исключение — подкупом избирателей не считается бесплатное распространение печатных материалов и значков, специально изготовленных для избирательной кампании. Полагаем возможным, исходя из смысла этой нормы, несколько расширительное ее толкование, заключающееся в распространении соответствующего исключения также на иной раздаточный материал (например, ручки, флажки и т.п.), специально изготовленный для избирательной кампании.

В этой связи возникал также вопрос о возможности раздачи избирателям экземпляров газеты, содержащей агитационные материалы определенного кандидата. Полагаем, что экземпляры периодического печатного издания (газеты), в которых содержатся агитационные материалы кандидата, размещенные в порядке использования им предоставленной бесплатно или за плату печатной площади, только в том случае, если они выкуплены за счет средств избирательного фонда этого кандидата, могут быть квалифицированы как печатные материалы, специально изготовленные для избирательной кампании. В этом случае допустима их раздача избирателям как способ проведения предвыборной агитации.

Многочисленные вопросы возникали в связи с привлечением к агитационным мероприятиям кандидатов различных артистов, творческих коллективов и т.п.: не является ли это подкупом избирателей, не нарушает ли иным образом законодательство о выборах?

Деяния, которые признаются подкупом избирателей при проведении предвыборной агитации, перечислены в пункте 2 статьи 56 Федерального закона «Об основных гарантиях избирательных прав и права на участие в референдуме граждан Российской Федерации». Выступления в той или иной форме определенных лиц перед избирателями на проводимом в соответствии с законом агитационном публичном мероприятии сами по себе, по нашему мнению, не могут квалифицироваться как подкуп избирателей. Кандидат, избирательное объединение в силу положений пунктов 1, 3, 4 статьи 48 названного Федерального закона вправе привлечь для проведения предвыборной агитации посредством выступления на агитационном публичном мероприятии артистов, творческие коллективы. При этом, исходя из требований пункта 5 статьи 48, пункта 3 статьи 59 названного Федерального закона расходы на проведение предвыборной агитации, в том числе методом организации агитационного публичного мероприятия с привлечением артистов, творческих коллективов, иных лиц, должны осуществляться исключительно за счет средств соответствующих избирательных фондов.

Если же имеет место не выступление артистов на проводимом в соответствии с законом агитационном публичном мероприятии, а организация кандидатом концерта и бесплатная раздача избирателям билетов на этот концерт (так же, как бесплатная раздача избирателям билетов на любой концерт, иное увеселительное мероприятие), то в этой ситуации, на наш взгляд, уже правомерно ставить вопрос о наличии факта подкупа избирателей.

При внесении изменений в федеральное законодательство о выборах и смежное законодательство (в данном случае в Федеральный закон «О лотереях») была определенным образом скорректирована ре-

дакция нормы, согласно которой в период избирательной кампании, кампании референдума выборы, референдум и их результаты не могут быть объектом лотерей, тотализаторов (взаимных пари) и других основанных на риске игр. Согласно пункту 3 статьи 56 Федерального закона «Об основных гарантиях избирательных прав и права на участие в референдуме граждан Российской Федерации» в период избирательной кампании, кампании референдума не допускается проведение лотерей и других основанных на риске игр, в которых выигрыш призов или участие в розыгрыше призов зависит от итогов голосования, результатов выборов, референдума либо которые иным образом связаны с выборами, референдумом.

Следует обратить внимание на положение закона, согласно которому агитационные материалы не могут содержать коммерческую рекламу. Это требование соответствует принципу специального содержания агитации, о котором мы говорили выше. Наличие в каких-либо агитационных материалах признаков рекламы, в соответствии с ее определением, содержащимся в статье 3 Федерального закона «О рекламе», является нарушением требования пункта 5¹ статьи 56 Федерального закона «Об основных гарантиях избирательных прав и права на участие в референдуме граждан Российской Федерации».

В качестве ограничения при проведении предвыборной агитации предусмотрена норма, согласно которой зарегистрированный кандидат, избирательное объединение не вправе использовать эфирное время на каналах организаций телевидения, предоставленное им для размещения агитационных материалов, для какой-либо критики, выпадов в адрес своих политических оппонентов. Это эфирное время нельзя использовать в целях:

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

Подчеркнем, что эта норма распространяется только на телеэфир, не затрагивая радиоэфир и периодические печатные издания, а также только на индивидуальные агитационные материалы кандидатов и избира-

тельных объединений, не затрагивая совместные агитационные мероприятия. В рамках совместных агитационных мероприятий – «круглых столов», теледебатов и т.п., т.е. в режиме свободной дискуссии, возможность критиковать оппонентов сохраняется.

Концепция этого ограничения в определенной степени схожа с концепцией запрета недобросовестной рекламы. Напомним, что статья 5 Федерального закона «О рекламе» говорит о недопустимости недобросовестной рекламы, под которой понимается, в частности, реклама, которая содержит некорректные сравнения рекламируемого товара с находящимися в обороте товарами, которые произведены другими изготовителями или реализуются другими продавцами; порочит честь, достоинство или деловую репутацию лица, в том числе конкурента. С этой точки зрения рассматриваемое новое ограничение при проведении предвыборной агитации можно считать рациональным.

Указанное ограничение в сфере предвыборной агитации снабжено достаточно серьезным механизмом ответственности. За нарушение названного требования участник избирательного процесса может быть привлечен к административной ответственности по статье 5.8 Кодекса Российской Федерации об административных правонарушениях, устанавливающей ответственность за нарушение предусмотренных законодательством о выборах и референдумах порядка и условий проведения предвыборной агитации, агитации по вопросам референдума на каналах организаций, осуществляющих теле- и (или) радиовещание, и в периодических печатных изданиях. Кроме того, неоднократное несоблюдение кандидатом, избирательным объединением рассматриваемого ограничения предполагает возможность отмены судом регистрации этого кандидата, соответствующего списка кандидатов.

Необходимо обратить внимание еще на одну немаловажную норму. Согласно пункту 6 статьи 56 Федерального закона «Об основных гарантиях избирательных прав и права на участие в референдуме граждан Российской Федерации» в ранее действовавшей редакции организации, осуществляющие выпуск средств массовой информации, были обязаны отказаться от обнародования (опубликования) агитационных и информационных материалов (в том числе содержащих достоверную информацию), способных нанести ущерб чести, достоинству или деловой репутации кандидата, если не могут предоставить кандидату возможность бесплатно обнародовать (опубликовать) опровержение или иное разъяснение в защиту его чести, достоинства или деловой репутации до окончания агитационного периода.

На практике имели место случаи неверного толкования данной нормы: организация, осуществляющая выпуск средств массовой информации, по своему усмотрению, на основании собственных эфир-

ных графиков или планов публикаций определяла, может ли она предоставить возможность обнародования (опубликования) опровержения или иного разъяснения компрометирующей информации, или нет. Такое толкование влекло ограничение прав кандидатов.

Приведенная норма должна была применяться только тогда, когда установлена объективная невозможность предоставить эфирное время или печатную площадь кандидату, чьим чести, достоинству или деловой репутации видеоматериалом или публикацией может быть нанесен ущерб. В связи с этим в законодательство внесены соответствующие изменения.

Действующая норма сформулирована таким образом, чтобы не давать организации, осуществляющей выпуск СМИ, возможности для субъективного усмотрения в рассматриваемом вопросе. Согласно пункту 6 статьи 56 Федерального закона «Об основных гарантиях избирательных прав и права на участие в референдуме граждан Российской Федерации» в действующей редакции организации, осуществляющие выпуск средств массовой информации, в случае обнародования (опубликования) ими агитационных и информационных материалов (в том числе содержащих достоверную информацию), способных нанести ущерб чести, достоинству или деловой репутации кандидата, деловой репутации избирательного объединения, обязаны предоставить соответствующему кандидату, избирательному объединению возможность до окончания агитационного периода бесплатно обнародовать (опубликовать) опровержение или иное разъяснение в защиту своих чести, достоинства или деловой репутации.

Кроме того, необходимо подчеркнуть еще одну особенность данного пункта. Установленные им требования не распространяются на случаи размещения агитационных материалов, представленных зарегистрированными кандидатами, избирательными объединениями, в рамках использования ими в соответствии с Федеральным законом «Об основных гарантиях избирательных прав и права на участие в референдуме граждан Российской Федерации», иным законом бесплатного и платного эфирного времени, бесплатной и платной печатной площади. Соответственно, речь в данном пункте идет только об информационных материалах, а также о незаконных агитационных материалах (признанных таковыми в установленном законом порядке).

Особо отметим, что кандидаты и избирательные объединения крайне редко пользуются для защиты своих прав иными, помимо предусмотренных избирательным законодательством, правовыми механизмами. Вместе с тем не следует забывать о праве на ответ, предусмотренном Законом Российской Федерации «О средствах массовой информации», и об исках о компенсации морального вреда и о защите чести, достоинства и деловой репутации, которые могут быть пода-

ны на основании статей 151 и 152 Гражданского кодекса Российской Федерации. Нельзя забывать и о статьях 129 «Клевета» и 130 «Оскорбление» Уголовного кодекса Российской Федерации. В случаях, когда кандидат полагает, что ему причинен моральный вред, нанесен ущерб его чести, достоинству, деловой репутации, или же в отношении него допущены клевета, оскорбление, и при этом желает, чтобы его права были защищены избирательной комиссией в рамках ее полномочий, следует ориентировать кандидата на самостоятельное использование названных правовых средств защиты нарушенных прав.

Обратим внимание на такой способ привлечения внимания к кандидату, как опубликование в СМИ поздравлений его с днем рождения, профессиональным праздником, иным событием от имени разных лиц, который может быть использован в качестве технологии скрытой агитации. Необходимо иметь в виду следующее. Избирательным законодательством не запрещено размещение в средствах массовой информации поздравлений с днем рождения и т.п. гражданина, являющегося кандидатом, в период избирательной кампании. Вместе с тем, исходя из положений подпункта 4 статьи 2 и пунктов 2 и 5 статьи 48 Федерального закона «Об основных гарантиях избирательных прав и права на участие в референдуме граждан Российской Федерации» в их взаимосвязи, такие поздравления, если они не оплачены из избирательного фонда кандидата, не должны содержать признаков предвыборной агитации, т.е. содержать призывы голосовать за кандидата, носить характер распространения информации о деятельности кандидата, не связанной с его профессиональной деятельностью или исполнением им своих служебных (должностных) обязанностей, способствовать созданию положительного отношения избирателей к кандидату и т.д. Иными словами, размещение подобных поздравительных материалов не должно использоваться как технология неправомерной предвыборной агитации, в противном случае могут быть применены меры ответственности, предусмотренные законодательством.

Глава 4

Избирательные информационные споры и ответственность за нарушения в сфере информационного обеспечения избирательного (референдумного) процесса

4.1. Понятие, виды и способы разрешения избирательных информационных споров

Ни одна избирательная кампания в силу своей политизированности, публичного характера и сложности складывающихся правоотношений не обходится без конфликтных ситуаций, разрешаемых в рамках установленных правовых процедур.

Юридические конфликты, связанные с нарушениями избирательных прав в ходе избирательных кампаний и разрешаемые в установленном законодательством порядке уполномоченными на то органами, именуются **избирательными спорами**.

С.Д. Князев и Р.А. Охотников, например, рассматривают избирательные споры как относящиеся по своей природе к юридическим и в целом к социальным конфликтам охранительные избирательно-правовые отношения и предлагают следующее определение: *избирательные споры* — это избирательные правоотношения охранительного характера, посредством которых путем обжалования в установленном законодательством Российской Федерации административном (инстанционном) и судебном порядке разрешаются конфликтные ситуации, возникающие в связи с предполагаемым или реальным нарушением избирательных прав граждан⁶⁵.

В литературе встречается также синонимичное понятие «электоральные споры». По мнению Е.П. Ищенко, *электоральные споры* — это споры по поводу применения избирательного законодательства, возникающие при назначении, подготовке, проведении и установлении результатов выборов в органы государственной власти и органы местного самоуправления, а также в период между выборами, которые разрешаются избирательными комиссиями разных уровней (их должностными лицами) либо в судебном порядке⁶⁶.

⁶⁵ См.: Князев С.Д., Охотников Р.А. Избирательные споры: юридическая природа и порядок рассмотрения: Монография. Владивосток: Изд-во Дальневосточного ун-та. 2005. С. 5–15.

⁶⁶ Избирательное право и избирательный процесс в Российской Федерации: Учебник для вузов... С. 491.

Избирательный спор характеризуется следующими основными признаками:

- спор связан с нарушениями требований избирательного законодательства, избирательных прав граждан, которые имели место, по мнению инициатора спора;
- по поводу указанных выше нарушений разногласий между определенными субъектами, т.е. конфликта между ними;
- спор объективируется в системе правоотношений, в основе которой лежит соответствующее избирательно-правовое отношение, но которая также может включать административные, гражданско-процессуальные, иные правоотношения;
- спор разрешается в установленном законом процедурном (процессуальном) порядке уполномоченными на то субъектами;
- спор предполагает по итогам его разрешения восстановление нарушенных избирательных прав (когда это возможно) и применение мер ответственности за нарушения требований избирательного законодательства в том случае, если факт наличия таких нарушений будет установлен.

В ходе практически любой избирательной кампании возникает большое количество разнообразных избирательных споров, что обусловлено целым рядом факторов, в том числе вовлеченностью в избирательный процесс большого количества субъектов, реализующих свои активные, пассивные и иные избирательные права, а также политическими интересами сил, претендующих на выборные должности и места в представительных органах, и стремящихся выйти победителями в борьбе с конкурентами за достижение поставленных целей в конкретной избирательной кампании.

Все многообразие избирательных споров может быть классифицировано по видам на основании разных критериев.

По субъектам избирательных споров можно выделить споры с участием избирателей, кандидатов, избирательных объединений, избирательных комиссий, организаций, осуществляющих выпуск СМИ, и других участников избирательного процесса.

По их предмету избирательные споры следует подразделять на споры по поводу назначения выборов, составления списков избирателей, выдвижения и регистрации кандидатов, проведения предвыборной агитации и т.д. (в зависимости от стадий и сфер реализации избирательных прав в избирательном процессе).

По органам и инстанциям рассмотрения избирательных споров следует выделять споры, рассматриваемые избирательными комиссиями разных уровней, судами разных инстанций.

Исследователями проводятся и многие другие классификации из-

бирательных споров, например по уровню выборов, по оспаривающей стороне, по причине возникновения, по степени сложности, по характеру нарушенных избирательных прав, по порядку рассмотрения и разрешения и иные⁶⁷.

Классифицируются избирательные споры и по видам избирательных правоотношений, в сфере которых они возникают. С этой точки зрения следует выделять избирательные информационные споры, объективирующиеся в системе правоотношений, в основе которой лежит соответствующее избирательное информационное правоотношение.

Таким образом, **избирательные информационные споры** — это юридические конфликты, связанные с нарушениями избирательных прав в сфере информационного обеспечения выборов, разрешаемые в установленном законодательством порядке уполномоченными на то органами.

Избирательные информационные споры рассматриваются как избирательными комиссиями, так и судами. Причем обращение в избирательную комиссию не является обязательным предварительным условием для обращения в суд за защитой нарушенных избирательных прав. Это позволяет говорить о наличии двух самостоятельных порядков рассмотрения и разрешения избирательных информационных споров — судебном и внесудебном (который еще называют административным и инстанционным).

Внесудебный порядок предполагает рассмотрение споров избирательными комиссиями в пределах их компетенции.

Согласно пунктам 3 и 4 статьи 20, пункту 7 статьи 56 Федерального закона «Об основных гарантиях избирательных прав и права на участие в референдуме граждан Российской Федерации» избирательные комиссии обеспечивают защиту избирательных прав и права на участие в референдуме граждан Российской Федерации, они обязаны в пределах своей компетенции рассматривать поступившие к ним в период избирательной кампании, кампании референдума обращения о нарушении закона, проводить проверки по этим обращениям и давать лицам, направившим обращения, письменные ответы в установленный законом срок, а также обязаны контролировать соблюдение установленного порядка проведения предвыборной агитации, агитации при проведении референдума и принимать меры по устранению допущенных нарушений.

Закон устанавливает, что решения и действия (бездействие) избирательных комиссий и их должностных лиц, нарушающие избирательные права граждан, могут быть обжалованы в непосредственно

⁶⁷ См. подробно: Избирательное право и избирательный процесс в Российской Федерации: Учебник для вузов... С. 493–497; Князев С.Д., Охотников Р.А. Указ. соч. С. 57–68 и др.

вышестоящую избирательную комиссию. Решения или действия (бездействие) избирательной комиссии поселения или ее должностного лица, нарушающие избирательные права граждан, могут быть обжалованы в избирательную комиссию муниципального района. Решения или действия (бездействие) избирательной комиссии муниципального района, городского округа, внутригородской территории города федерального значения или ее должностного лица, нарушающие избирательные права граждан, могут быть обжалованы в избирательную комиссию субъекта Российской Федерации. Решения или действия (бездействие) избирательной комиссии субъекта Российской Федерации или ее должностного лица, нарушающие избирательные права граждан, могут быть обжалованы в ЦИК России.

Такая комиссия обязана, не направляя жалобу в нижестоящую комиссию, за исключением случая, когда обстоятельства, изложенные в жалобе, не были предметом рассмотрения нижестоящей комиссии, рассмотреть жалобу и вынести одно из следующих решений:

- а) оставить жалобу без удовлетворения;
- б) отменить обжалуемое решение полностью или в части (признать незаконным действие (бездействие)) и принять решение по существу;
- в) отменить обжалуемое решение полностью или в части (признать незаконным действие (бездействие)), обязав нижестоящую комиссию повторно рассмотреть вопрос и принять решение по существу (совершить определенное действие).

Своеобразный *смешанный* (в том смысле, что он охватывает участие и членов избирательных комиссий и судей) порядок предусмотрен в отношении избирательных информационных споров, которые предполагают применение мер административной ответственности. В процедуре рассмотрения и разрешения таких споров в соответствии с законодательством могут принимать участие правоохранительные органы, члены избирательных комиссий с правом решающего голоса, уполномоченные соответствующими комиссиями на составление протоколов об административных правонарушениях, суд. В соответствии со статьей 28.3 Кодекса Российской Федерации об административных правонарушениях к должностным лицам, уполномоченным составлять протоколы об административных правонарушениях, в отношении ряда составов электоральных нарушений в сфере информационного обеспечения выборов отнесены члены избирательной комиссии с правом решающего голоса, которых избирательные комиссии уполномочили на это. Соответствующие протоколы после их составления направляются в суд. Дела об административных правонарушениях в электоральной сфере рассматривают мировые судьи.

Судебный порядок предполагает рассмотрение и разрешение избирательного информационного спора судом согласно подсудности (подведомственность и подсудность споров судам общей юрисдикции определяется нормами главы 3 Гражданского процессуального кодекса Российской Федерации). Статья 75 Федерального закона «Об основных гарантиях избирательных прав и права на участие в референдуме граждан Российской Федерации» устанавливает, что решения и действия (бездействие) органов государственной власти, органов местного самоуправления, общественных объединений и должностных лиц, а также решения и действия (бездействие) комиссий и их должностных лиц, нарушающие избирательные права граждан, могут быть обжалованы в суд.

Решения и действия (бездействие) ЦИК России обжалуются в Верховный Суд Российской Федерации, избирательных комиссий субъектов Российской Федерации, окружных избирательных комиссий по выборам в законодательные (представительные) органы государственной власти субъектов Российской Федерации – в суды субъектов Российской Федерации, иных комиссий – в районные суды. Решения избирательных комиссий об итогах голосования, о результатах выборов обжалуются⁶⁸ в суды соответствующего уровня, по подсудности. При этом суд соответствующего уровня рассматривает решение комиссии, организующей выборы, а также решения нижестоящих комиссий, принимавших участие в проведении данных выборов в соответствии с законом, если допущенные ими нарушения могли повлиять на результаты этих выборов.

Согласно пункту 1 статьи 78 Федерального закона «Об основных гарантиях избирательных прав и права на участие в референдуме граждан Российской Федерации» суд соответствующего уровня не вправе отказать в приеме жалобы на нарушение избирательных прав граждан Российской Федерации. Статья 245 Гражданского процессуального кодекса Российской Федерации относит дела по заявлениям о защите избирательных прав граждан Российской Федерации к делам, возникающим из публичных правоотношений, которые рассматриваются судами в специальном порядке, установленном для данной категории.

Закон устанавливает также правила соотношения судебного и внесудебного порядков рассмотрения и разрешения избирательных информационных споров. Во-первых, как уже отмечалось, один не обязательно должен предшествовать другому. Во-вторых, в случае принятия жалобы к рассмотрению судом и обращения того же заявителя с аналогичной жалобой в соответствующую избирательную комиссию эта

⁶⁸ Такие решения могут обжаловаться, в том числе в связи с имеющими место, по мнению заявителей, нарушениями в сфере информационного обеспечения выборов (см., например, извлечения из решений Верховного Суда Российской Федерации, которые приводятся в приложении к настоящей работе).

комиссия должна приостановить рассмотрение жалобы до вступления решения суда в законную силу. В-третьих, в случае вынесения судом решения по существу жалобы комиссия прекращает ее рассмотрение и решение суда является обязательным для исполнения соответствующей избирательной комиссией.

При этом по запросам избирательных комиссий суд обязан сообщать о принятых им к рассмотрению жалобах (заявлениях) на нарушение избирательных прав граждан, а также о принятых им по таким жалобам (заявлениям) решениях.

Рассмотрению и разрешению избирательных информационных споров избирательными комиссиями (а затем при необходимости и судами) может предшествовать традиционно сложившийся в нашей стране вспомогательный механизм – рассмотрение таких споров специально создаваемыми при избирательных комиссиях рабочими группами по информационным спорам.

В преддверии федеральных избирательных кампаний при ЦИК России традиционно создается Рабочая группа по информационным спорам и иным вопросам информационного обеспечения выборов (новое Положение об указанной Рабочей группе утверждено ЦИК России 31 мая 2007 г.).

Рабочая группа по информационным спорам и иным вопросам информационного обеспечения выборов образуется из числа членов ЦИК России, представителей федеральных органов исполнительной власти, уполномоченных в сфере массовых коммуникаций, иных государственных органов, общественных объединений, организаций, осуществляющих выпуск средств массовой информации, работников Аппарата ЦИК России, ученых и специалистов.

В компетенцию названной Рабочей группы входит:

- сбор и систематизация уведомлений о готовности предоставить эфирное время, печатную площадь политическим партиям, зарегистрированным кандидатам на должность Президента Российской Федерации, а также сведений о размере и других условиях их оплаты, представленных общероссийскими организациями телерадиовещания и редакциями общероссийских периодических печатных изданий в ЦИК России в порядке, установленном федеральным законодательством о выборах;
- сбор и систематизация сведений о размере и других условиях оплаты работ по изготовлению печатных агитационных материалов, представленных организациями, индивидуальными предпринимателями, выполняющими работы (оказывающими услуги) по изготовлению печатных агитационных материалов, в ЦИК России в порядке, установленном федеральным законодательством о выборах;

- рассмотрение во взаимодействии с Контрольно-ревизионной службой при ЦИК России экземпляров печатных агитационных материалов или их копий, экземпляров аудиовизуальных агитационных материалов, фотографий иных агитационных материалов, представленных в ЦИК России политическими партиями, кандидатами на должность Президента Российской Федерации, на предмет их соответствия законодательству Российской Федерации, а также подготовка соответствующих заключений;
- рассмотрение вопросов, касающихся публикации результатов опросов общественного мнения, связанных с выборами депутатов Государственной Думы Федерального Собрания Российской Федерации, Президента Российской Федерации;
- предварительное рассмотрение обращений о нарушениях положений федеральных законов «Об основных гарантиях избирательных прав и права на участие в референдуме граждан Российской Федерации», «О выборах депутатов Государственной Думы Федерального Собрания Российской Федерации», «О выборах Президента Российской Федерации», регулирующих информирование избирателей, проведение предвыборной агитации;
- подготовка проектов представлений ЦИК России о пресечении противоправной агитационной деятельности и привлечении виновных лиц к ответственности, установленной законодательством Российской Федерации;
- сбор и систематизация материалов о нарушениях федерального законодательства, регулирующего порядок информирования избирателей и проведения предвыборной агитации, нарушениях, допущенных политическими партиями, кандидатами на должность Президента Российской Федерации, организациями телерадиовещания, редакциями периодических печатных изданий, иными лицами в ходе избирательных кампаний по выборам депутатов Государственной Думы Федерального Собрания Российской Федерации пятого созыва и Президента Российской Федерации, подготовка и принятие соответствующих заключений (решений) Рабочей группы;
- рассмотрение полученных ЦИК России от государственных органов, государственных учреждений, их должностных лиц, органов местного самоуправления, организаций, в том числе организаций телерадиовещания, редакций периодических печатных изданий, общественных объединений, их должностных лиц сведений и материалов по вопросам компетенции Рабочей группы.

По результатам рассмотрения каждого вопроса на заседаниях Рабочей группы принимается решение Рабочей группы. На основании

такого решения в Правовом управлении Аппарата ЦИК России в установленном порядке готовится соответствующий проект решения ЦИК России, проект ответа заявителю, проект иного документа. В соответствии со статьями 39 и 43 Регламента Центральной избирательной комиссии Российской Федерации подготовленные по решению Рабочей группы документы в установленном порядке выносятся на рассмотрение ЦИК России.

Ввиду представительного характера и высокой квалификации Рабочей группы ее деятельность реально способствует защите избирательных прав участников избирательного процесса, обеспечению гласности и транспарентности избирательных кампаний, соблюдению при подготовке и проведении выборов международных избирательных стандартов и действующего законодательства. Следует отметить, что избирательные информационные споры практически на любой избирательной кампании являются одними из наиболее многочисленных и сложных, к ним постоянно приковано внимание журналистского сообщества и широкой общественности⁶⁹. В связи с этим надлежшая организация деятельности рабочей группы по информационным спорам является исключительно важным элементом организации работы избирательной комиссии в период подготовки и проведения выборов. ЦИК России рекомендует избирательным комиссиям субъектов Российской Федерации создавать рабочие группы по информационным

⁶⁹ В подтверждение тезиса об интенсивности избирательных информационных споров приведем некоторые статистические данные. В период проведения предвыборной агитации на каналах организаций телерадиовещания и в периодических печатных изданиях на выборах депутатов Государственной Думы Федерального Собрания Российской Федерации третьего созыва в 1999 г. в ЦИК России было рассмотрено свыше 150 жалоб на неправомерные действия журналистов, корреспондентов, редакций общероссийских, региональных периодических печатных изданий. Всего в указанный период Рабочей группой по контролю за соблюдением участниками избирательного процесса порядка и правил проведения предвыборной агитации было рассмотрено около 2000 обращений граждан, общественных объединений, кандидатов, избирательных комиссий, были подготовлены и направлены более 100 писем в адрес различных министерств и ведомств, в Генеральную прокуратуру Российской Федерации, Судебную палату по информационным спорам при Президенте Российской Федерации и другие организации. В период избирательной кампании по выборам депутатов Государственной Думы Федерального Собрания Российской Федерации четвертого созыва в 2003 г. было проведено три заседания Рабочей группы по информационным спорам и иным вопросам информационного обеспечения выборов, на которых были рассмотрены 20 вопросов по 55 обращениям о нарушениях норм, регламентирующих информационное обеспечение выборов. Всего за период избирательной кампании по выборам депутатов Государственной Думы Федерального Собрания Российской Федерации четвертого созыва в ЦИК России поступило свыше семисот (776) обращений по вопросам информационного обеспечения выборов. Схожее соотношение имеет место и в отношении рассмотренных обращений, связанных с вопросами информационного обеспечения выборов Президента Российской Федерации в 2000 и 2004 гг.

спорам и иным вопросам информационного обеспечения выборов. Мы, в свою очередь, в качестве рекомендации выскажем избирательным комиссиям пожелание руководствоваться при их создании и организации деятельности Примерным положением о рабочей группе избирательной комиссии субъекта Российской Федерации по информационным спорам и иным вопросам информационного обеспечения выборов (также утверждено ЦИК России 31 мая 2007 г.).

4.2. Ответственность участников избирательного (референдумного) процесса за нарушение порядка и правил информирования избирателей, участников референдума

Действующее законодательство устанавливает ответственность за нарушения норм избирательного права, в частности за нарушения в сфере информационного обеспечения выборов. По нашему мнению, ответственность за нарушение порядка и правил информирования избирателей, участников референдума имеет самостоятельное значение наряду с ответственностью за нарушения правил агитационной деятельности.

Необходимость самостоятельной квалификации нарушений в сфере информирования избирателей, участников референдума со стороны представителей СМИ обусловлена, в частности, недопустимостью сведения таких нарушений к незаконной агитации в связи с необходимостью установления в этом случае специальной агитационной цели. При этом не следует забывать, что действия, в которых не усматривается признаков незаконной агитации, вполне могут являться нарушениями принципов и порядка информирования избирателей, участников референдума.

С учетом сказанного для того, чтобы актуализировать вопрос о самостоятельном значении ответственности за нарушения в сфере информирования, в настоящем исследовании такая ответственность и ответственность за нарушения правил агитационной деятельности рассматриваются отдельно.

Прежде всего несколько слов о юридической природе ответственности как таковой. Общеобязательность норм права обеспечивается силой государственного принуждения, которая реализуется, в том числе, посредством применения мер юридической ответственности за нарушения правовых предписаний.

В самом общем виде **юридическая ответственность** сводится к обязанности лица, нарушившего требования правовых норм, претерпеть определяемые для него государством неблагоприятные последствия его неправомерного поведения. Под ответственностью в публично-

правовой сфере понимается применение к правонарушителю уполномоченными органами и должностными лицами мер государственного принуждения⁷⁰. Такие меры представляют собой определенные правовые ограничения личного либо имущественного характера и выступают в виде предусмотренных федеральным законодательством санкций.

В процессе применения мер юридической ответственности к определенному лицу складывается специфическое правоотношение, основанием возникновения которого является факт совершения этим лицом правонарушения.

Ответственность за нарушения установленных законодательством о выборах и референдумах порядка и правил информационного обеспечения избирательного (референдумного) процесса выступает, наряду с другими видами ответственности участников избирательного (референдумного) процесса, в качестве публично-правового средства обеспечения общественной потребности в правопорядке в ходе избирательной кампании, кампании референдума.

Ответственность за нарушение законов о выборах, иных федеральных законов при осуществлении информирования избирателей, проведении предвыборной агитации в ходе избирательной кампании наступает после нарушения участником избирательного процесса регулирующих информационное обеспечение выборов правовых норм. Такая ответственность всегда связана с наступлением для правонарушителя различного рода негативных последствий и может быть реализована только в регламентированной соответствующими федеральными законами процессуальной форме.

В зависимости от отраслевой принадлежности и характера санкций выделяются различные виды юридической ответственности. Ответственность за нарушения требований избирательного законодательства, которая условно может быть обозначена интегрированной категорией *«электоральная ответственность»*, включает в себя меры конституционно-правовой, уголовной, административной, в определенных случаях также гражданско-правовой ответственности. Применение тех или иных санкций и мер ответственности зависит от характера конкретных нарушений требований избирательного законодательства и степени их общественной опасности или общественной вредности.

Конституционно-правовая ответственность рассматривается в науке как особый вид юридической ответственности, обладающий как общими признаками таковой, так и отличительными особенностями, обусловленными ее тесной связью с политической ответственностью

⁷⁰ См., например: *Большаков С.В., Ищенко Е.П.* Новый блокнот агитатора, или особенности правового регулирования предвыборной агитации в избирательной кампании по выборам Президента Российской Федерации в 2000 г. / РЦОИТ. М., 2000.

и ярко выраженным публично-правовым характером⁷¹. Такая ответственность предусмотрена за нарушение конституционно-правовых норм, в частности норм избирательного права, и налагается посредством применения к правонарушителю специфических санкций.

В аспекте избирательного процесса конституционно-правовая ответственность выступает, в том числе как избирательно-правовая, заключающаяся в применении специальных санкций публичного характера, поражающих допустивших правонарушения участников избирательного процесса в правах в рамках конкретной избирательной кампании. Примером конституционно-правовой ответственности за нарушения, в том числе в сфере информирования избирателей, участников референдума может служить специфическая санкция (приостановление выпуска СМИ), предусмотренная статьей 16¹ Закона Российской Федерации «О средствах массовой информации» в отношении организаций, осуществляющих выпуск СМИ, подробнее о которой речь пойдет ниже.

Кодексом Российской Федерации об административных правонарушениях предусмотрена ответственность за ряд нарушений непосредственно в сфере информирования избирателей, участников референдума.

Статья 5.5 Кодекса устанавливает санкции за нарушение порядка участия средств массовой информации в информационном обеспечении выборов, референдумов. В соответствии с частью 1 названной статьи нарушение главным редактором, редакцией средства массовой информации, организацией, осуществляющей теле- и (или) радиовещание, либо иной организацией, осуществляющей выпуск или распространение средства массовой информации, порядка опубликования (обнародования) материалов, связанных с подготовкой и проведением выборов, референдумов, в том числе агитационных материалов, а равно нарушение в период избирательной кампании, кампании референдума порядка опубликования (обнародования) указанных материалов в информационно-телекоммуникационных сетях общего пользования (включая сеть «Интернет») влечет наложение административного штрафа на граждан в размере от пяти до двадцати пяти минимальных размеров оплаты труда, на должностных лиц — от десяти до пятидесяти минимальных размеров оплаты труда; на юридических лиц — от трехсот до одной тысячи минимальных размеров оплаты труда.

Эта статья равно применима при нарушении правил опубликования (обнародования) как информационных, так и агитационных мате-

⁷¹ См. подробно: *Кутафин О.Е.* Предмет конституционного права... С. 385–402; *Колоцова Н.М.* Конституционная ответственность в Российской Федерации: Ответственность органов государственной власти и иных субъектов права за нарушение конституционного законодательства Российской Федерации. М.: Городец. 2000. С. 6–30 и др.

риалов. Следовательно, соответствующие санкции могут быть применены за нарушения в сфере информирования избирателей, участников референдума, например, за нарушение правил опубликования (обнародования) результатов опросов общественного мнения в порядке информирования избирателей, участников референдума.

Частью 2 той же статьи установлено, что непредоставление государственной или муниципальной организацией, осуществляющей теле- и (или) радиовещание, редакцией государственного или муниципального периодического печатного издания избирательной комиссии, комиссии референдума на безвозмездной основе, а равно в установленный законом срок соответственно эфирного времени, печатной площади для информирования избирателей, участников референдума, ответов на вопросы граждан, обнародования решений и актов избирательной комиссии, комиссии референдума, а также для размещения иной информации, обнародование которой предусмотрено законодательством о выборах и референдумах, влечет наложение административного штрафа на должностных лиц в размере от тридцати до сорока минимальных размеров оплаты труда; на юридических лиц – от двухсот до трехсот минимальных размеров оплаты труда.

Статья 5.14 Кодекса устанавливает ответственность за умышленное уничтожение или повреждение печатных материалов, относящихся к выборам, референдуму. Этот состав также относится к нарушениям как в сфере информирования избирателей, участников референдума, так и в сфере агитации. Согласно названной статье умышленное уничтожение или повреждение информационных либо агитационных печатных материалов, вывешенных в соответствии с законом на зданиях, сооружениях или иных объектах с согласия их собственника или владельца в ходе избирательной кампании, подготовки или проведения референдума, либо нанесение надписей или изображений на информационные либо агитационные печатные материалы – влечет наложение административного штрафа в размере от пяти до десяти минимальных размеров оплаты труда.

К нарушениям в сфере информирования избирателей, участников референдума можно отнести также неопубликование отчета, сведений о поступлении и расходовании средств, выделенных на подготовку и проведение выборов, референдума и непредоставление либо несвоевременное предоставление для ознакомления избирателям, участникам референдума, представителям средств массовой информации сведений об итогах голосования, о результатах выборов, ответственность за которые установлена статьями 5.17 и 5.25 Кодекса Российской Федерации об административных правонарушениях соответственно.

4.3. Ответственность участников избирательного (референдумного) процесса за нарушение порядка и правил проведения предвыборной агитации, агитации по вопросам референдума

За нарушение порядка и правил проведения предвыборной агитации, агитации по вопросам референдума могут наступать разные виды ответственности участников избирательного и референдумного процесса.

Об уголовной ответственности за нарушения в сфере предвыборной агитации можно говорить тогда, когда ответственность по статьям 141 и 141¹ Уголовного кодекса Российской Федерации наступает в связи с воспрепятствованием свободному осуществлению гражданином права на участие в предвыборной агитации, являющегося в соответствии с подпунктом 28 статьи 2 Федерального закона «Об основных гарантиях избирательных прав и права на участие в референдуме граждан Российской Федерации» одним из избирательных прав граждан, а также в связи с незаконным финансированием агитационной деятельности.

Федеральным законодательством предусмотрена административная ответственность участников избирательного процесса за нарушения установленных законами о выборах и референдумах правил проведения предвыборной агитации, агитации по вопросам референдума.

Такая ответственность предусмотрена следующими статьями Кодекса Российской Федерации об административных правонарушениях: 5.5 «Нарушение порядка участия средств массовой информации в информационном обеспечении выборов, референдумов»; 5.8 «Нарушение предусмотренных законодательством о выборах и референдумах порядка и условий проведения предвыборной агитации, агитации по вопросам референдума на каналах организаций, осуществляющих теле- и (или) радиовещание, и в периодических печатных изданиях»; 5.9 «Нарушение в ходе избирательной кампании условий рекламы предпринимательской и иной деятельности»; 5.10 «Проведение предвыборной агитации, агитации по вопросам референдума вне агитационного периода и в местах, где ее проведение запрещено законодательством о выборах и референдумах»; 5.11 «Проведение предвыборной агитации, агитации по вопросам референдума лицами, которым участие в ее проведении запрещено федеральным законом»; 5.12 «Изготовление, распространение или размещение агитационных материалов с нарушением требований законодательства о выборах и референдумах»; 5.13 «Непредоставление возможности обнародовать опровержение или иное разъяснение в защиту чести, достоинства или деловой репутации»; 5.14 «Умышленное уничтожение или повреждение печатных материалов, относящихся к выборам, референдуму»; 5.15 «Нарушение установленного законодательством о выборах и референдумах права на пользование помещениями в ходе избирательной кампании, подготовки и проведения референдума»; 5.16 «Подкуп

избирателей, участников референдума либо осуществление в период избирательной кампании, кампании референдума благотворительной деятельности с нарушением законодательства о выборах и референдумах»; 5.48 «Нарушение прав зарегистрированных кандидатов, избирательных объединений, инициативных групп по проведению референдума, иных групп участников референдума при выделении площадей для размещения агитационных материалов»; 5.49 «Нарушение запрета на проведение в период избирательной кампании, кампании референдума лотерей и других основанных на риске игр, связанных с выборами и референдумом»; 5.51 «Нарушение организацией, индивидуальным предпринимателем, выполняющими работы или оказывающими услуги по изготовлению агитационных печатных материалов, правил изготовления агитационных печатных материалов»; 5.52 «Невыполнение уполномоченным лицом требований законодательства о выборах об обеспечении кандидатам, избирательным объединениям равных условий для проведения агитационных публичных мероприятий».

Таким образом, на настоящий момент практически все запреты и ограничения, установленные избирательным законодательством в сфере предвыборной агитации, снабжены соответствующими санкциями.

Характерным является превалирование в данной сфере санкции имущественного характера — административного штрафа⁷².

Гражданско-правовая ответственность участников избирательного процесса регламентируется Гражданским кодексом Российской Федерации.

Гражданско-правовая ответственность предусмотрена в том числе за причинение вреда достоинству личности, чести и доброму имени, деловой репутации, а также за посягательство на неприкосновенность частной жизни, личную и семейную тайну, право на имя, иные личные неимущественные права и другие нематериальные блага.

Если противоправной агитационной деятельностью субъекта избирательного процесса гражданину причинены физические или нравственные страдания (моральный вред) либо нарушены его личные неимущественные права, осуществлено посягательство на честь, достоинство, деловую репутацию, доброе имя, на принадлежащие ему другие нематериальные блага, суд может возложить на нарушителя обязанность денежной компенсации указанного вреда.

Кандидат, любой другой участник избирательного процесса вправе требовать по суду опровержения порочащих его честь, достоинство

⁷² Отметим, что в отношении такого подхода законодателя нередко высказывается критика — сомнения вызывает эффективность имущественных санкций в связи с тем, что суммы возможных штрафов могут заранее проплачиваться исполнителям (т.е., нарушителям) заинтересованными лицами, в интересах которых совершается административное правонарушение в сфере предвыборной агитации.

или деловую репутацию сведений, если лицо, распространившее такие сведения, не докажет, что они соответствуют действительности. При этом следует иметь в виду, что, если сведения, порочащие честь, достоинство или деловую репутацию гражданина, распространены в средствах массовой информации, они должны быть опровергнуты в тех же средствах массовой информации. В иных случаях порядок опровержения устанавливается судом.

Если решение суда ответчиком не выполнено, суд вправе наложить на нарушителя штраф, взыскиваемый в размере и в порядке, предусмотренном процессуальным законодательством, в доход государства. Уплата штрафа не освобождает нарушителя от обязанности выполнить действие, предусмотренное решением суда.

Кандидат, в отношении которого распространены сведения, порочащие его честь, достоинство или деловую репутацию, вправе наряду с опровержением таких сведений требовать возмещения убытков и морального вреда, причиненных их распространением.

Если невозможно установить лицо, распространившее сведения, порочащие честь, достоинство или деловую репутацию кандидата, последний вправе обратиться в суд с заявлением о признании распространенных сведений не соответствующими действительности.

Установленные Гражданским кодексом Российской Федерации правила защиты деловой репутации граждан применяются и при защите деловой репутации участников избирательного процесса из числа юридических лиц (избирательных объединений, избирательных комиссий, организаций телерадиовещания, редакций периодических печатных изданий и др.).

Нарушители российского законодательства о выборах из числа военнослужащих, сотрудников органов внутренних дел, прокуратуры, таможенных органов, работников других ведомств, средств массовой информации, иных организаций и учреждений могут быть привлечены также к дисциплинарной ответственности.

В отношении организаций, осуществляющих выпуск СМИ, которые допускают в ходе избирательной кампании неоднократные нарушения избирательного законодательства, установлена специальная мера конституционно-правовой ответственности. В соответствии со статьей 16¹ Закона Российской Федерации «О средствах массовой информации» если в период избирательной кампании после вступления в силу решения суда о привлечении главного редактора или редакции радио- и телепрограммы, периодического печатного издания, иной организации, осуществляющей выпуск средства массовой информации, к административной ответственности за нарушение избирательного законодательства Российской Федерации о выборах и референдумах этот главный редактор или эта организация допустит повторное нару-

шение, соответствующая избирательная комиссия вправе обратиться в федеральный орган исполнительной власти, осуществляющий регистрацию средств массовой информации, с представлением о приостановлении выпуска средства массовой информации, использованного в целях совершения указанных нарушений. Указанный орган в кратчайшие сроки осуществляет с привлечением заинтересованных лиц проверку фактов, изложенных в представлении, и обращается в суд с заявлением о приостановлении выпуска соответствующего средства массовой информации. Приостановление выпуска средства массовой информации по предусмотренным этой статьей основаниям осуществляется судом на срок до момента окончания голосования. При этом нарушением главным редактором или организацией, осуществляющей выпуск средства массовой информации, законодательства Российской Федерации о выборах и референдумах признается нарушение названными лицами установленного порядка информирования избирателей, проведения предвыборной агитации, предусмотренное законодательством об административных правонарушениях.

Необходимо отметить, что на практике некоторые санкции, предусмотренные законодательством, зачастую не реализуются. Это относится, в частности, к статье 16¹ Закона Российской Федерации «О средствах массовой информации».

Например, в 2004 г. Избирательная комиссия Краснодарского края направила в Министерство Российской Федерации по делам печати, телерадиовещания и средств массовых коммуникаций Постановление от 4 марта 2004 г. № 397-П с представлением о приостановлении выпуска средства массовой информации ООО ТРК «Синтез-ТВ» на основании требований указанной статьи в связи с наличием трех вступивших в законную силу судебных решений о привлечении этой организации к административной ответственности за нарушение избирательного законодательства. Однако каких-либо надлежащих мер в отношении ООО ТРК «Синтез-ТВ» Министерство не приняло. ЦИК России обращалась в Министерство культуры и массовых коммуникаций Российской Федерации с просьбой разобраться в сложившейся ситуации. Министерство дало ответ, из которого фактически следовало, что требования Закона Российской Федерации «О средствах массовой информации» не были выполнены в связи с упразднением МПТР России.

В подобных ситуациях приходится сталкиваться не с отсутствием надлежащего законодательного регулирования, а с недостатками правоприменения. В аспекте ответственности за нарушения избирательного законодательства довольно остро стоит именно названная проблема — проблема того, что санкции предусмотрены, но не всегда «работают». В связи с этим важной представляется задача совершенствования не столько законодательства, сколько правоприменительной практики.

Глава 5

Использование информационных систем, информационно-телекоммуникационных сетей в информационном обеспечении избирательного (референдумного) процесса

5.1. Государственная автоматизированная система Российской Федерации «Выборы» как система, реализующая информационные процессы при подготовке и проведении выборов и референдумов

Как уже отмечалось, фактическое информационное обеспечение избирательного (референдумного) процесса шире, нежели совокупность информирования избирателей, участников референдума и предвыборной агитации, агитации по вопросам референдума. Законодательное определение ГАС «Выборы», а также терминологическая и содержательная взаимосвязь законодательства о ГАС «Выборы» и законодательства об информации свидетельствует, на наш взгляд, о том, что использование ГАС «Выборы» при подготовке и проведении выборов и референдумов является составной частью информационного обеспечения избирательного (референдумного) процесса в широком смысле.

Государственная автоматизированная система Российской Федерации «Выборы» представляет собой автоматизированную информационную систему, реализующую информационные процессы при подготовке и проведении выборов и референдума. Не будет преувеличением сказать, что эта охватывающая всю территорию страны высокотехнологичная система на настоящий момент не имеет аналогов в мире.

Статус, состав, порядок использования, эксплуатации и развития ГАС «Выборы» регламентируются специальным законодательным актом – Федеральным законом от 10 января 2003 г. № 20-ФЗ «О государственной автоматизированной системе Российской Федерации «Выборы»⁷³.

Отметим, что основные понятия, используемые в названном Федеральном законе, базируются на аналогичных понятиях, характерных для законодательства Российской Федерации об информации. Для примера достаточно привести следующие понятия:

информационные процессы в ГАС «Выборы» – процессы сбора, обработки, накопления, хранения, поиска и передачи информации с использованием комплексов средств автоматизации ГАС «Выборы»;

⁷³ Собрание законодательства РФ, 13.01.2003. № 2. Ст. 172.

информационные ресурсы ГАС «Выборы» – отдельные документы, отдельные массивы документов, документы и массивы документов, формируемые, хранимые и используемые в ГАС «Выборы»;

персональные данные – сведения, которые содержатся в ГАС «Выборы», позволяют идентифицировать личность гражданина и перечень которых устанавливается федеральными законами (это понятие используется во взаимосвязи с новым Федеральным законом «О персональных данных»).

Под использованием ГАС «Выборы» понимается ее применение при подготовке и проведении выборов, при осуществлении иных полномочий избирательных комиссий по обеспечению избирательных прав граждан Российской Федерации, а также при решении задач, не связанных с выборами и референдумом. Терминами «эксплуатация» и «развитие ГАС “Выборы”» обозначаются, соответственно, обеспечение устойчивого функционирования ГАС «Выборы» при ее использовании и целенаправленное улучшение характеристик ГАС «Выборы» или расширение ее функций.

ГАС «Выборы» применяется прежде всего для автоматизации информационных процессов подготовки и проведения выборов, обеспечения деятельности избирательных комиссий, а также для решения задач, не связанных с выборами и референдумом, в порядке, установленном федеральными законами, нормативными правовыми актами ЦИК России.

Система находится в ведении Центральной избирательной комиссии Российской Федерации, которая является государственным заказчиком ГАС «Выборы» и определяет требования к ее использованию, эксплуатации и развитию в соответствии с федеральными законами. В отношении Системы Центральная избирательная комиссия Российской Федерации осуществляет следующие полномочия:

- устанавливает порядок использования ГАС «Выборы» при подготовке и проведении выборов в части, не урегулированной федеральными законами;
- принимает меры по организации единого порядка использования и эксплуатации ГАС «Выборы» избирательными комиссиями, утверждает регламент перевода ГАС «Выборы» в режим подготовки и проведения выборов;
- устанавливает порядок использования ГАС «Выборы» для решения задач, не связанных с выборами и референдумом, в соответствии с федеральными законами;
- устанавливает порядок обеспечения безопасности информации в ГАС «Выборы»;
- организует и осуществляет контроль соблюдения единого порядка использования и эксплуатации ГАС «Выборы», а также соблюдения требований безопасности информации в ГАС «Выборы»;
- определяет основные направления развития ГАС «Выборы».

Структура ГАС «Выборы», включающая в себя различные комплексы средств автоматизации (КСА), соответствует системе избирательных комиссий. В состав ГАС «Выборы» входят КСА ЦИК России, КСА избирательных комиссий субъектов Российской Федерации, КСА окружных, территориальных избирательных комиссий, избирательных комиссий муниципальных образований. В состав Системы могут также входить КСА участковых избирательных комиссий для обеспечения их деятельности, в том числе для обеспечения процесса голосования и подсчета голосов избирателей.

В состав информационных ресурсов ГАС «Выборы» входят:

- персональные данные (в соответствии с перечнем, установленным федеральными законами) об избирателях, о выдвинутых кандидатах, зарегистрированных кандидатах на выборную должность, об избранных кандидатах, о доверенных лицах, об уполномоченных представителях, о членах избирательных комиссий;
- информация о ходе и об итогах голосования;
- картографическая информация об административно-территориальном делении федерального и регионального уровней, о территориальном устройстве муниципальных образований, используемая при подготовке и проведении выборов;
- информация, связанная с деятельностью избирательных комиссий;
- информация о нормативных правовых актах о выборах и референдуме;
- иная информация, предусмотренная федеральными законами, нормативными правовыми актами Центральной избирательной комиссии Российской Федерации.

Все информационные ресурсы ГАС «Выборы» обладают особым правовым режимом — независимо от уровня и способа их формирования и использования они являются государственной собственностью. При этом информационные ресурсы, содержащие персональные данные, независимо от уровня и способа их формирования являются федеральными информационными ресурсами, формируются, хранятся и используются в условиях конфиденциальности в порядке, установленном федеральными законами, нормативными правовыми актами ЦИК России.

Особое внимание, обусловленное недопустимостью фальсификаций на выборах и любого несанкционированного доступа к Системе, уделяется обеспечению безопасности информации в ГАС «Выборы». Основными организационными и техническими мерами защиты информации являются:

- сертификация ГАС «Выборы», а также средств ее защиты в порядке, установленном федеральным законодательством;

- применение сертифицированных специальных программных средств и лицензионных программных средств общего назначения, а также сертифицированных технических средств и средств связи;
- исключение несанкционированного доступа к ГАС «Выборы»;
- обеспечение подлинности и целостности информации в ГАС «Выборы»;
- защита информации при ее передаче по сетям связи;
- специальная всесторонняя проверка готовности ГАС «Выборы» и ее фрагментов перед подготовкой и проведением выборов;
- применение утвержденной в установленном порядке эксплуатационной документации;
- организация и проведение работ по обеспечению сохранности и работоспособности комплексов средств автоматизации;
- подготовка работников, подтвержденная сертификатом о праве эксплуатации комплекса средств автоматизации;
- установление ответственности за нарушение правил использования и эксплуатации ГАС «Выборы» и ее фрагментов.

Подсистема автоматизации избирательных процессов (ПАИП) ГАС «Выборы» позволяет решать широкий круг задач, связанных с подготовкой и проведением выборов и референдумов, в том числе в рамках отдельных составляющих избирательного (референдумного) процесса. Особый интерес с точки зрения тематики настоящей работы представляет задача «Агитация», которая в рамках ПАИП ГАС «Выборы» дает возможность обрабатывать и использовать разнообразную информацию, связанную с агитационной деятельностью участников избирательного (референдумного) процесса. В настоящее время в рамках названной задачи реализованы различные функционалы, с помощью которых можно:

- вести учет представленных в избирательную комиссию экземпляров (копий, фотографий) агитационных материалов;
- систематизировать списки организаций, осуществляющих выпуск СМИ, в том числе обязанных предоставлять эфирное время и печатную площадь для проведения предвыборной агитации;
- осуществлять учет фактов заседаний рабочих групп по информационным спорам и систематизировать связанную с ними документацию (повестки дня, решения рабочей группы и т.п.) в электронном виде;
- составлять график распределения эфирного времени, предоставленного для проведения предвыборной агитации, между кандидатами, избирательными объединениями;
- систематизировать данные о нарушениях в сфере предвыборной агитации, допущенных в ходе избирательной кампании;

- осуществлять иные операции, облегчающие задачу учета и контроля в сфере предвыборной агитации.

Представляется, что задача «Агитация», которая продолжает развиваться, имеет большой потенциал, в связи с чем можно рекомендовать избирательным комиссиям субъектов Российской Федерации активнее использовать ее возможности при подготовке и проведении выборов.

5.2. Использование информационно-телекоммуникационных сетей для информирования избирателей, участников референдума

Осуществляя свои полномочия по информированию избирателей, участников референдума, избирательные комиссии все активнее используют возможности, предоставляемые информационно-телекоммуникационными сетями, сетями электросвязи.

В Российской Федерации уже длительное время существует Интернет-портал, объединяющий сайты ЦИК России и избирательных комиссий субъектов Российской Федерации. Официальный сайт ЦИК России — www.cikrf.ru — имеет довольно высокую посещаемость. На сайте размещаются нормативные акты, официальная информация ЦИК России, актуальные новости и иные сведения, представляющие интерес для избирателей, исследователей, государственных органов, представителей СМИ, всех, кто интересуется выборами и референдумами в Российской Федерации. На сайте размещена также электронная форма обращения в ЦИК России, которой может воспользоваться любой избиратель. Кроме того, на сайте присутствуют ссылки на страницы большинства избирательных комиссий субъектов Российской Федерации.

Интернет-сайты ЦИК России и иных избирательных комиссий регулярно обновляются и поддерживаются в актуальном состоянии. По нашему мнению, потенциал такой формы доведения до сведения избирателей информации избирательных комиссий очень велик. Интернет имеет ряд неоспоримых преимуществ перед традиционными СМИ, такими, как телевидение, радио, периодические печатные издания (подробнее об этих преимуществах будет сказано ниже). Следует учитывать, что наиболее активную часть пользователей сети Интернет (далее также — Сеть) составляет молодежь. В связи с этим развитие и актуализация Интернет-ресурсов избирательных комиссий призваны способствовать решению такой важной задачи, как повышение интереса молодых избирателей к выборам и, соответственно, уровня их электоральной активности. Представляется, что дальнейшее развитие

Интернет-сайтов избирательных комиссий является одним из приоритетных направлений работы по повышению электорально-правовой культуры российских избирателей и актуализации темы выборов и референдумов. Кроме того, оно будет способствовать обеспечению большей транспарентности выборов и референдумов в Российской Федерации для иностранных государств, международных организаций, наблюдателей.

Широкие возможности для внедрения новых методов информирования избирателей, участников референдума предоставляют сети электросвязи, прежде всего сотовой связи. Придавая большое значение развивающимся информационно-коммуникационным технологиям, ЦИК России стремится к их использованию в целях обеспечения максимальной гарантированности избирательных прав граждан и максимальной доступности информации о выборах. Этим целям служит и проект, о котором в свое время объявил бывший Председатель ЦИК России А.А. Вешняков⁷⁴, – внедрение технологии, которая позволяет владельцам мобильных телефонов получать в оперативном режиме информацию об итогах голосования, набрав специальный номер. Введение в скором времени этого сервиса, который уже прошел апробацию в ряде регионов, в общефедеральном масштабе позволит в еще большей степени гарантировать право граждан на получение объективной и достоверной информации о выборах и повысит уровень общественного контроля за итогами голосования и результатами выборов.

В некоторых субъектах Российской Федерации подобный метод уже применялся при проведении избирательных кампаний. Кроме того, практике известны и иные конкретные методы информирования избирателей, основанные на использовании возможностей сетей электросвязи, технических средств коммуникаций.

Приведем для примера положительный опыт Избирательной комиссии Свердловской области, имевший место при проведении в области выборов 8 октября 2006 г. В плане мероприятий по информированию граждан Избирательной комиссией Свердловской области решались задачи системного и последовательного информирования всех групп населения, включая тех граждан, у которых малы или отсутствуют возможности получения информации из СМИ, из сети Интернет. Были реализованы, в частности, следующие методы информирования:

- для лиц, не имеющих доступа к сети Интернет, был организован WAP-сайт Избирательной комиссии Свердловской области <http://wap.ikso.org>. Для доступа к WAP-сайту избирателю необ-

⁷⁴ См., например: Российская газета. № 292. 27 декабря 2005 г. С. 17.

ходимо было иметь сотовый телефон стандарта GSM с подключенной услугой WAP. Стоимость доступа зависела от условий, установленных оператором сотовой связи. На сайте до дня голосования размещалась краткая информация об участвующих в выборах избирательных объединениях и лидерах их списков кандидатов. В день голосования там были представлены краткие данные о проценте проголосовавших избирателей, а по мере подведения предварительных итогов голосования — о процентах голосов, которые набрали списки кандидатов. Информация обновлялась ежечасно. По итогам 8–9 октября 2006 г. было зафиксировано более 400 обращений к указанному WAP-сайту, что является существенным количеством для этой пока мало востребованной, экспериментальной услуги;

- для лиц, не имеющих на сотовых телефонах подключенной услуги WAP, был доступен SMS-сервис. Механизм действия сервиса таков: лицо направляет SMS-сообщение со словом «выборы» на номер телефона, определенный оператором сотовой связи (таких номеров может быть несколько в зависимости от количества операторов, предоставляющих услугу), а в ответ получает SMS-сообщение с краткой информацией о ходе или предварительных итогах голосования. Стоимость отправки SMS-сообщения зависела от условий, установленных оператором сотовой связи. Входящие SMS с информацией для избирателя были бесплатными. По итогам 8–9 октября 2006 г. было установлено, что услугой воспользовались более 1100 человек;
- был организован call-центр, услугами которого могли воспользоваться все граждане, имеющие доступ к телефону. По звонку на специальный номер гражданин слышал ответ автоинформатора с данными о ходе или предварительных итогах голосования. Все звонки на этот номер, включая междугородние, для граждан были бесплатными. Текст ответа записывался работниками аппарата Избирательной комиссии Свердловской области и по электронной почте передавался на сервер организующей сервис компании, где автоматически устанавливался для работы. По итогам 8–9 октября 2006 г. установлено, что услугой воспользовались более 1500 человек;
- избирателям была доступна телефонная «горячая линия», на которой можно было не только узнать интересующие сведения об избирательной кампании, но и проинформировать Избирательную комиссию Свердловской области о нарушениях избирательного законодательства. Все звонки на номер «горячей линии», включая междугородние, для граждан были бесплатными.

Перечисленные методы информирования избирателей широко освещались в средствах массовой информации Свердловской области. Телефоны соответствующих служб транслировались в день голосования посредством «бегущих строк» на каналах организаций телевидения, а также были заранее опубликованы в газетах.

Подобный опыт имеется и в ряде других регионов. Полагаем, что упомянутые, а также иные методы информирования избирателей, участников референдума с использованием возможностей сетей электросвязи, технических средств коммуникаций ожидает дальнейшее развитие и все более масштабное внедрение.

5.3. Использование информационно-телекоммуникационных сетей для проведения предвыборной агитации, агитации по вопросам референдума

Информационно-телекоммуникационные сети на настоящем этапе их развития предоставляют широкие возможности для проведения с их помощью предвыборной агитации, агитации по вопросам референдума. Основным ИКС-методом агитационной деятельности можно считать проведение агитации посредством сети Интернет.

Появившись сравнительно недавно⁷⁵, сеть Интернет эволюционирует со стабильной прогрессией, расширяя свои возможности и постоянно обретая новых пользователей по всему миру. По нашему убеждению, Интернет приобретает все большее значение в качестве инструмента осуществления предвыборной агитации, агитации по вопросам референдума, а в будущем (оговоримся, что речь идет, скорее, о долгосрочной перспективе), возможно, сможет существенно потеснить иные средства распространения агитационной информации и даже выйти на первое место среди них. Относительно же ближайшей перспективы, на наш взгляд, можно сделать уверенный прогноз о значительном увеличении роли Сети в агитационных кампаниях политических партий, кандидатов. Уже на выборах депутатов Государственной Думы Федерального Собрания Российской Федерации пятого созыва некоторые политические партии намерены гораздо более активно, чем

⁷⁵ Интернет зародился в 70-х годах прошлого века. Немногим более 15 лет назад Тим Бернерс-Ли, являвшийся разработчиком основополагающих технологий Сети, таких как протокол HTTP и язык программирования HTML, создал первый в мире веб-сайт info.cern.ch и опубликовал на нем описание новой технологии World Wide Web (аббревиатура – www, в переводе с английского – Всемирная Паутина), основанной на протоколе передачи данных HTTP, системе адресации URL и языке гипертекстовой разметки HTML. Также на сайте были описаны принципы установки и работы веб-серверов и веб-браузеров.

раньше, использовать возможности Интернета для проведения предвыборной агитации⁷⁶. Постараемся привести обоснование высказанных тезисов.

⁷⁶ Подобный прогноз справедлив не только в отношении России. Например, Интернет-сообщество США по прогнозам аналитиков уже ориентировано на активизацию агитационной деятельности в Сети на ближайших выборах Президента Соединенных Штатов. Приведем весьма красноречивые выдержки из статьи «Кандидат из Интернета», размещенной 31 мая 2006 г. на сайте газеты «Взгляд» (www.vz.ru): «До недавних пор никто не воспринимал Интернет и его активных пользователей как серьезную силу. Однако Интернет в наши дни все активнее влияет на политику. Американский журнал Newsweek предсказывает возможность победы на президентских выборах в США в 2008 г. независимого кандидата от Интернет-сообщества. Американские аналитики сходятся во мнении, что победу на следующих президентских выборах сможет одержать только тот кандидат, который будет делать ставку на все способы распространения информации, и в первую очередь на всемирную сеть Интернет... В США в мае (2006 года) появилась «третья политическая сила» — Интернет-партия Unity08, которую возглавили профессиональные политики: демократы Гамильтон Джордан и Джеральд Рэфшун, помогавшие одержать победу Джимми Картеру на президентских выборах в 1976 г., и республиканец Дуг Бэйли, занимавшийся предвыборной кампанией 32-го Президента США Джеральда Форда. Unity08, сделавшая ставку на сторонников «третьей силы» — избирателей, не входящих в партии демократов и республиканцев, собирается провести онлайн-съезд, на котором будет выбран независимый кандидат на президентские выборы 2008 г. ... Появление Интернет-партии именно в этом государстве является скорее закономерным, нежели случайным. Соединенные Штаты Америки стабильно занимают первую строчку рейтинга стран по численности пользователей Интернета, которых, по данным Pew Internet & American Life, в США более 147 миллионов человек. Кроме того, Интернетом пользуется 73% взрослого населения Соединенных Штатов. Новая независимая команда Unity08 планирует привлечь 50 миллионов американцев, регулярно выходящих в онлайн, т.е. треть Интернет-пользователей страны. Идея не кажется такой абсурдной, ведь предвыборные технологии в США и до этого отличались отсутствием косности мышления и поиском необычных путей... Какие преимущества дает виртуальная кампания? Они достаточно очевидны: большой охват аудитории, относительно невысокая стоимость проведения рекламной кампании и осуществления так называемого скрытого влияния через блоги, форумы и социальные сети. Еще один плюс: Интернет не требует расходов на проведение агитации в каждом отдельном регионе, поскольку само понятие Глобальной сети предполагает удаленное общение. Также в Интернете можно с легкостью применять «таргетинг» — демонстрацию определенной рекламной продукции для определенной аудитории. Иными словами, посетители форумов по IT будут видеть один баннер, а сидящие в чатах — совершенно другой. Происходящие в США изменения являются знакомыми для всего мира только потому, что на сегодняшний день именно там Интернет наиболее развит, соответственно, все качественные преобразования происходят в американском сегменте Интернета раньше, чем в других странах. Подумайте сами: несколько десятков или сотен миллионов человек физически не смогут собраться в одном месте для обсуждения какого-либо вопроса. Интернет же устраняет необходимость присутствия в одном месте множества людей для ведения диалога, со временем его влияние на формирование нового общественного строя может оказаться значительно более серьезным, чем предполагалось ранее».

Международная компьютерная сеть Интернет в начале XXI в. (по данным на 2001 г.) охватывала уже более 400 миллионов пользователей⁷⁷. В настоящее время этот показатель значительно выше. Количество пользователей сетевых ресурсов неуклонно растет, что делает телекоммуникационные сети общего пользования типа Интернета важнейшим инструментом формирования нового информационного общества.

Россия, уступая другим странам по уровню развития Сети как информационного института, а также по абсолютным цифрам количества пользователей, обгоняет многих по темпам освоения глобального информационного пространства Интернета. В первые годы текущего столетия в зоне .ru насчитывалось более 80 тысяч зарегистрированных доменов, ежедневно в российском сегменте Сети появлялось около 200 новых сайтов.

Согласно Концепции развития связи в 2010 году по сравнению с 2000 г. число телефонных номеров в России возрастет с 32 до 48 миллионов, число владельцев мобильных телефонов – с 2,5 до 26,5 миллионов, число пользователей Сети – с 2,9 до 22,2 миллионов человек. Таковы прогнозы развития российского сегмента Сети на среднесрочную перспективу. Но уже сегодня влияние Интернета в той или иной степени испытывает четверть населения страны, более 27 миллионов жителей России имеют представление о существовании и возможностях Сети. При этом около 65 процентов активных пользователей российского сегмента Сети составляют люди в возрасте до 35 лет, больше половины из которых имеют высшее или незаконченное высшее образование.

Все более популярными становятся сайты политических партий и отдельных политических деятелей, основными задачами которых являются, как правило, самопрезентация и агитация. Предлагаемая новейшие технологии информационного обмена, Сеть расширяет коммуникационные возможности участников избирательного процесса, превращаясь в арену информационного противоборства между кандидатами, избирательными объединениями в период проведения выборов в органы государственной власти и в органы местного самоуправления. Уже достаточно давно были зафиксированы факты использования возможностей Сети для ведения противоправной предвыборной агитации⁷⁸. При этом выяснилось, что специфические возможности Сети, позволяющие осуществлять информационную экспансию анонимно, в том числе с зарубежных Интернет-серверов, делают обраще-

⁷⁷ См.: *Большаков С.В. и др.* Интернет и выборы. М.: РЦИОТ. 2002.

⁷⁸ О сайтах с политической информацией, в том числе негативной, см.: *Большаков С.В. и др.* Интернет и выборы. С. 15-17.

ния в суд как способ защиты от подобных действий малоэффективны. С учетом того, что наибольшее число нарушений законодательства о выборах связано с распространением информации агитационного характера, можно прогнозировать, что Сеть все чаще будет использоваться для размещения противоправных агитационных материалов. Тем более острой становится проблема правового регулирования распространения связанной с выборами информации с использованием сетевых ресурсов.

Полагаем возможным констатировать два факта, имеющих непосредственное отношение к нашим рассуждениям.

Во-первых, Интернет уже сегодня оказывает реальное и существенное влияние на общественное настроение и поведение.

Социологи говорят об эмпирической зависимости: пока число пользователей не достигнет 10%, влиянием Сети на электоральное поведение можно пренебречь.

В настоящее время число пользователей Сети в России уже представляет собой величину, с которой нельзя не считаться. Следует учитывать, что отсутствие у граждан персонального доступа в Сеть обусловлено во многих случаях не отсутствием соответствующего интереса, а отсутствием по тем или иным объективным причинам возможности подключения. Зачастую отсутствие такой возможности компенсируется использованием доступа в Сеть в специально предназначенных для этого общественных местах (Интернет-кафе, библиотеках и т.п.), в иных местах, например, на рабочем месте. Таким образом, количество лиц, имеющих персональное подключение к Интернету, и количество реальных пользователей Сети – совершенно разные величины.

Необходимо учитывать также, что наибольшую часть пользователей Сети, как отмечалось выше, составляют молодые избиратели, активностью которых не в последнюю очередь обусловлена общая картина электоральной активности в стране.

Отметим, что тема выборов является достаточно актуальной в Рунете (российском сегменте Сети). При проведении федеральных, а также некоторых региональных (например, московских) избирательных кампаний ссылки на тематические подборки материалов о соответствующих выборах присутствуют на некоторых пользующихся большим вниманием пользователей сайтах. Например, такие ссылки всегда присутствуют на сайте www.mail.ru, который большим количеством пользователей используется в качестве стартовой страницы браузера.

Особо подчеркнем следующее. На сегодняшний день практикой доказано, что существует реальная возможность организации массовых социальных акций исключительно посредством сети Ин-

тернет⁷⁹. Многочисленные мероприятия, регулярно организуемые представителями сетевых сообществ, показывают, что Сеть предоставляет реальную возможность для организации практически любых (в том числе социально негативных) и в любых масштабах массовых акций.

С учетом сказанного влиянием Сети на поведение граждан (в том числе электоральное) на настоящий момент уже нельзя пренебрегать и ему должно уделяться самое пристальное внимание исследователей, правоприменителей и законодателей.

Во-вторых, Интернет продолжает стремительно развиваться, вступая в симбиоз с традиционными СМИ, что может привести (в долгосрочной перспективе) к постепенному их уходу на второстепенные позиции.

Достаточно широкое распространение получает в настоящее время телерадиовещание через Сеть (есть специальный термин — онлайн-вые СМИ, on-line media).

Всем пользователям браузера Internet Explorer известно, что он содержит в пункте меню «Избранное» ссылки «Путеводитель по радиостанциям», «Путеводитель по радио Интернета» и другие, которые

⁷⁹ Чтобы не быть голословными, приведем конкретный пример, не относящийся к выборам и референдумам, но наглядно демонстрирующий высказанный тезис. 19 мая 2005 г. в России состоялась акция протеста автомобилистов против якобы планировавшегося Правительством Российской Федерации запрета на ввоз и эксплуатацию автомобилей с правым рулем и иных мер, связанных с ввозом «иномарок». В этот день в ряде городов нашей страны сотни автомобилей приняли участие в акции протеста, в результате чего на некоторое время было существенно затруднено дорожное движение. Самым удивительным является то, что эта масштабная акция была полностью организована через сеть Интернет. По данным сайта www.auto.vl.ru, идея проведения данного мероприятия родилась «в ходе дебатов на Интернет-форумах». На сайте даже назван конкретный гражданин(!), который являлся главным идеологом акции. На сайте также содержалась информация о месте и времени встречи участников мероприятия в разных городах. По имеющимся у нас данным, акция во всех названных городах состоялась точно в названных местах и точно в указанное время. Это мероприятие в разных масштабах было проведено в Астрахани, Братске, Владивостоке, Иркутске, Кемерово, Красноярске, Магадане, Москве, Нижневартовске, Новосибирске, Петропавловске-Камчатском, Тюмени, Улан-Удэ, Хабаровске, Ханты-Мансийске, Челябинске, Чите, Южно-Сахалинске и других городах. Информация об акции была размещена на десятках сайтов, зачастую под «провокационными» заголовками, например «Оранжевые» выезжают на улицы России», «Оранжевая революция автомобилистов», «Во Владивостоке автолюбители устроили «оранжевую» революцию» и т.п. (напомним: участники акции «украшали» автомобили оранжевыми лентами, что давало повод для определенных ассоциаций с известными событиями в Украине. Отметим в связи с этим, что подобные акции имеют свойство, начавшись по одному конкретному поводу, «генерализировать» объекты «народного недовольства», переходя, образно говоря, от частного к общему. Например, в ходе рассматриваемой акции протеста в Чите, по данным новостных сайтов, были замечены плакаты с лозунгами «Долой не легитимное правительство!»).

дают возможность прослушивания передач различных радиостанций, вещающих в Сети. Поиск может дать ссылки на десятки подобных радиостанций по всему миру.

Трансляции различных видеоматериалов в Сети также стали обычным явлением. Следующий этап – это Интернет-телевидение.

Шестого октября 2005 г. в Сети прошла информация о запланированном на 28 октября того же года (и соответственно, уже состоявшемся) запуске Интернет-вещания первого в мире бесплатного ТВ-канала, который транслируется через Интернет, а также на мобильные телефоны в формате «видео-по-запросу».

Телевидение нового поколения RipeTV еще ранее начало работу в сети американского кабельного оператора Comcast. По данным сайта www.mail.ru, инновационный сервис был запущен в июле 2005 г. и отлично зарекомендовал себя.

Бесплатный Интернет-ТВ-канал принадлежит фирме Ripe Digital Entertainment (RDE). Вещание осуществляется с официального сайта фирмы, а также с порталов MSN, Akimbo и Comcast.net. Трансляция производится в Сети в режиме on-line, а также на мобильные телефоны, поддерживающие соответствующую функцию. По данным представителей фирмы RDE, в дальнейшем планируется расширение программного пакета и времени вещания.

Преимущество подобных Интернет-ТВ-каналов, которых в настоящее время существует уже несколько, перед обычными телеканалами заключается, в частности, в том, что пользователь может сам управлять программой их вещания (в случае реализации оператором такой функции), заказывая трансляцию тех или иных видеоматериалов в определенное время.

Можно, по нашему мнению, делать прогнозы относительно того, что спустя определенное время Интернет-телевидение получит весьма широкое распространение.

Аналогичным образом обстоят дела с печатными СМИ. Все большее количество редакций периодических печатных изданий создают и поддерживают в актуальном состоянии Интернет-версии своих СМИ. Речь идет и о газетах, и о журналах. Стало практиковаться и создание только Интернет-изданий без их печатного прототипа. В качестве примера можно привести журнал «Российское право в Интернете», созданный на базе Московской государственной юридической академии при технической поддержке компании «Консультант-плюс». Названный журнал имеет необходимые для научного издания реквизиты, и публикации в нем приравниваются к публикациям в «обычных», т.е. печатных научных журналах.

На практике Интернет-версии периодических печатных изданий зачастую бывают более удобными в использовании, нежели их печат-

ные прототипы. Для издателей же процесс создания Интернет-изданий является менее трудоемким и менее затратным. С учетом этого в отношении периодических печатных изданий можно высказать такой же прогноз, что и в отношении телевидения.

Проблемы Интернета, его регулирования и развития в России привлекают к себе определенное внимание на разных уровнях. Например, в декабре 2004 г. Министр культуры и массовых коммуникаций Российской Федерации А.С. Соколов заявил, что Правительству Российской Федерации необходимо рассмотреть вопрос о развитии Интернета и проблему содержания размещаемой в Интернете информации. Вместе с тем он отметил, что в ближайшее время о какой-либо государственной политике в этой сфере говорить преждевременно. «К Интернету применяют разные сравнения. Интернет – это стоглавая гидра, которая выходит из-под контроля, это и помойка, но это и мощнейший коммуникационный ресурс, – подчеркнул Министр – Мы долго обсуждали, что есть Интернет – СМИ или не СМИ, и пришли к выводу, что это не СМИ, а более широкое понятие». При этом было заявлено, что о создании единой концепции по Интернету говорить преждевременно⁸⁰.

Привлекает данная проблематика также внимание исследователей и практиков. Например, 7–8 октября 2004 г. в Москве состоялась VI Международная конференция «Право и Интернет», проводимая под эгидой Программы ЮНЕСКО «Информация для всех» в режиме мероприятия экспертов стран СНГ и Балтии⁸¹. Подобные мероприятия проводятся регулярно.

Интернет поднимает большое количество вопросов и проблем, требующих своего разрешения. Сеть может быть как незаменимым помощником во всех сферах жизни общества и государства, так и угрозой информационной безопасности страны. Полагаем возможным отметить некоторую неадекватность государственного внимания к проблематике Сети и оценки ее реальной значимости. По нашему мнению, это внимание должно существенно возрасти.

Подчеркнем, что Интернет – это весьма сложное по своей природе явление. С точки зрения закона Интернет представляет собой информационно-телекоммуникационную сеть (кроме того, в некоторых нормативных актах, международных документах используется понятие «международная компьютерная сеть»). Вместе с тем эти понятия являются только юридической характеристикой его внешней формы. Вопросы же вызывает внутреннее устройство Сети, ее содержание (контент), ее влияние на общественную жизнь. Необходимо иметь

⁸⁰ Приводится по данным ежедневного бюллетеня «Новости дня» от 18 декабря 2004 г.

⁸¹ С материалами конференции можно ознакомиться на сайте «Information For All» Programm – www.ifap.ru

в виду, что Интернет – это специфическая информационная среда, принципиально отличная от информационной среды традиционных СМИ (печати, радио и телевидения). Исследователи обращают внимание на то, что в нем присутствуют совершенно иные модели обмена информацией, иные схемы ее производства и распространения и, наконец, ему присуща иная скорость обновления информации. В этой информационной среде не всегда можно, пользуясь инструментарием действующего законодательства, точно определить статус того или иного субъекта, квалифицировать его место и роль в цепочке информационного обмена (исследователи Интернета отмечают, например, что с технической точки зрения как таковой рекламы (или же иного вида информации) на самом сайте нет, – имеется только программный код, вызывающий ее в браузер пользователя из некоего удаленного компьютера, в связи с чем не всегда возможно установить, кто является издателем, или рекламодателем, или рекламопроизводителем, или рекламораспространителем и т.п. такой информации).

С социологической и культурологической точек зрения Интернет в настоящее время может быть охарактеризован с использованием понятия «субкультура». В среде Интернета формируются определенные сетевые сообщества, объединяющие на основе специфической сетевой субкультуры людей разного возраста, социального положения, взглядов, убеждений и т.п. (в том числе людей, которые никогда бы не встретились и не начали бы общаться в «реале», в «оффлайне», т.е. в обычной жизни). В рамках такого сетевого сообщества человек, выступая, как правило, под вымышленным именем, в вымышленном образе, в гораздо большей степени раскрепощен психологически, он не «зжат» условностями своей социальной среды и, как неизбежное следствие, в гораздо большей степени подвержен идеологическому информационному воздействию⁸². В связи с этим Интернет дает прекрасную возможность для манипулирования индивидуальным и общественным сознанием (не стоит забывать, что Интернет – это «паутина» (web), а паутина способна захватить и запутать своих жертв). Именно в этой связи нами уже высказан тезис о том, что Интернет может стать угрозой информационной (и не только) безопасности государства. Идеологическую обработку участников сетевых сообществ можно направить в любое русло, в том числе направить на деструктивные цели. Одну из возможных технологий информационного воз-

⁸² Принимая правила, вырабатываемые данным сетевым сообществом, человек позволяет себе такое поведение в Сети (в том числе аморальное, антиобщественное, девиантное), которое он никогда не позволил бы себе в обычной жизни в силу, например, своего социального статуса, должностного положения и т.п. Примером такого сообщества может служить достаточно известное в Интернете сообщество «падонков» (орфография самоназвания сохранена).

действия, направленного на практические цели, мы бы назвали технологией «виртуально-социального вируса». Она представляет собой вброс определенной идеи в Сеть с ее «раскруткой» в среде сетевых сообществ с выходом на ее конкретную реализацию «в реале», т.е. побуждение представителей сетевых сообществ совершить (в том числе совместно с другими, т.е. в массовых масштабах) определенные действия в обычной общественной жизни. Затронутые проблемы, повторим, настоятельно требуют адекватного внимания соответствующих государственных органов.

С учетом темпов эволюции Сети реальной становится перспектива ее глобального охвата в будущем, т.е. достижения таких количественных показателей, при которых число ее пользователей составит значительный процент населения Земли. Логично предположить, что, когда это произойдет, общество может перейти на реализацию многих социально значимых процессов через Сеть (например, Интернет-голосование на выборах и референдумах широко обсуждается уже сегодня). Соответственно, представляется разумным сделать определенные шаги в направлении рационального урегулирования происходящих в Сети процессов уже в настоящее время.

В российских законах в последнее время все чаще фигурирует Интернет, появляются все новые проекты нормативных актов, затрагивающих те или иные стороны функционирования Сети. Современной мировой практике известны примеры разных подходов к регулированию Интернета. В Китае, например, существует государственная программа, контролирующая распространение в Сети информации по определенным «запретным» темам, на стадии реализации находится проект по формированию подразделений Интернет-полиции. В некоторых странах Интернет регулируется законами частично с учетом в той или иной степени концепции нейтралитета Сети⁸³. Другая возможная принципиальная позиция государства — полный отказ от регулирования Интернета. Представляется, что российскому законодателю следует найти «золотую середину» в выборе возможных моделей правового регулирования отношений в информационной среде Интернета на территории Российской Федерации.

⁸³ Нейтралитет Сети — это концепция, согласно которой весь Интернет-контент должен рассматриваться поставщиками каналов широкополосного доступа одинаково, без какой бы то ни было дискриминации. Например, в США дискуссия о восприятии этой концепции или отказе от нее стала горячей политической темой в связи с тем, что возникли опасения, что телекоммуникационные компании могут начать блокировать некоторые Интернет-сайты или брать с пользователей больше денег за доступ к ним. Такие компании, как Google, Microsoft и Yahoo, лоббировали среди политиков США принятие законов, которые сделали бы нейтралитет Сети обязательным. В свою очередь этому воспрепятствовали поставщики телекоммуникационных услуг и некоторые производители оборудования.

Зададимся теперь практическим вопросом: можно ли говорить о каких-либо преимуществах предвыборной агитации, агитации по вопросам референдума через Сеть перед иными методами агитационной деятельности? Полагаем, что на этот вопрос можно ответить утвердительно. Приведем весьма показательные рассуждения на эту тему из книги Н. Малишевского «Технология и организация выборов»⁸⁴ со своими комментариями:

«Интернет работает 24 часа в сутки, т.е. в течение этого времени все заинтересовавшиеся могут получить интересующую их информацию о кандидате;

Интернет обеспечивает возможность прямой и косвенной агитации за кандидата, а также передачи о нем практически любой информации;

в Интернете содержание информации о кандидате может изменяться в зависимости от необходимости — столько раз, сколько нужно: никакая иная реклама подобной гибкости в предоставлении информации не несет». Добавим, что трудовые затраты и финансовые затраты на обновление агитационной информации в Интернете меньше, нежели на создание и распространение новых агитационных роликов, статей, печатных материалов.

«В Интернете могут быть использованы цветные изображения и звуковое оформление, что позволяет получить более информативное представление о кандидате». Таким образом, Сеть позволяет комбинировать иные методы, выдавая избирателю — потребителю агитационной информации агитационные материалы одновременно в визуальном, аудиальном, текстовом, графическом, иных форматах.

«Интернет позволяет “включить” избирателей в непосредственное взаимодействие с самим кандидатом». Сеть позволяет заменить и личные встречи кандидата с избирателями, организовав общение, например, в виде Интернет-форума, переписки по электронной почте, в иных формах.

«В Интернете информацию о кандидате можно: просмотреть в виде текста; прослушать в аудиоформе, записать в виде файла и воспроизвести впоследствии; просмотреть в виде качественного видеосегмента».

«Согласно данным американской кампании “Кэмпэйн эдвэнтидж”, специализирующейся на предоставлении рекламных услуг в Интернете, практически все кандидаты США признают, что веб-сайты являются эффективным способом донесения до избирателей идей, а также удержания их внимания, так как они хорошо осведомлены о результатах исследований, которые показывают, что эксперты избирательных кампаний в состоянии занять внимание потенциального избирателя

⁸⁴ См.: Малишевский Н.Н. Технология и организация выборов... С. 188–189.

по телефону в среднем в течение 45 секунд, телевизионные рекламные ролики – примерно 30 секунд, а если человек зашел на веб-сайт избирательной кампании, то он будет оставаться в нем в среднем целых 8 минут».

Возможно в перспективе, когда большинство электората составят активные пользователи Сети, веб-агитация действительно займет первое место среди методов агитационной деятельности.

С учетом имеющихся уже в настоящее время возможностей Интернета можно назвать целый ряд способов организации самого настоящего «агит-бума» в Сети. Создание сайтов с агитационной информацией – самый простой и очевидный из них. Более «продвинутыми» способами⁸⁵ представляется вброс определенных тем, обсуждение которых может иметь агитационный эффект (например, о шансах конкретной партии на выборах, или даже не столь явно связанных с выборами, например, об идеологии партии, о личности ее лидера, возглавляющего список кандидатов, и т.п.), на обсуждение в форумах, блогах, чатах, «раскрутка» этих тем через ЖЖ (аббревиатура «живой журнал», live journal) и т.д.

Принимая во внимание все сказанное, еще раз подчеркнем, что влияние агитационной деятельности с использованием сетевых ресурсов на электоральное поведение граждан становится все более реальным и осязаемым. Это, в свою очередь, актуализирует проблемы правового регулирования распространения в Сети информации о выборах и референдумах в период избирательной кампании, кампании референдума. Российскому законодателю, с учетом уже имеющегося в ряде стран опыта правового регулирования отношений в Сети, важно предпринять своевременные и продуманные шаги в этом направлении на уровне национального законодательства, а также принять участие в выработке единых стандартов такого регулирования на международном уровне.

С учетом изложенного вновь подчеркнем высказанную нами ранее мысль о необходимости принятия нового Федерального закона о средствах массовой информации, а также Федерального закона о российском сегменте сети Интернет.

Однако это лишь перспективы. Проблемы же, связанные с проведением предвыборной агитации, агитации по вопросам референдума в Интернете необходимо решать уже сейчас, в рамках действующего законодательства. В отношении того, как вопросы регулирования веб-агитации решались и решаются в современной электоральной действительности, отметим следующее.

⁸⁵ Особо подчеркнем, что политтехнологи могут сделать упор на эти способы в период, когда регулируемая законом агитация уже запрещена, – в день голосования и предшествующий ему день.

Объективно существующие и практикуемые в настоящее время средства и способы распространения агитационной информации выходят за пределы форм, прямо предусмотренных действующим избирательным законодательством. При этом, однако, существуют общие положения, распространяющиеся в равной степени и на такие способы. Ответ на вопрос о правовом статусе Интернет-ресурсов, на которых размещаются агитационные материалы, содержится именно в таких положениях.

Под массовой информацией статья 2 Закона Российской Федерации «О средствах массовой информации» понимает предназначенные для неограниченного круга лиц печатные, аудио-, аудиовизуальные и иные сообщения и материалы, а под средством массовой информации – периодическое печатное издание, радио-, теле-, видеопрограмму, кинохроникальную программу, иную форму периодического распространения массовой информации. Исходя из этого, Интернет-сайт как форму распространения предназначенных для неограниченного круга лиц материалов можно считать средством массовой информации.

Статья 24 «Иные средства массовой информации» Закона Российской Федерации «О средствах массовой информации» гласит:

«Правила, установленные настоящим Законом для периодических печатных изданий, применяются в отношении периодического распространения тиражом тысяча и более экземпляров текстов, созданных с помощью компьютеров и (или) хранящихся в их банках и базах данных, а равно в отношении иных средств массовой информации, продукция которых распространяется в виде печатных сообщений, материалов, изображений.

Правила, установленные настоящим Законом для радио- и телепрограмм, применяются в отношении периодического распространения массовой информации через системы телетекста, видеотекста и иные телекоммуникационные сети, если законодательством Российской Федерации не установлено иное».

Из приведенной нормы следует, что положения Закона Российской Федерации «О средствах массовой информации» распространяются и на средства массовой информации, размещаемые в сети Интернет, которые названы иными средствами массовой информации. При этом логично предположить, что для того, чтобы на Интернет-сайты распространялся правовой режим СМИ, они должны быть в установленном порядке зарегистрированы в качестве таковых. Вместе с тем, как выяснилось в ходе прошедших федеральных избирательных кампаний 2003–2004 гг., бывшее МПТР России не считало обязательной регистрацию Интернет-СМИ, и последние регистрировались исключительно по собственному желанию. На настоящий момент органи-

зационных и правовых механизмов для реализации обязанности по регистрации Интернет-сайтов в качестве СМИ не существует, в связи с чем сложилась практика, соответственно которой регистрация СМИ в сети Интернет осуществляется в добровольном порядке, а лицензия на вещание (для теле- и радиовещания в Сети) не выдается.

Размещение предвыборных агитационных материалов на Интернет-сайтах, в том числе не зарегистрированных в качестве СМИ, действующим законодательством о выборах и референдумах не запрещается. К размещению агитационных материалов на Интернет-сайтах, зарегистрированных или не зарегистрированных в качестве СМИ, могут применяться общие нормы, регулирующие выпуск соответствующих материалов.

Представляется, что возможны два подхода к правовой квалификации проведения предвыборной агитации, агитации по вопросам референдума посредством размещения агитационной информации в сети Интернет. Во-первых, оно может рассматриваться как проведение агитации иными, не запрещенными законом методами (подпункт г пункта 3 статьи 48 Федерального закона «Об основных гарантиях избирательных прав и права на участие в референдуме граждан Российской Федерации»). Во-вторых, как способ выпуска и распространения аудиовизуальных и других агитационных материалов (в смысле подпункта в пункта 3 статьи 48 и статьи 54 названного Федерального закона). Это относится, в частности, к размещению агитационных материалов на Интернет-ресурсах, не являющихся зарегистрированными СМИ. В отношении же онлайн-СМИ возможно распространение норм, регламентирующих агитацию через традиционные СМИ⁸⁶.

Принципиальное различие указанных подходов с практической точки зрения заключается в том, что реализация первого потребует внесения в законодательство о выборах и референдумах комплексных изменений, направленных на то, чтобы в необходимой степени регулировать Интернет-агитацию (поскольку иные агитационные методы законодательством практически не регулируются, за исключением того, что на них распространяются самые общие требования, такие как требование об оплате агитации из избирательного фонда, фонда референдума). Второй же подход позволяет в определенной степени

⁸⁶ Отметим, что достаточность используемых в законодательстве о выборах и референдумах понятий «эфирное время» и «печатная площадь» вызывает определенные сомнения в свете тенденций развития форм вещания (в том числе кабельного телевидения, Интернет-телевидения, трансляции на мобильные телефоны в формате «видео-по-запросу») и выпуска периодических печатных изданий (в том числе электронных он-лайн версий таких изданий). Это вопрос, который, на наш взгляд, требует дополнительного перспективного изучения.

регламентировать веб-агитацию с помощью уже действующих норм (внесение минимальных желательных изменений в законы при этом является факультативным).

Концепцию второго из обозначенных подходов в общем виде можно представить следующим образом: на Интернет-ресурсы, зарегистрированные в установленном порядке в качестве СМИ (далее — онлайн-СМИ), следует распространить нормы, регламентирующие проведение предвыборной агитации, агитации по вопросам референдума через СМИ; на ресурсы, не имеющие регистрации в качестве СМИ, — нормы, регламентирующие выпуск и распространение аудио-визуальных и иных агитационных материалов.

К онлайн-СМИ (периодические печатные издания в Интернете, Интернет-радио и Интернет-телевидение, зарегистрированные в установленном порядке), на наш взгляд, целесообразно применять требования пункта 2 статьи 49, статей 50–52 Федерального закона «Об основных гарантиях избирательных прав и права на участие в референдуме граждан Российской Федерации». Агитация в них должна разрешаться в период, который начинается за 28 дней до дня голосования и прекращается в ноль часов по местному времени за одни сутки до дня голосования. Соответствующим образом следует интерпретировать в отношении них положения пункта 4 статьи 50 названного Федерального закона, согласно которому негосударственные организации телерадиовещания (в данном случае — негосударственные организации, физические лица, осуществляющие вещание в Сети) и редакции негосударственных периодических печатных изданий (в данном случае — выходящих только в электронной он-лайн версии), осуществляющие выпуск средств массовой информации, зарегистрированных не менее чем за один год до начала избирательной кампании, кампании референдума (в данном случае следует иметь в виду регистрацию Интернет-ресурсов в качестве СМИ (при наличии таковой) или их регистрацию в Сети), а также редакции негосударственных периодических печатных изданий, учрежденных избирательными объединениями (в том числе их структурными подразделениями) и зарегистрированных менее чем за один год до начала избирательной кампании, вправе предоставлять зарегистрированным кандидатам, избирательным объединениям, инициативной группе по проведению референдума и иным группам участников референдума эфирное время, печатную площадь в соответствующих средствах массовой информации (в данном случае — размещать агитационные материалы указанных субъектов в той или иной форме на своих Интернет-ресурсах), а иные негосударственные организации телерадиовещания и редакции негосударственных периодических печатных изданий не вправе этого делать.

Аналогичным образом можно интерпретировать нормы пунктов 5 и 6 статьи 50, пункта 8 статьи 51, пункта 6 статьи 52, при необходимости также иные нормы.

На не зарегистрированные в качестве СМИ Интернет-сайты кандидатов, избирательных объединений не распространяется правовой режим СМИ и требования избирательного законодательства, относящиеся к проведению предвыборной агитации на каналах организаций телерадиовещания и в периодических печатных изданиях. В частности, не распространяются на них нормы пункта 2 статьи 49 и пункта 4 статьи 50 Федерального закона «Об основных гарантиях избирательных прав и права на участие в референдуме граждан Российской Федерации», иные указанные выше нормы.

Размещение агитационных материалов на Интернет-ресурсах, не зарегистрированных в качестве СМИ, следует, по нашему мнению, подвести под правовой режим статьи 54 Федерального закона «Об основных гарантиях избирательных прав и права на участие в референдуме граждан Российской Федерации» (используемая в ней формулировка «аудиовизуальные и иные агитационные материалы», по нашему мнению, позволяет это сделать). Исходя из требований этой статьи:

- все агитационные материалы должны изготавливаться на территории Российской Федерации (пункт 1);
- все аудиовизуальные агитационные материалы должны содержать наименование, юридический адрес и ИНН организации (фамилию, имя, отчество лица и наименование субъекта Российской Федерации, района, города, иного населенного пункта, где находится место его жительства), изготовившей (изготовившего) данные материалы, наименование организации (фамилию, имя, отчество лица), заказавшей (заказавшего) их, а также информацию о дате выпуска этих материалов и указание об оплате их изготовления из средств соответствующего избирательного фонда, фонда референдума (пункт 2)⁸⁷;
- экземпляры аудиовизуальных агитационных материалов, фотографии (в данном случае, возможно, распечатки, скриншоты) иных агитационных материалов до начала их распространения (в данном случае – до размещения в Сети) должны быть представлены кандидатом, избирательным объединением, инициативной группой по проведению референдума и иной группой участников референдума в соответствующую избирательную комиссию, комиссию референдума. Вместе с указанными материалами должны быть также представлены сведения о месте нахождения (об адресе места жительства) организации (лица), изготовившей и заказавшей (изготовившего и заказавшего) эти материалы (пункт 3);

⁸⁷ Информация о тираже для материалов, размещаемых в Сети, не имеет смысла.

- запрещается изготовление агитационных материалов без предварительной оплаты за счет средств соответствующего избирательного фонда, фонда референдума и без указания необходимых данных, перечисленных выше (пункт 5);
- запрещается распространение агитационных материалов с нарушением требований, установленных пунктом 3 статьи 54 (без предварительного представления в комиссию с необходимыми сведениями), пунктом 9 статьи 48 (с нарушением правил использования в агитационных материалах изображений и высказываний физических лиц) Федерального закона «Об основных гарантиях избирательных прав и права на участие в референдуме граждан Российской Федерации» (пункт 6);
- организации, индивидуальные предприниматели, оказывающие рекламные услуги (применительно к Сети), обязаны обеспечить кандидатам, избирательным объединениям, инициативной группе по проведению референдума и иным группам участников референдума равные условия для размещения агитационных материалов (пункт 9).

Минимально достаточное изменение в законе (хотя, подчеркнем, можно обойтись и без него, выработав соответствующий правоприменительный подход) заключается в том, чтобы изложить пункт 11 статьи 54 Федерального закона «Об основных гарантиях избирательных прав и права на участие в референдуме граждан Российской Федерации» в следующей редакции:

«11. Положения настоящей статьи применяются, в том числе, в отношении агитационных материалов, размещаемых в информационно-телекоммуникационных сетях общего пользования, включая Интернет, и не применяются в отношении агитационных материалов, распространяемых в соответствии со статьями 51 и 52 настоящего Федерального закона»⁸⁸.

⁸⁸ Отметим, что возможности для проведения предвыборной агитации предоставляется не только Интернет, но и иные информационно-телекоммуникационные сети общего пользования (например, разного рода локальные сети, файлообменные сети), в связи с чем изложенный подход справедлив и в отношении них. В качестве примера приведем сеть 2КОМ, общая протяженность волоконно-оптических линий которой еще в 2006 г. превысила 100 км и объединила более 450 домов в восьми районах Юго-Западного и Западного административных округов Москвы, а количество абонентов, подключенных к сети 2КОМ, составило порядка 15 тысяч. Проводимая модернизация сети позволяет не только повысить качество доступа в Интернет и скорость работы в локальной сети 2КОМ, но и предложить абонентам современные информационные услуги, такие как IP-телевидение, видео-по-запросу и др. Подобных сетей, которые постоянно расширяются, существует уже достаточно большое количество. Они объединяют абонентов на территориях конкретных муниципальных образований, что может быть с успехом использовано для проведения агитации на соответствующих выборах.

Важным представляется распространение на веб-агитацию требования об окончании агитационного периода в ноль часов по местному времени за одни сутки до дня голосования и запрета на проведение предвыборной агитации, агитации по вопросам референдума в день голосования и в предшествующий ему день (пункты 1 и 3 статьи 49 Федерального закона «Об основных гарантиях избирательных прав и права на участие в референдуме граждан Российской Федерации»).

Применение изложенного подхода на практике, безусловно, является достаточно трудным в связи с тем, что отследить все возможные нарушения правил агитации в Интернете, установить авторов тех или иных размещенных в Сети материалов зачастую нелегко, если не невозможно. Вместе с тем наработка соответствующей правоприменительной практики необходима. Приоритетная задача, наш взгляд, заключается в том, чтобы как можно скорее ввести Интернет-агитацию в правовое поле, урегулировать ее в определенной степени нормами права, пусть даже на первых порах реализация этих норм в отношении Сети будет вызывать затруднения.

Помимо проблемы размещения агитационных материалов на Интернет-сайтах, актуальность приобретает также проблема так называемого спама (от английского SPAM — spiced ham, что означает перченный фарш, просроченные мясные консервы низкого качества) — неконтролируемой рассылки электронных писем, нередко с вредоносными (вирусными) вложениями. Используется эта технология и на выборах с агитационными целями.

Например, в ноябре 2003 г. в ЦИК России поступило обращение Председателя политической партии СПС Б.Е. Немцова, в котором последний жаловался, в частности, на осуществление некими лицами «несанкционированной массовой рассылки электронных писем», содержащих призывы голосовать за СПС. Указанные письма, причастность к распространению которых политическая партия СПС отрицала, не содержали информации об их оплате из какого-либо избирательного фонда. ЦИК России направила запрос по данной проблеме в Министерство Российской Федерации по связи и информатизации, в чьем ведении находились вопросы эксплуатации и развития российского сегмента Сети. Ответ министерства по сути сводился к тому, что проблему спама, особенно если рассылка осуществляется из-за границы, существующими правовыми средствами решить невозможно. Установление авторов таких рассылок возможно только путем проведения соответствующих оперативно-розыскных мероприятий.

Таким образом, затронутая проблема имеет общегосударственный масштаб и на настоящий момент не решена, в связи с чем в случае обращения кандидатов, избирательных объединений, иных лиц в избирательные комиссии с жалобами на агитационный спам, правомерно

ориентировать их на обращение в соответствующие отделы правоохранительных органов.

Помимо веб-агитации в блок агитационных ИКС-методов входит агитация, проводимая через сети электросвязи.

В соответствии со статьей 2 Федерального закона «О связи» сеть связи — это технологическая система, включающая в себя средства и линии связи и предназначенная для электросвязи или почтовой связи; электросвязь — это любое излучение, передача или прием знаков, сигналов, голосовой информации, письменного текста, изображений, звуков или сообщений любого рода по радиосистеме, проводной, оптической и другим электромагнитным системам.

К сетям электросвязи относятся, в частности, сети сотовой связи. Такие сети дают возможность распространения агитационной информации, в том числе посредством массовой рассылки на мобильные телефоны абонентов сообщений агитационного содержания.

На настоящий момент наиболее распространенными видами сообщений в сетях сотовой связи являются SMS (Short Message Service)⁸⁹ и MMS (Multimedia Message Service), а также сообщения сети. Любой из названных видов сообщений может быть использован для проведения предвыборной агитации, в связи с чем возникает вопрос о правовых подходах к регулированию такой агитационной деятельности.

По нашему мнению, в рамках действующего избирательного законодательства этот вопрос может решаться следующим образом.

Организация, предоставляющая услуги сотовой связи, не может рассматриваться как организация, осуществляющая выпуск средств массовой информации, или как организация, выполняющая работы либо оказывающая услуги по изготовлению печатных агитационных материалов (пункт 1¹ статьи 54 Федерального закона «Об основных гарантиях избирательных прав и права на участие в референдуме граждан Российской Федерации»), и на нее не могут распространяться соответствующие требования.

Массовая рассылка SMS- или MMS-сообщений агитационного содержания возможна по договору, заключаемому кандидатом, избирательным объединением с организацией — оператором сотовой связи, предоставляющей соответствующие услуги физическим и юридическим лицам. Организацию, осуществляющую рассылку различных сообщений рекламного характера (в том числе относящихся к поли-

⁸⁹ Популярность названного сервиса в нашей стране весьма высока. Например, в 2005 г. во время прямого телемоста Президента Российской Федерации граждане впервые имели возможность задавать вопросы посредством SMS. Востребованность этого вида связи превзошла ожидания специалистов. На 50 тысяч сообщений посредством e-mail Президент Российской Федерации получил почти 110 тысяч SMS-сообщений.

тической рекламе), по нашему мнению, следует признавать рекламораспространителем в том же смысле, в каком раскрывает это понятие статья 3 Федерального закона «О рекламе», понимающая под таковым лицо, осуществляющее распространение рекламы любым способом, в любой форме и с использованием любых средств.

При этом подходе на такую организацию распространяется требование пункта 9 статьи 54 Федерального закона «Об основных гарантиях избирательных прав и права на участие в референдуме граждан Российской Федерации», в соответствии с которым организации, индивидуальные предприниматели, оказывающие рекламные услуги, обязаны обеспечить кандидатам, избирательным объединениям равные условия для размещения агитационных материалов. Они также не должны, в силу пункта 5 статьи 59 названного Федерального закона, оказывать услуги по распространению связанных с выборами материалов бесплатно или по необоснованно заниженным (завышенным) расценкам.

Агитационные материалы, распространяемые указанным способом, исходя из общего требования пункта 5 статьи 48 Федерального закона «Об основных гарантиях избирательных прав и права на участие в референдуме граждан Российской Федерации», должны быть оплачены из избирательного фонда соответствующего кандидата, избирательного объединения (что должно быть в установленном порядке отражено в их финансовых отчетах). В случае неисполнения этого требования соответствующие лица могут быть привлечены к предусмотренной действующим законодательством ответственности.

Возможны и иные ИКС-методы агитационной деятельности – развивающаяся на пути к новому информационному обществу информационная среда предоставляет и будет предоставлять все новые и новые возможности для этого. В связи с этим необходимо своевременное и адекватное внимание законодателя и правоприменителей ко всем новым веяниям в этой сфере.

Глава 6

Проблемы распространения политической рекламы и информации, имеющей целью побудить или побуждающей избирателей к участию в голосовании на выборах

6.1. Политическая реклама

В исследовании проблематики информационного обеспечения выборов и референдумов в Российской Федерации полагаем целесообразным уделить внимание также проблемам распространения некоторых видов информации, выходящей за определенные законодательством рамки информационного обеспечения, но имеющей непосредственное отношение к выборам и референдумам. Речь идет о распространении политической рекламы и информации, имеющей целью побудить или побуждающей избирателей к участию в голосовании на выборах.

Тема политической рекламы достаточно актуальна в российском обществе, современный период развития которого характеризуется активным партийным строительством, структуризацией и оформлением новых контуров партийно-политической системы в России. Вместе с тем, как уже отмечалось, правовое регулирование отношений в этой сфере не успевает за меняющимися реалиями общественно-политической жизни — законодательного акта, регламентирующего порядок распространения всех видов политической рекламы в Российской Федерации, в настоящее время не существует.

Тем не менее вопросы, связанные с распространением политическими партиями, их структурными подразделениями информации, которая, исходя из ее содержания, может рассматриваться только как политическая реклама, возникают все чаще. В этой связи с учетом действующих в настоящее время правовых норм, имеющих отношение к этой сфере, можно обратить внимание на следующее.

Распространение в тех или иных формах политической партией, ее структурным подразделением материалов, посвященных деятельности этих политической партии, структурного подразделения политической партии, может рассматриваться как политическая реклама. В настоящее время действующим законодательством урегулирован только порядок проведения предвыборной агитации, агитации по вопросам референдума, являющейся в соответствии с пунктом 1 части 2 статьи 2 Федерального закона «О рекламе» разновидностью политической рекламы. В связи с этим полагаем, что в период избирательной кампании,

кампании референдума политическая реклама должна распространяться с учетом требований, предъявляемых законодательством о выборах и референдумах к проведению предвыборной агитации, агитации по вопросам референдума.

В соответствии с пунктом 5 статьи 48 Федерального закона «Об основных гарантиях избирательных прав и права на участие в референдуме граждан Российской Федерации» расходы на проведение предвыборной агитации осуществляются исключительно за счет средств соответствующих избирательных фондов в установленном законом порядке. На печатные, аудиовизуальные и иные материалы рекламы, носящей характер политической, размещаемые политической партией, ее структурным подразделением, распространяются в период избирательной кампании, кампании референдума приведенное требование, а также иные требования, предъявляемые названным Федеральным законом к выпуску и распространению печатных, аудиовизуальных и иных агитационных материалов.

Распространение названными субъектами в период избирательной кампании материалов рекламы, носящей характер политической, через СМИ, даже если они непосредственно не связаны с темой проводящихся выборов, может иметь агитационный эффект и, соответственно, исходя из положений подпункта 4 статьи 2 и пункта 2 статьи 48 Федерального закона «Об основных гарантиях избирательных прав и права на участие в референдуме граждан Российской Федерации» в их взаимосвязи, может быть квалифицировано как предвыборная агитация. Предвыборная агитация в СМИ может проводиться только в установленный законом период и в установленном порядке. В связи с изложенным считаем, что распространение названными субъектами в период избирательной кампании через СМИ указанных выше материалов должно осуществляться с соблюдением требований к проведению предвыборной агитации в СМИ. В противном случае распространение таких материалов можно квалифицировать как проведение избирательным объединением незаконной предвыборной агитации.

Отметим, что освещение предвыборной деятельности избирательных объединений самими организациями, осуществляющими выпуск СМИ, Федеральный закон относит к информированию избирателей, которое осуществляется названными организациями свободно с соблюдением принципов такой деятельности, установленных статьей 45 Федерального закона «Об основных гарантиях избирательных прав и права на участие в референдуме граждан Российской Федерации», и иных требований действующего законодательства. Вместе с тем в отношении материалов, распространяемых по инициативе организаций, осуществляющих выпуск СМИ, журналистов в порядке освещения

деятельности политической партии, ее структурного подразделения в период избирательной кампании (которые могут иметь признаки политической рекламы), с учетом положения пункта 2¹ статьи 48 названного Федерального закона может быть поставлен вопрос о незаконной предвыборной агитации.

Обратим внимание еще на одну проблему. Распространена практика размещения политическими партиями, их структурными подразделениями на рекламных конструкциях и в иных местах материалов, которые не оформлены как печатные агитационные материалы, но при этом сохраняются на своих местах в период избирательной кампании и в силу своего содержания могут иметь агитационный эффект. Как правило, такие материалы размещаются до начала избирательной кампании на основании соответствующих договоров (которые политические партии, как правило, заключают на длительный срок, например на год, включающий в себя и период избирательной кампании). Встречаются попытки представить такие материалы в качестве социальной рекламы. При квалификации таких материалов следует иметь в виду, что согласно части 4 статьи 10 Федерального закона «О рекламе» в социальной рекламе не допускается упоминание о конкретных марках (моделях, артикулах) товаров, товарных знаках, знаках обслуживания и об иных средствах их индивидуализации, о физических лицах и юридических лицах, за исключением упоминания об органах государственной власти, об иных государственных органах, об органах местного самоуправления, о муниципальных органах, которые не входят в структуру органов местного самоуправления, и о спонсорах. Таким образом, любые материалы, в которых присутствует упоминание о политической партии, ее региональном отделении (т.е., о конкретных юридических лицах), в том числе на которых присутствуют эмблемы названных юридических лиц, не могут рассматриваться как материалы социальной рекламы. Полагаем, что такие материалы могут квалифицироваться как политическая реклама, к которой следует применять изложенный выше подход.

В контексте рассматриваемой темы необходимо упомянуть, что имела место позиция некоторых правоприменительных органов, основанная на весьма спорном прочтении норм Федерального закона «О рекламе», которая сводилась к недопустимости размещения материалов политической рекламы, в том числе агитационных материалов на рекламных конструкциях. В связи с этим отметим следующее.

Выпуск и распространение печатных, аудиовизуальных и других агитационных материалов является одним из предусмотренных и гарантированных законом методов проведения предвыборной агитации, агитации по вопросам референдума (подпункт в пункта 3 статьи 48 Федерального закона «Об основных гарантиях избирательных прав

и права на участие в референдуме граждан Российской Федерации». В соответствии с пунктом 1 статьи 54 названного Федерального закона кандидаты, избирательные объединения, инициативная группа по проведению референдума и иные группы участников референдума вправе беспрепятственно распространять печатные, а равно аудиовизуальные и иные агитационные материалы в порядке, установленном законодательством Российской Федерации. Одним из традиционных способов распространения агитационных материалов является их размещение на рекламных конструкциях.

Федеральный закон «Об основных гарантиях избирательных прав и права на участие в референдуме граждан Российской Федерации» устанавливает, что печатные агитационные материалы могут вывешиваться (расклеиваться, размещаться) в помещениях, на зданиях, сооружениях и иных объектах (т.е., по логике законодателя, в том числе, на рекламных конструкциях) с согласия и на условиях собственников, владельцев указанных объектов; организации, индивидуальные предприниматели, оказывающие рекламные услуги, обязаны обеспечить кандидатам, избирательным объединениям, инициативной группе по проведению референдума и иным группам участников референдума равные условия для размещения агитационных материалов (пункты 8 и 9 статьи 54).

Распространение агитационных материалов, в том числе их размещение на рекламных конструкциях, является важной гарантией реализации права участников избирательного (референдумного) процесса на проведение предвыборной агитации, а также права избирателей (участников референдума) на получение специальной информации о выборах (референдуме) в период избирательной кампании (кампании референдума).

Представляется несомненным, что положения Федерального закона «О рекламе» необходимо интерпретировать и применять в их взаимосвязи с иными нормами, в том числе нормами законодательства о выборах и референдумах, т.е. в контексте общей системы правового регулирования отношений в сфере распространения той или иной информации посредством ее размещения в специально предназначенных для этого местах.

Федеральный закон «О рекламе» является в настоящее время единственным федеральным законом, в котором употребляется понятие «политическая реклама». Анализ терминологического ряда указанного закона позволяет прийти к выводу о том, что законодатель различает три вида рекламы (понятие «реклама» в этом смысле выступает родовым понятием) — собственно рекламу (т.е. коммерческую рекламу — такое понятие употребляется в законодательстве о выборах и референдумах), социальную рекламу и политическую рекламу. При этом в названном

Федеральном законе дается определение понятий «реклама» (в значении коммерческой рекламы) – информация, распространенная любым способом, в любой форме и с использованием любых средств, адресованная неопределенному кругу лиц и направленная на привлечение внимания к объекту рекламирования, формирование или поддержание интереса к нему и его продвижение на рынке, и «социальная реклама» – информация, распространенная любым способом, в любой форме и с использованием любых средств, адресованная неопределенному кругу лиц и направленная на достижение благотворительных и иных общественно полезных целей, а также обеспечение интересов государства. Политическая же реклама, разновидностями которой законодатель называет предвыборную агитацию и агитацию по вопросам референдума, просто выводится за сферу применения Федерального закона «О рекламе» (пункт 1 части 2 статьи 2). При этом, однако, политическая реклама не перестает быть рекламой – она просто не регулируется нормами данного закона. Таким образом, положение части 2 статьи 19 Федерального закона «О рекламе», согласно которому рекламная конструкция должна использоваться исключительно в целях распространения рекламы, не препятствует размещению на рекламных конструкциях материалов политической рекламы, так как она, как отмечено выше, является разновидностью рекламы.

Если же все-таки следовать логике упоминавшихся правоприменительных органов и занять позицию, согласно которой указанное требование части 2 статьи 19 Федерального закона «О рекламе» распространяется только на коммерческую и социальную рекламу, то можно прийти к принципиально иному выводу (в некоторой степени абсурдному), опять-таки опровергающему их позицию: поскольку весь Федеральный закон «О рекламе» не распространяется на политическую рекламу, не применима к ней и сама норма, устанавливающая, что рекламная конструкция должна использоваться исключительно в целях распространения рекламы, т.е. она никаким образом не должна затрагивать отношения по размещению на рекламных конструкциях материалов политической рекламы.

Подчеркнем, что действующее законодательство (как о рекламе, так и градостроительное в их взаимосвязи) не предусматривает возможности размещения на улицах иных стационарных конструкций для размещения политической рекламы помимо рекламных конструкций, определение которых содержится в статье 19 Федерального закона «О рекламе».

С учетом изложенного полагаем, что нормы Федерального закона «О рекламе» не должны рассматриваться как препятствующие размещению на рекламных конструкциях материалов политической рекламы, в том числе агитационных материалов. Иной подход может,

помимо прочего, привести к снижению уровня гарантированности избирательных прав граждан Российской Федерации.

Устранить подобные и многие другие проблемы правопонимания и правоприменения может специальный Федеральный закон о политической рекламе, о необходимости своевременной разработки и принятия которого мы уже говорили. В этой связи возникает вопрос о концепции такого законодательного акта и, прежде всего, о концепции определения политической рекламы.

При формулировании определения политической рекламы перед законодателем, на наш взгляд, стоит задача согласования концепций рекламы и предвыборной агитации, агитации по вопросам референдума.

Напомним терминологию Федерального закона «О рекламе»:

реклама — информация, распространенная любым способом, в любой форме и с использованием любых средств, адресованная неопределенному кругу лиц и направленная на привлечение внимания к объекту рекламирования, формирование или поддержание интереса к нему и его продвижение на рынке;

объект рекламирования — товар, средство его индивидуализации, изготовитель или продавец товара, результаты интеллектуальной деятельности либо мероприятие (в том числе спортивное соревнование, концерт, конкурс, фестиваль, основанные на риске игры, пари), на привлечение внимания к которым направлена реклама.

Следует отметить некоторую разницу определений: под рекламой понимается определенная информация в то время, как под агитацией — деятельность по распространению определенной информации. В связи с этим, на наш взгляд, следует считать, что политической рекламой в период избирательной кампании, кампании референдума является специальная информация о выборах, референдумах, распространяемая в режиме предвыборной агитации, агитации по вопросам референдума.

В определении политической рекламы нельзя использовать такой общий признак рекламы, как ее адресованность неопределенному кругу лиц, поскольку информация, распространяемая в режиме предвыборной агитации, агитации по вопросам референдума, исходя из положений законодательства о выборах и референдумах, вполне может носить адресный характер, быть адресованной конкретным избирателям.

С учетом того, что предвыборная агитация, агитация по вопросам референдума может быть как законной, так и противоправной, в определении политической рекламы следует указать на то, что она может быть распространена любым способом, в любой форме и с использованием любых средств.

Исходя из изложенного, полагаем возможным предложить следующее определение политической рекламы:

политическая реклама — это информация, распространенная любым способом, в любой форме и с использованием любых средств, в том числе в период избирательной кампании, кампании референдума в режиме предвыборной агитации, агитации по вопросам референдума; информация, направленная на привлечение внимания к объекту рекламирования, формирование или поддержание интереса к нему, имеющая целью побудить или побуждающая граждан выразить свою поддержку объекта рекламирования в установленных законом формах.

При этом под **объектом рекламирования** следует понимать политическую партию (и ее структурные подразделения), иное общественное объединение, имеющее право участвовать в выборах в органы местного самоуправления в качестве избирательного объединения, их символику, деятельность, программу, политические убеждения, позиции по имеющим общественно-политическое значение вопросам (в том числе по вопросам, выносимым на референдум), а также выдвигаемых на выборах кандидатов, списки кандидатов, на привлечение внимания к которым направлена политическая реклама.

Закрепив приведенные определения в Федеральном законе о политической рекламе, законодателю, на наш взгляд, целесообразно детально урегулировать в нем порядок распространения политической рекламы вне периодов избирательных кампаний, кампаний референдума и предусмотреть отсылочную норму о том, что порядок распространения политической рекламы в режиме предвыборной агитации, агитации по вопросам референдума устанавливается законодательством о выборах и референдумах.

6.2. Информация, имеющая целью побудить или побуждающая избирателей к неучастию в голосовании на выборах

Определенную обеспокоенность вызывает проблема распространения информации, имеющей целью побудить или побуждающая избирателей к неучастию в голосовании на выборах. Хотя социально негативная значимость такой информации снизилась после отмены положения о возможности признания выборов несостоявшимися ввиду недостаточной явки избирателей, остается, по нашему мнению, возможность злоупотребления такой информацией, имеющего признаки воспрепятствования осуществлению избирательных прав граждан.

Приведем весьма показательный пример. В Свердловской области в 2006 г. в период избирательной кампании была проведена масштабная PR-акция под названием «пенсионная забастовка», направленная,

по сути, на срыв выборов путем снижения явки избирателей пенсионного возраста и «сочувствующих» им иных категорий избирателей. Акция проводилась инициативной группой под руководством депутата Государственной Думы Федерального Собрания Российской Федерации А.А. Бакова, образовавшей непосредственно «под выборы» так называемый «профсоюз ПРОФИ» и учредившей СМИ – газету «Профессионал». Масштабы акции позволяют сделать выводы о том, что в ее проведении была задействована некая мощная организационная структура, сумевшая организовать сеть активистов по всей территории Свердловской области, и, соответственно, о том, что на ее проведение были затрачены значительные финансовые средства.

Непосредственно в ходе избирательной кампании в Свердловской области указанная инициативная группа провела публичные мероприятия соответствующей направленности, например собрание 9 сентября 2006 г., на котором была объявлена «пенсионная забастовка» и сформирован так называемый «стачком», председателем которого был «избран» А.А. Баков. Основным приоритетом «забастовки» было объявлено массовое неучастие избирателей в голосовании на выборах 8 октября 2006 г. Акция получила широкое освещение в газете «Профессионал», зарегистрированной в качестве СМИ 19 мая 2006 г. (т.е., незадолго до начала избирательной кампании), а также в листовках и иных печатных материалах соответствующего содержания. При этом материалы, опубликованные в названной газете, содержали явные признаки манипулятивной технологии – признаки морального шантажа, эмоционального, психологического воздействия как на избирателей пенсионного возраста, так и на иные возрастные категории избирателей (например, статья «Кто голосует, тот – предатель!»). В них использовались различные PR-приемы морального воздействия на избирателей (например, в качестве символа «пенсионной забастовки» была выбрана Георгиевская ленточка), которые повысили эффективность акции. В материалах присутствовала и явная дезинформация (например, статья «От голосования откажутся даже члены избирательных комиссий»).

Указанные материалы были распространены в большом количестве по всей территории Свердловской области. Хотя в самой газете «Профессионал» ее тираж был обозначен в размере 600 000 экземпляров, по сведениям Избирательной комиссии Свердловской области она была распространена в регионе гораздо большим тиражом. Кроме того, несколько раз в течение избирательной кампании производилось распространение, в том числе путем «вброса» в почтовые ящики, большого количества различных листовок и иных печатных материалов, содержащих призывы к неучастию в голосовании на выборах 8 октября 2006 г. в рамках акции «пенсионная забастовка». В не-

которых городах распространение таких материалов наблюдалось, в том числе, в день, предшествующий дню голосования. Кроме того, в некоторых городах в день, предшествующий дню голосования, по сведениям председателей ряда УИК избирателей-пенсионеров посещали активисты «пенсионной забастовки» с призывами отказаться от участия в голосовании, в том числе в голосовании вне помещения для голосования, заявления о проведении которого уже подали эти избиратели. В результате этого в среднем каждый третий избиратель, обратившийся ранее с указанным заявлением, отказался от голосования вне помещения для голосования.

В одном из районов Свердловской области были зафиксированы случаи обращения избирателей пенсионного возраста в ТИК и УИК о поступающих в их адрес угрозах, в том числе физического насилия, которое будет применено к ним в том случае, если они примут участие в голосовании (по данным фактам были составлены акты ТИК и УИК). К выяснению обстоятельств по указанным фактам были подключены сотрудники органов внутренних дел.

С учетом того, что избиратели пенсионного возраста традиционно составляют одну из наиболее активных частей электората, явка на выборы 8 октября 2006 г. была существенно снижена именно в результате проведения акции «пенсионная забастовка». По оценкам председателей некоторых УИК явка по сравнению с выборами прошлых лет была снижена примерно на 20–25 процентов избирателей. Можно утверждать, что в целом по области «урон» явке избирателей превысил 10 процентов.

Подчеркнем, что во многом эффекту рассматриваемой акции смогла противодействовать только масштабная работа Избирательной комиссии Свердловской области по информированию избирателей. В случае отсутствия такой работы акция «пенсионная забастовка» могла бы иметь значительно большие негативные последствия.

Отметим, что в материалах, распространяемых «профсоюзом ПРО-ФИ», содержалось обещание в случае успеха акции (а основания для признания акции успешной у ее инициаторов имеются) распространить «пенсионную забастовку» на другие регионы России и даже на всю страну.

В связи с изложенным, в том числе в свете возможности проведения таких акций на федеральных выборах, приобретает актуальность вопрос о мерах правового противодействия подобным деструктивным по своему характеру акциям. Необходимо отметить, что, например, органы прокуратуры выражают обеспокоенность по поводу того, что существующая диспозиция статьи 141 Уголовного кодекса Российской Федерации не позволяет ввиду своей общей и «размытой» формулировки однозначно квалифицировать действия, направленные на

обеспечение неучастия избирателей в выборах, подобные действиям активистов «пенсионной забастовки» (ориентированные на психологическое, а не на физическое воздействие), как воспрепятствование свободному осуществлению гражданином своих избирательных прав или работе избирательных комиссий. Представители правоохранительных органов высказывались за целесообразность внесения соответствующих изменений в статью 141 Уголовного кодекса Российской Федерации и изложение диспозиции указанной нормы в такой редакции, которая позволила бы правоохранительным органам однозначно квалифицировать описанные выше действия как преступные.

Исходя из изложенного полагаем, что одним из действенных направлений противодействия негативным акциям, подобным рассмотренной выше, может стать соответствующая конкретизация диспозиции статьи 141 Уголовного кодекса Российской Федерации. Кроме того, имеет смысл обсудить целесообразность указания такой деятельности, направленной на воспрепятствование осуществлению избирательных прав граждан путем манипулятивного психологического воздействия на избирателей, в установленном статьей 1 Федерального закона «О противодействии экстремистской деятельности» перечне действий, входящих в понятие экстремизма.

На наш взгляд, эта задача могла бы быть реализована следующим образом: в часть первую статьи 141 Уголовного кодекса Российской Федерации внести изменение, дополнив после слов «Воспрепятствование свободному осуществлению гражданином своих избирательных прав или права на участие в референдуме» словами «в том числе путем оказания на гражданина психологического воздействия, направленного на его отказ от участия в голосовании на выборах, публичное распространение призывов к отказу граждан от участия в голосовании на выборах», а в статье 1 Федерального закона «О противодействии экстремистской деятельности» в перечне видов экстремистской деятельности предусмотреть «воспрепятствование осуществлению избирательных прав, права на участие в референдуме граждан Российской Федерации»; т.е., по сути, отнести к экстремизму деяния, ответственность за которые установлена статьей 141 Уголовного кодекса Российской Федерации. Отметим, что возможен и иной достаточный вариант, при котором не потребуются расширения перечня видов экстремистской деятельности (руководствоваться здесь следует общей концепцией государственного подхода к отнесению той или иной деятельности к экстремизму), а изменение будет внесено только в Уголовный кодекс.

Приведем некоторые аргументы в пользу такого законодательного решения обозначенной проблемы. Возможность и целесообразность обозначенных изменений обусловлена международными избиратель-

ными стандартами и действующими нормами российской Конституции и законодательства.

Принципы обязательности, периодичности и свободы выборов, отраженные в международных актах, в частности в статье 21 Всеобщей декларации прав человека, статье 25 Международного пакта о гражданских и политических правах, в Документе Копенгагенского совещания Конференции по человеческому измерению СБСЕ 1990 г., статьях 6 и 8 Конвенции о стандартах демократических выборов, избирательных прав и свобод в государствах—участниках Содружества Независимых Государств и других документах, являются в настоящее время незыблемыми основами проведения демократических выборов, посредством которых народ, как источник власти, придает легитимность системе органов государственной власти и органов местного самоуправления.

Свободные выборы, представляющие собой в соответствии с частью 3 статьи 3 Конституции Российской Федерации наряду с референдумом высшее непосредственное выражение власти народа, относятся к основам конституционного строя Российской Федерации. Российское законодательство исходит из недопустимости любых действий, направленных на подрыв основ конституционного строя.

Деятельность, направленная на воспрепятствование осуществлению избирательных прав, права на участие в референдуме граждан Российской Федерации, фактически имеет двойной общественно опасный характер — она посягает как на конституционные права граждан, так и на основы конституционного строя.

С учетом деструктивного характера указанной деятельности и представляется возможным предусмотреть ее в регламентированном статьей 1 Федерального закона «О противодействии экстремистской деятельности» перечне действий, входящих в понятие экстремизма, наряду с уже закрепленными иными действиями, направленными по своему характеру на насильственное изменение основ конституционного строя Российской Федерации.

Эти изменения призваны воспрепятствовать развитию обозначенной негативной технологии, заключающейся в организации определенными группами лиц в период проведения выборов крупномасштабных акций, включающих элементы манипулятивного психологического воздействия на граждан (в том числе, массовые призывы, угрозы), направленных на массовый отказ граждан от участия в голосовании и, соответственно, на снижение легитимности избираемой власти.

Статья 6 Конвенции о стандартах демократических выборов, избирательных прав и свобод в государствах—участниках Содружества Независимых Государств, раскрывая принципы обязательности и периодичности выборов, устанавливает, что выборы избираемых органов государственной власти, органов местного самоуправления, иных

органов народного (национального) представительства, выборных должностных лиц являются обязательными, они должны проводиться с устанавливаемой Конституцией, законами периодичностью так, чтобы основой избираемых органов, выборных должностных лиц всегда была свободная воля народа. Не должны предприниматься действия или распространяться призывы, побуждающие или имеющие своей целью побуждение к срыву, или отмене, или переносу срока выборов, избирательных действий и процедур, назначенных в соответствии с Конституцией, законами.

Принцип свободных выборов означает, в частности, что участие гражданина в выборах является свободным и добровольным и никто не вправе оказывать воздействие на гражданина с целью принудить его к участию или неучастию в выборах, а также на его свободное волеизъявление; ни один кандидат, ни одна политическая партия (коалиция), ни одно иное общественное объединение или общественная организация не имеет права использовать методы психического, физического, религиозного принуждения или призывы к насилию, или угрозы применения насилия, или любые иные формы принуждения (статья 8 Конвенции о стандартах демократических выборов, избирательных прав и свобод в государствах—участниках Содружества Независимых Государств).

Подчеркнем, что, на наш взгляд, государственное внимание к вопросам противодействия подобным негативным технологиям должно возрасти. Предлагаемый вариант законодательного решения проблемы — это только одна из возможных альтернатив. В любом случае даже в рамках существующего на настоящий момент правового регулирования необходимо совершенствование правоприменительных механизмов, позволяющих противодействовать воспрепятствованию осуществлению избирательных прав граждан в любых формах и любыми методами и, соответственно, направленных на всестороннее обеспечение свободной реализации гражданами избирательных прав.

Заключение

Важность и актуальность последовательного совершенствования норм, регламентирующих информационное обеспечение выборов и референдумов в Российской Федерации, а также механизмов правового регулирования и воздействия на общественные отношения, складывающиеся в указанной сфере, не вызывает сомнения. Основными задачами совершенствования норм законодательства о выборах и референдумах (как федерального, так и регионального), предметом регулирования которых выступают отношения в сфере информационного обеспечения избирательного (референдумного) процесса, являются:

- установление юридических механизмов, блокирующих возможность использования неправомерных и манипулятивных информационных избирательных технологий;
- дальнейшее развитие системы гарантий прав граждан, в том числе в наиболее политизированной и публичной сфере избирательных (референдумных) правоотношений — сфере информационного обеспечения выборов и референдумов.

Исследование показало, что многие сегменты информационного обеспечения избирательного (референдумного) процесса требуют дальнейшего серьезного изучения, в том числе с учетом перспектив их развития. Жизнь ставит новые задачи в этой области, в том числе обусловленные стремительной эволюцией информационных технологий, информационных отношений, информационной среды в целом. Рациональное и своевременное решение этих задач необходимо в целях всестороннего обеспечения избирательных прав и права на участие в референдуме граждан Российской Федерации.

Институт информационного обеспечения выборов и референдумов в нашей стране продолжает эволюционировать, реагируя на новые социальные реалии и приоритеты государственного строительства в современной России. Потенциал правового регулирования и «живой» практики в сфере участия организаций, осуществляющих выпуск СМИ, в информационном обеспечении избирательного (референдумного) процесса, иных сферах информационного обеспечения очень велик. Его реализация, направленная на обеспечение бесконфликтного информационного поля электоральной демократии и на достижение более полной гарантированности прав, свобод и законных интересов всех участников избирательного процесса, — это приоритетная задача, к решению которой необходимо приложить самые серьезные усилия.

Авторы выражают надежду на то, что настоящая работа принесет практическую пользу правоприменителям и участникам информационного обеспечения избирательного (референдумного) процесса, а высказанные в ней предложения и рекомендации будут в той или иной степени реализованы, что позволит сделать информационное обеспечение выборов и референдумов в России в еще большей степени отвечающим приоритету обеспечения и защиты политических и иных прав и свобод граждан.

Примерная программа
учебно-практического курса «Информационное обеспечение
избирательного (референдумного) процесса в Российской Федерации»

Всего: 12 часов, из них лекций — 8 часов (4 лекции по 2 часа), семинаров — 4 часа (2 семинара по 2 часа)

Курс лекций по учебно-практическому курсу
«Информационное обеспечение избирательного (референдумного)
процесса в Российской Федерации»

Лекция 1. Общие вопросы регулирования распространения информации в период избирательной кампании, кампании референдума: мировой и отечественный опыт (2 часа).

Лекция 2. Актуальные проблемы правового регулирования и практики информирования избирателей, участников референдума (2 часа).

Лекция 3. Актуальные проблемы правового регулирования и практики проведения предвыборной агитации, агитации по вопросам референдума (2 часа).

Лекция 4. Ответственность за нарушения установленных законом порядка и правил информирования избирателей, участников референдума и предвыборной агитации, агитации по вопросам референдума (2 часа).

Планы семинарских занятий по курсу
«Информационное обеспечение избирательного (референдумного)
процесса в Российской Федерации»

Семинар 1. Информирование избирателей, участников референдума (2 часа).

1. Информирование избирателей, участников референдума: понятие, цели, субъекты и виды. Опросы общественного мнения как разновидность информирования избирателей, участников референдума.
2. Сроки, формы и методы информирования избирателей, участников референдума.

3. Принципы информирования избирателей, участников референдума и требования к содержанию информационных материалов.
4. Организации телерадиовещания и периодические печатные издания, участвующие в информационном обеспечении выборов, референдумов.
5. Ответственность участников избирательного (референдумного) процесса за нарушение порядка и правил информирования избирателей, участников референдума.

Семинар 2. Предвыборная агитация, агитация по вопросам референдума (2 часа).

1. Предвыборная агитация, агитация по вопросам референдума: понятие, признаки, виды. Цели, принципы и субъекты проведения предвыборной агитации, агитации по вопросам референдума.
2. Агитационный период. Методы и формы проведения предвыборной агитации, агитации по вопросам референдума.
3. Требования к оплате и содержанию агитационных материалов.
4. Предвыборная агитация, агитация по вопросам референдума на каналах организаций телерадиовещания и в периодических печатных изданиях.
5. Проведение предвыборной агитации, агитации по вопросам референдума посредством агитационных публичных мероприятий, выпуска и распространения печатных, аудиовизуальных и иных агитационных материалов.
6. Проведение предвыборной агитации, агитации по вопросам референдума иными, не запрещенными законом, методами.
7. Ограничения при проведении предвыборной агитации, агитации по вопросам референдума. Ответственность участников избирательного и референдумного процесса за нарушение порядка и правил проведения предвыборной агитации, агитации по вопросам референдума.

Контрольные вопросы

1. Какова структура информационного обеспечения избирательного (референдумного) процесса в Российской Федерации?

Варианты ответов:

1. Информирование избирателей, участников референдума и предвыборная агитация, агитация по вопросам референдума.
2. Информирование кандидатов, представителей избирательных объединений, представителей инициативной группы по проведению референдума, представителей иных групп участников референдума,

а также предвыборная агитация, агитация по вопросам референдума.

3. *Информирование избирателей, участников референдума, предвыборная агитация, агитация по вопросам референдума, опросы избирателей, участников референдума.*

2. Кто осуществляет информирование избирателей о кандидатах, об избирательных объединениях?

Варианты ответов:

1. *Органы государственной власти, органы местного самоуправления, комиссии, организации, осуществляющие выпуск СМИ, физические и юридические лица.*
2. *Избирательные комиссии.*
3. *Избирательные комиссии, организации, осуществляющие выпуск СМИ, физические и юридические лица.*

3. Каким образом осуществляется деятельность организаций, осуществляющих выпуск СМИ, по информированию избирателей, участников референдума?

Варианты ответов:

1. *Под руководством избирательных комиссий.*
2. *Под руководством государственных и муниципальных органов.*
3. *Свободно.*

4. В течение какого времени журналист не может быть уволен с работы по инициативе администрации в связи с участием в освещении избирательной кампании?

Варианты ответов:

1. *В течение одного года после окончания соответствующей избирательной кампании.*
2. *В течение двух лет после окончания соответствующей избирательной кампании.*
3. *В течение шести месяцев после окончания соответствующей избирательной кампании.*

5. Когда запрещена законом публикация (обнародование) данных об итогах голосования, о результатах выборов, референдума?

Варианты ответов:

1. *В день голосования.*
2. *В день голосования до момента окончания голосования на территории соответствующего избирательного округа.*
3. *В день голосования на территории соответствующего избирательного округа.*

6. Когда запрещена законом публикация (обнародование) результатов опросов общественного мнения, прогнозов результатов выборов, референдума?

Варианты ответов:

1. В течение пяти дней до дня голосования;
2. В течение пяти дней до дня голосования, а также в день голосования.
3. В день голосования.

7. Какие организации телерадиовещания являются государственными?

Варианты ответов:

1. Организации телерадиовещания, учредителями (соучредителями) которых на день официального опубликования (публикации) решения о назначении выборов являются государственные органы и организации и (или) в уставном (складочном) капитале которых на день официального опубликования (публикации) решения о назначении выборов имеется доля (вклад) Российской Федерации и (или) субъекта (субъектов) Российской Федерации.
2. Организации телерадиовещания, учредителями (соучредителями) которых на день официального опубликования (публикации) решения о назначении выборов являются государственные органы и организации и (или) которым за год, предшествующий дню официального опубликования (публикации) решения о назначении выборов, оказывалась государственная поддержка в форме субсидий и (или) субвенций на их функционирование за счет средств федерального бюджета, бюджета субъекта Российской Федерации и (или) в уставном (складочном) капитале которых на день официального опубликования (публикации) решения о назначении выборов имеется доля (вклад) Российской Федерации и (или) субъекта (субъектов) Российской Федерации.
3. Организации телерадиовещания, учредителями (соучредителями) которых на день официального опубликования (публикации) решения о назначении выборов являются государственные органы и организации и (или) которым за год, предшествующий дню официального опубликования (публикации) решения о назначении выборов, оказывалась государственная поддержка в форме субсидий и (или) субвенций на их функционирование за счет средств федерального бюджета, бюджета субъекта Российской Федерации.

8. Кем публикуется перечень государственных и (или) муниципальных организаций телерадиовещания, которые обязаны предоставлять эфирное время для проведения предвыборной агитации, агитации по вопросам референдума?

Варианты ответов:

1. *Организующей выборы, референдум комиссией.*
2. *Организующей выборы, референдум комиссией или указанной в законе нижестоящей комиссией по представлению органа исполнительной власти, уполномоченного на осуществление функций по регистрации средств массовой информации.*
3. *Организующей выборы, референдум комиссией по представлению органа исполнительной власти.*

9. Назовите общих субъектов предвыборной агитации, агитации по вопросам референдума?

Варианты ответов:

1. *Граждане Российской Федерации, избирательные объединения.*
2. *Граждане Российской Федерации, общественные объединения.*
3. *Граждане Российской Федерации, политические партии.*

10. Перечислите методы предвыборной агитации, агитации по вопросам референдума?

Варианты ответов:

1. *На каналах организаций телерадиовещания и в периодических печатных изданиях, посредством проведения агитационных публичных мероприятий, посредством выпуска и распространения печатных, аудиовизуальных и других агитационных материалов, иными не запрещенными законом методами.*
2. *На каналах организаций телерадиовещания, посредством проведения агитационных публичных мероприятий, посредством выпуска и распространения аудиовизуальных и других агитационных материалов, иными не запрещенными законом методами.*
3. *В периодических печатных изданиях, посредством проведения агитационных публичных мероприятий, посредством распространения печатных агитационных материалов, иными, не запрещенными законом методами.*

11. Как осуществляют агитационную деятельность кандидаты, избирательные объединения, инициативные группы по проведению референдума?

Варианты ответов:

1. *Самостоятельно определяют содержание, формы и методы своей агитации, вправе в установленном законодательством порядке привлекать для ее проведения других лиц*
2. *Самостоятельно определяют методы своей агитации, самостоятельно проводят ее, а также вправе привлекать для ее проведения других лиц.*

3. *Самостоятельно определяют содержание, формы и методы своей агитации, самостоятельно проводят ее, а также вправе в установленном законодательством порядке привлекать для ее проведения других лиц.*

12. Когда начинается и когда прекращается агитационный период?
Варианты ответов:

1. *Начинается со дня выдвижения кандидата, списка кандидатов, регистрации инициативной группы по проведению референдума. Прекращается в десять часов по местному времени за одни сутки до дня голосования.*

2. *Начинается со дня выдвижения кандидата, списка кандидатов, регистрации инициативной группы по проведению референдума. Прекращается в ноль часов по местному времени за одни сутки до дня голосования.*

3. *Начинается со дня регистрации кандидата, списка кандидатов, регистрации инициативной группы по проведению референдума. Прекращается в ноль часов по московскому времени за одни сутки до дня голосования.*

13. Какие организации телерадиовещания и редакции периодических печатных изданий обязаны обеспечить равные условия проведения предвыборной агитации зарегистрированным кандидатам, избирательным объединениям, зарегистрировавшим списки кандидатов?

Варианты ответов:

1. *Государственные и муниципальные, а также те, которым за год, предшествующий дню официального опубликования (публикации) решения о назначении выборов, оказывалась государственная поддержка в форме субсидий и (или) субвенций.*

2. *Государственные, муниципальные и специализированные.*

3. *Государственные и муниципальные.*

14. Назовите организации, осуществляющие выпуск СМИ, на которые не распространяется требование обеспечить единые условия оплаты эфирного времени или печатной площади, предоставляемых для предвыборной агитации, агитации по вопросам референдума?

Варианты ответов:

1. *Редакции негосударственных периодических печатных изданий, учрежденные кандидатами, избирательными объединениями, гражданами, входящими в инициативную группу по проведению референдума.*

2. *Негосударственные организации телерадиовещания, редакции негосударственных периодических печатных изданий, учрежденные*

кандидатами, избирательными объединениями, гражданами, входящими в инициативную группу по проведению референдума.

3. Редакции негосударственных периодических печатных изданий.

15. В какие сроки осуществляется правомерная предвыборная агитация, агитация по вопросам референдума на каналах организаций телерадиовещания и в периодических печатных изданиях?

Варианты ответов:

1. В период, который начинается за 28 дней до дня голосования и прекращается в ноль часов по местному времени за одни сутки до дня голосования.

2. В период, который начинается за 29 дней до дня голосования и прекращается в ноль часов по московскому времени за одни сутки до дня голосования.

3. В период, который начинается за 30 дней до дня голосования и прекращается в ноль часов по местному времени за одни сутки до дня голосования.

16. В течение какого времени организации, осуществляющие выпуск СМИ, обязаны хранить учетные документы о бесплатном и платном предоставлении эфирного времени и печатной площади?

Варианты ответов:

1. Не менее одного года со дня голосования.

2. Не менее трех лет со дня голосования.

3. Не менее пяти лет со дня голосования.

17. Кому из участников избирательной кампании бесплатное эфирное время на каналах государственных и муниципальных организаций телерадиовещания предоставляется на равных условиях?

Варианты ответов:

1. Зарегистрированным кандидатам, избирательным объединениям, зарегистрировавшим списки кандидатов.

2. Гражданам, зарегистрированным кандидатам, избирательным объединениям, зарегистрировавшим списки кандидатов.

3. Зарегистрированным кандидатам, избирательным объединениям.

18. Каким должен быть общий объем эфирного времени, резервируемого для проведения предвыборной агитации, агитации по вопросам референдума за плату?

Варианты ответов:

1. Общий объем резервируемого эфирного времени должен быть равен установленному общему объему бесплатного эфирного времени или превышать его, но не более чем в три раза.

2. *Общий объем резервируемого эфирного времени должен быть равен установленному общему объему бесплатного эфирного времени или превышать его, но не более, чем в четыре раза.*
3. *Общий объем резервируемого эфирного времени должен быть равен установленному общему объему бесплатного эфирного времени или превышать его, но не более чем в два раза.*

19. Кем устанавливается общий минимальный объем печатной площади для агитационных материалов, возможность предоставления печатной площади бесплатно, соотношение частей печатной площади, предоставляемых редакциями периодических печатных изданий бесплатно и за плату?

Варианты ответов:

1. *Устанавливаются законом.*
2. *Устанавливаются решением главного редактора.*
3. *Устанавливаются решением избирательной комиссии.*

20. Перечислите редакции периодических печатных изданий, которые обязаны резервировать печатную площадь для проведения предвыборной агитации, агитации по вопросам референдума за плату.

Варианты ответов:

1. *Редакции государственных периодических печатных изданий, выходящих не реже одного раза в неделю.*
2. *Редакции государственных и муниципальных периодических печатных изданий, выходящих не реже одного раза в неделю.*
3. *Редакции государственных и муниципальных периодических печатных изданий, выходящих не реже одного раза в месяц.*

21. Какие редакции периодических печатных изданий вправе отказать в предоставлении печатной площади для проведения предвыборной агитации, агитации по вопросам референдума?

Варианты ответов:

1. *Редакции периодических печатных изданий, выполнившие условия пункта 6 статьи 50 Федерального закона «Об основных гарантиях избирательных прав и права на участие в референдуме граждан Российской Федерации».*
2. *Редакции государственных периодических печатных изданий, выполнившие условия пункта 6 статьи 50 Федерального закона «Об основных гарантиях избирательных прав и права на участие в референдуме граждан Российской Федерации».*
3. *Редакции негосударственных периодических печатных изданий, выполнившие условия пункта 6 статьи 50 Федерального закона «Об основных гарантиях избирательных прав и права на участие в референдуме граждан Российской Федерации».*

22. Какие редакции периодических печатных изданий вправе отдавать предпочтение какому-либо кандидату, избирательному объединению, инициативной группе по проведению референдума, иной группе участников референдума путем изменения тиража и периодичности выхода периодических печатных изданий?

Варианты ответов:

1. Учрежденные кандидатами, избирательными объединениями.
2. Учрежденные политическими партиями.
3. Учрежденные инициативными группами по проведению референдума.

23. Кто обязан оказывать содействие зарегистрированным кандидатам, избирательным объединениям, инициативной группе по проведению референдума, иным группам участников референдума в организации и проведении агитационных публичных мероприятий?

Варианты ответов:

1. Государственные органы, органы местного самоуправления.
2. Политические партии и общественные объединения.
3. Правоохранительные органы.

24. Какие органы обязаны обеспечить равные условия проведения агитационных публичных мероприятий в форме собраний для зарегистрированных кандидатов, избирательных объединений, зарегистрировавших списки кандидатов, для инициативной группы по проведению референдума, иных групп участников референдума, если указанные мероприятия проводятся в помещениях, находящихся в государственной или муниципальной собственности?

Варианты ответов:

1. Органы государственной власти.
2. Органы местного самоуправления.
3. Комиссии.

25. Имеет ли право собственник, владелец помещения, находящегося в собственности организации, имеющей на день официального опубликования (публикации) решения о назначении выборов, официального опубликования решения о назначении референдума в своем уставном (складочном) капитале долю (вклад) Российской Федерации, субъектов Российской Федерации и (или) муниципальных образований, превышающую (превышающий) 30 процентов, предоставивший это помещение одному из субъектов агитационной деятельности, отказать другому субъекту агитационной деятельности в предоставлении помещения на таких же условиях в иное время?

Варианты ответов:

1. Не имеет в течение агитационного периода.
2. Не имеет.
3. Имеет.

26. Имеет ли право собственник, владелец помещения, находящегося в собственности организации, имеющей на день официального опубликования (публикации) решения о назначении выборов, официального опубликования решения о назначении референдума в своем уставном (складочном) капитале долю (вклад) Российской Федерации, субъектов Российской Федерации и (или) муниципальных образований, превышающую (превышающий) 30 процентов, предоставить это помещение одному из субъектов агитационной деятельности безвозмездно?

Варианты ответов:

1. Не имеет.
2. Имеет.
3. Имеет, но только по согласованию с комиссией.

27. Имеют ли право граждане и организации, являющиеся собственниками, владельцами помещений, пригодных для проведения агитационных публичных мероприятий в форме собраний, предоставлять их субъектам агитационной деятельности безвозмездно?

Варианты ответов:

1. Да, имеют.
2. Нет, не имеют.
3. Да, имеют, но только по согласованию с комиссией.

28. Кто из участников избирательного (референдумного) процесса вправе беспрепятственно распространять печатные, аудиовизуальные и иные агитационные материалы в порядке, установленном законодательством Российской Федерации?

Варианты ответов:

1. Кандидаты, избирательные объединения, инициативная группа по проведению референдума.
2. Кандидаты, избирательные объединения, инициативная группа по проведению референдума, иные группы участников референдума.
3. Граждане, избирательные объединения, инициативная группа по проведению референдума, иные группы участников референдума.

29. Какие агитационные материалы не могут быть изготовлены за пределами территории Российской Федерации?

Варианты ответов:

1. Все агитационные материалы, кроме печатных, должны изготавливаться на территории Российской Федерации.
2. Все агитационные материалы должны изготавливаться на территории Российской Федерации.
3. Все агитационные материалы должны изготавливаться на территории Российской Федерации и соответствующего избирательного округа.

30. Какие организации, выполняющие работы или оказывающие услуги по изготовлению печатных агитационных материалов, обязаны обеспечить субъектам агитационной деятельности равные условия оплаты изготовления этих материалов?

Варианты ответов:

1. Все организации, независимо от формы собственности, а также индивидуальные предприниматели.
2. Организации, находящиеся в государственной и муниципальной собственности, а также индивидуальные предприниматели.
3. Только индивидуальные предприниматели.

31. Куда и когда субъекты агитационной деятельности должны представить экземпляры печатных агитационных материалов или их копии, экземпляры аудиовизуальных агитационных материалов, фотографии иных агитационных материалов?

Варианты ответов:

1. В соответствующую комиссию, а также в орган местного самоуправления за одни сутки до начала их распространения.
2. В соответствующую избирательную комиссию, комиссию референдума за два дня до начала их распространения.
3. В соответствующую избирательную комиссию, комиссию референдума до начала их распространения.

32. Имеет ли право кандидат, избирательное объединение распространять агитационные материалы, содержащие изображения кандидатов, выдвинутых на тех же выборах, без их письменного согласия?

Варианты ответов:

1. Нет, не имеет.
2. Да, имеет.
3. Имеет, если комиссия дала соответствующее разрешение.

33. Имеют ли право организации, индивидуальные предприниматели, оказывающие рекламные услуги, разместившие агитационные материалы одного из специальных субъектов агитационной деятель-

ности, отказать другим кандидатам, избирательным объединениям, инициативной группе по проведению референдума, иным группам участников референдума в оказании аналогичной услуги?

Варианты ответов:

1. Да, имеет.
2. Нет, не имеет.
3. Имеет, по согласованию с органами местного самоуправления или комиссией.

34. Кто из участников референдума и в каком месте имеет право не позднее чем за 30 дней до дня голосования получить текст проекта выносимого на референдум закона, иного правового акта?

Варианты ответов:

1. Каждый участник референдума в территориальной комиссии (участковой избирательной комиссии).
2. Каждый представитель инициативной группы по проведению референдума, представители иных групп участников референдума в территориальной комиссии (избирательной комиссии муниципального образования).
3. Каждый участник референдума в территориальной комиссии (избирательной комиссии муниципального образования);

35. Какие агитационные материалы не должны содержать призывы к насильственному захвату власти, насильственному изменению конституционного строя и нарушению целостности Российской Федерации?

Варианты ответов:

1. Предвыборные программы кандидатов, избирательных объединений, иные агитационные материалы, выступления кандидатов, их доверенных лиц, представителей избирательных объединений, инициативной группы по проведению референдума, иных групп участников референдума на собраниях, митингах, в средствах массовой информации.
2. Предвыборные программы кандидатов, избирательных объединений, выступления кандидатов, их доверенных лиц, представителей избирательных объединений, инициативной группы по проведению референдума, иных групп участников референдума на собраниях, митингах.
3. Выступления кандидатов, их доверенных лиц, представителей избирательных объединений, инициативной группы по проведению референдума, иных групп участников референдума на собраниях, митингах, в средствах массовой информации.

36. Какая реклама коммерческой и иной не связанной с выборами деятельности кандидата, в том числе входящего в список кандидатов, в период избирательной кампании должна быть оплачена из средств соответствующего избирательного фонда?

Варианты ответов:

1. Реклама с использованием фамилии или изображения кандидата.
2. Реклама с использованием фамилии или изображения кандидата, а также с использованием наименования, эмблемы, иной символики избирательного объединения, выдвинувшего список кандидатов
3. Реклама с использованием фамилии или изображения кандидата, а также с использованием наименования, эмблемы, иной символики избирательного объединения, выдвинувшего кандидата, список кандидатов.

37. Кому запрещается обращаться к физическим и юридическим лицам с предложениями об оказании материальной, финансовой помощи или услуг избирателям, участникам референдума?

Варианты ответов:

1. Кандидатам, избирательным объединениям, их доверенным лицам и уполномоченным представителям, членам и уполномоченным представителям инициативной группы по проведению референдума и иных групп участников референдума.
2. Избирательным объединениям, их доверенным лицам, членам и уполномоченным представителям инициативной группы по проведению референдума и иных групп участников референдума.
3. Кандидатам, избирательным объединениям, членам и уполномоченным представителям инициативной группы по проведению референдума и иных групп участников референдума.

38. Какие органы контролируют соблюдение установленного порядка проведения предвыборной агитации, агитации по вопросам референдума?

Варианты ответов:

1. Правоохранительные органы и суды.
2. Избирательные комиссии, комиссии референдума.
3. Органы государственной власти и органы местного самоуправления.

39. Перечислите виды юридической ответственности специальных субъектов агитационной деятельности за нарушения установленных законом порядка и правил проведения предвыборной агитации, агитации по вопросам референдума?

Варианты ответов:

- 1. Конституционно-правовая ответственность, административная ответственность, уголовная ответственность, дисциплинарная ответственность.*
- 2. Конституционно-правовая ответственность, административная ответственность.*
- 3. Административная ответственность, уголовная ответственность, дисциплинарная ответственность.*

40. Какая ответственность за нарушения законов о выборах и референдумах предусмотрена федеральным законодательством для организаций, осуществляющих выпуск средств массовой информации?

Варианты ответов:

- 1. Конституционно-правовая ответственность, административная ответственность, уголовная ответственность.*
- 2. Конституционно-правовая ответственность, административная ответственность.*
- 3. Административная ответственность, дисциплинарная ответственность.*

Извлечения из международных актов,
устанавливающих избирательные стандарты,
в части информационного обеспечения выборов, референдумов

ВСЕОБЩАЯ ДЕКЛАРАЦИЯ ПРАВ ЧЕЛОВЕКА
(Принята Генеральной Ассамблеей ООН 10 декабря 1948 года)
(Извлечение)

Статья 19

Каждый человек имеет право на свободу убеждений и на свободное выражение их; это право включает свободу беспрепятственно придерживаться своих убеждений и свободу искать, получать и распространять информацию и идеи любыми средствами и независимо от государственных границ.

Статья 20

1. Каждый человек имеет право на свободу мирных собраний и ассоциаций.
2. Никто не может быть принужден вступать в какую-либо ассоциацию.

Статья 21

1. Каждый человек имеет право принимать участие в управлении своей страной непосредственно или через посредство свободно избранных представителей.
2. Каждый человек имеет право равного доступа к государственной службе в своей стране.
3. Воля народа должна быть основой власти правительства; эта воля должна находить себе выражение в периодических и нефальсифицированных выборах, которые должны проводиться при всеобщем и равном избирательном праве, путем тайного голосования или же посредством других равнозначных форм, обеспечивающих свободу голосования.

МЕЖДУНАРОДНЫЙ ПАКТ О ГРАЖДАНСКИХ И ПОЛИТИЧЕСКИХ ПРАВАХ

(16 декабря 1966 года)

(Извлечение)

Статья 19

1. Каждый человек имеет право беспрепятственно придерживаться своих мнений.

2. Каждый человек имеет право на свободное выражение своего мнения; это право включает свободу искать, получать и распространять всякого рода информацию и идеи, независимо от государственных границ, устно, письменно или посредством печати или художественных форм выражения или иными способами по своему выбору.

3. Пользование предусмотренными в пункте 2 настоящей статьи правами налагает особые обязанности и особую ответственность. Оно может быть, следовательно, сопряжено с некоторыми ограничениями, которые, однако, должны быть установлены законом и являться необходимыми:

- а) для уважения прав и репутации других лиц;
- б) для охраны государственной безопасности, общественного порядка, здоровья или нравственности населения.

Статья 20

1. Всякая пропаганда войны должна быть запрещена законом.

2. Всякое выступление в пользу национальной, расовой или религиозной ненависти, представляющее собой подстрекательство к дискриминации, вражде или насилию, должно быть запрещено законом.

Статья 21

Признается право на мирные собрания. Пользование этим правом не подлежит никаким ограничениям, кроме тех, которые налагаются в соответствии с законом и которые необходимы в демократическом обществе в интересах государственной или общественной безопасности, общественного порядка, охраны здоровья и нравственности населения или защиты прав и свобод других лиц.

<...>

Статья 25

Каждый гражданин должен иметь без какой бы то ни было дискриминации, упоминаемой в статье 2, и без необоснованных ограничений право и возможность:

- а) принимать участие в ведении государственных дел как непосредственно, так и через посредство свободно выбранных представителей;

b) голосовать и быть избранным на подлинных периодических выборах, производимых на основе всеобщего равного избирательного права при тайном голосовании и обеспечивающих свободное волеизъявление избирателей;

c) допускаться в своей стране на общих условиях равенства к государственной службе.

Резолюция 43/157 «Повышение эффективности принципа периодических и подлинных выборов»

(8 декабря 1988 года)

(извлечение)

Генеральная Ассамблея

<...>

3. *Заявляет*, что для определения воли народа требуется процесс выборов, предусматривающий наличие реальных альтернатив, и что этот процесс должен обеспечивать всем гражданам равную возможность стать кандидатами и излагать свои политические взгляды индивидуально и в сотрудничестве с другими...

ЗАКЛЮЧИТЕЛЬНЫЙ АКТ СОВЕЩАНИЯ ПО БЕЗОПАСНОСТИ И СОТРУДНИЧЕСТВУ В ЕВРОПЕ

(Хельсинки, 1 августа 1975 года)

(Извлечение)

<...>

2. Информация

Государства-участники, сознавая потребность во все более широком знании и понимании различных аспектов жизни других государств-участников,

отмечая вклад этого процесса в рост доверия между народами,

желая с развитием взаимопонимания между государствами-участниками и с дальнейшим улучшением отношений между ними продолжать и дальше усилия с целью прогресса в этой области,

отмечая важное значение распространения информации из других государств-участников и лучшего ознакомления с такой информацией,

подчеркивая поэтому существенную и влиятельную роль печати, радио, телевидения, кино и телеграфных агентств и журналистов, работающих в этих областях,

ставят своей целью облегчать более свободное и широкое распространение всех форм информации, поощрять сотрудничество в облас-

ти информации и обмен информацией с другими странами и улучшать условия, в которых журналисты из одного государства-участника осуществляют свою профессиональную деятельность в другом государстве-участнике, и

выражают свое намерение, в частности:

а) Улучшение распространения, доступа и обмена информацией

i) Устная информация

– Способствовать распространению устной информации путем поощрения лекций и лекционных поездок видных деятелей и специалистов из других государств-участников, а также обмена мнениями типа круглого стола, семинаров, симпозиумов, летних курсов, конгрессов и двусторонних и многосторонних встреч.

ii) Печатная информация

– Способствовать улучшению распространения на их территории газет и печатных изданий, периодических и непериодических, из других государств-участников. В этих целях они будут поощрять свои фирмы и компетентные организации заключать соглашения и контракты, направленные на постепенное увеличение количества и числа наименований газет и печатных изданий, импортируемых из других государств-участников.

Желательно, чтобы в этих соглашениях и контрактах упоминались, в частности, условия скорейшей доставки, использование обычно существующих в каждой стране каналов распространения ее печатных изданий и газет, а также согласованные между сторонами формы и способы платежных расчетов, позволяющие осуществление целей этих соглашений и контрактов; там, где это окажется необходимым, они будут принимать соответствующие меры для осуществления вышеизложенных целей и положений соглашений и контрактов.

– Способствовать улучшению доступа общественности к печатным изданиям, периодическим и непериодическим, импортируемым на указанной выше основе. В частности:

они будут поощрять расширение числа точек, где будут продаваться такие издания;

они будут облегчать предложение таких периодических изданий во время проведения конгрессов, конференций, официальных визитов и других международных мероприятий и туристам во время туристического сезона;

они будут расширять возможность подписки на основе правил, свойственных каждой стране;

они будут улучшать возможность предоставления во временное пользование и для чтения этих изданий в крупных публичных библиотеках и их читальных залах, а также в университетских библиотеках.

Они намерены улучшать возможности ознакомления с бюллетенями официальной информации, выпускаемыми дипломатическими представительствами и распространяемыми этими представительствами на основе договоренностей, приемлемых для заинтересованных сторон.

i) Кино-, радио- и телевизионная информация

Способствовать улучшению распространения кино-, радио- и телевизионной информации. В этих целях:

они будут поощрять расширение показа и передачи более разнообразной информации, записанной на пленку, из других государств-участников, иллюстрирующей различные аспекты жизни в их странах и получаемой на основе таких соглашений или договоренностей, которые могут быть необходимы между непосредственно заинтересованными организациями и фирмами;

они будут облегчать импорт компетентными организациями и фирмами записанных на пленку аудиовизуальных материалов из других государств-участников.

Государства-участники отмечают расширение распространения радиоинформации и выражают надежду на продолжение этого процесса, так чтобы это отвечало интересам взаимопонимания между народами и целям, определенным настоящим Совещанием.

b) Сотрудничество в области информации

— Поощрять сотрудничество в области информации на основе кратко- или долгосрочных соглашений или договоренностей. В частности:

они будут способствовать более широкому сотрудничеству между органами массовой информации, в том числе между телеграфными агентствами, издательствами и издательскими организациями;

они будут способствовать сотрудничеству между радиовещательными и телевизионными организациями, как государственными, так и частными, национальными и международными, в частности путем обмена прямыми или в записи радио- и телевизионными программами, совместного производства и распространения таких программ;

они будут поощрять встречи и контакты как между журналистскими организациями, так и между журналистами государств-участников;

они будут благоприятно относиться к возможности достижения договоренностей между периодическими изданиями, включая газеты, государств-участников об обмене статьями и их публикации;

они будут поощрять обмен технической информацией, а также организацию совместных исследований и проведение встреч специалистов по обмену опытом и мнениями в области печати, радио и телевидения.

с) Улучшение условий работы журналистов

Государства-участники, стремясь к улучшению условий, в которых журналисты одного из государств-участников осуществляют свою профессиональную деятельность в другом государстве-участнике, имеют в виду, в частности:

– изучать в благожелательном духе в подходящие и разумные сроки просьбы журналистов о выдаче виз;

– предоставлять постоянно аккредитованным журналистам государств-участников на основе договоренности многократные въездные—выездные визы на определенный срок;

– облегчать выдачу аккредитованным журналистам государств-участников разрешений на проживание в стране их временного пребывания и, если и когда таковые необходимы, других полагающихся им официальных документов;

– облегчать на основе взаимности процедуры оформления поездок журналистов государств-участников по стране, в которой они осуществляют свою профессиональную деятельность, и постепенно предоставлять большие возможности для таких поездок при соблюдении правил, связанных с наличием районов, закрытых по соображениям безопасности;

– обеспечивать, чтобы на просьбы таких журналистов о подобных поездках давался ответ по возможности быстро, с учетом срока запроса;

– увеличивать возможности личного общения журналистов государств-участников с источниками их информации, включая организации и официальные учреждения;

– предоставлять журналистам государств-участников право ввоза, лишь при условии последующего вывоза, технического оборудования (фото-, кино, магнитофонного, радио- и телевизионного), необходимого для выполнения их профессиональной деятельности (признавая, что во многих случаях иностранными журналистами используется соответствующий местный персонал, государства-участники отмечают, что изложенные выше положения применялись бы при соблюдении подходящих правил к лицам из других государств-участников, которые регулярно и в силу своей профессии работают в качестве техников, фотографов и операторов печати, радио, телевидения или кино);

– предоставлять журналистам других государств-участников, будь то постоянно или временно аккредитованным, возможность передавать полностью, в обычном порядке и быстро через признанные государствами-участниками каналы в представляемые ими органы информации результаты их профессиональной деятельности, включая магнитофонные записи и непроявленную пленку, с целью опубликования или передачи по радио или телевидению.

Государства-участники подтверждают, что журналисты не могут подвергаться выдворению или иным образом наказываться в результате законного осуществления их профессиональной деятельности. В случае выдворения аккредитованного журналиста он будет информирован о причинах этого и может обращаться с просьбой о пересмотре его дела.

ДОКУМЕНТ КОПЕНГАГЕНСКОГО СОВЕЩАНИЯ КОНФЕРЕНЦИИ ПО ЧЕЛОВЕЧЕСКОМУ ИЗМЕРЕНИЮ СБСЕ

(Копенгаген, 29 июня 1990 года)

(извлечение)

<...>

Государства-участники... признают, что плюралистическая демократия и правовое государство являются существенно необходимыми для обеспечения уважения всех прав человека и основных свобод, развития контактов между людьми и решения других связанных с этим вопросов гуманитарного характера. Поэтому они приветствуют выраженную всеми государствами-участниками приверженность идеалам демократии и политическому плюрализму, а также их общую решимость строить демократические общества на основе свободных выборов и верховенства закона.

<...>

5. Они торжественно заявляют, что к числу элементов справедливости, которые существенно необходимы для полного выражения достоинства, присущего человеческой личности, и равных и неотъемлемых прав всех людей относятся следующие:

5.1 – свободные выборы через разумные промежутки времени путем тайного голосования или равноценной процедуры свободного голосования в условиях, которые обеспечивают на практике свободное выражение мнения избирателями при выборе своих представителей;

<...>

6. Государства-участники заявляют, что воля народа, выражаемая свободно и честно в ходе периодических и подлинных выборов, является основой власти и законности любого правительства. Государства-участники соответственно уважают право своих граждан принимать участие в управлении страной непосредственно или через представителей, избираемых ими свободно в ходе честного избирательного процесса. Они признают свою ответственность за защиту и охрану в соответствии со своими законами, своими обязательствами по международному праву в области прав человека и своими международными обязательствами свободно установленного путем волеизъявления народа демократического порядка от деятельности отдельных лиц, групп или организаций,

которые используют или отказываются отвергнуть терроризм или насилие, направленные на свержение этого порядка или такого порядка в другом государстве-участнике.

7. Для того чтобы воля народа служила основой власти правительства, государства-участники

7.1 — проводят свободные выборы с разумной периодичностью, как это установлено законом;

7.2 — допускают, чтобы все мандаты, по крайней мере в одной палате национального законодательного органа, были объектом свободной состязательности кандидатов в ходе всенародных выборов;

7.3 — гарантируют взрослым гражданам всеобщее и равное избирательное право;

7.4 — обеспечивают, чтобы голосование проводилось тайно или применялась равноценная процедура свободного голосования и чтобы подсчет голосов и сообщение о нем были честными, а официальные результаты опубликованы;

7.5 — уважают право граждан добиваться политических или государственных постов в личном качестве или в качестве представителей политических партий или организаций без дискриминации;

7.6 — уважают право отдельных лиц и групп лиц создавать в условиях полной свободы свои политические партии или другие политические организации и предоставляют таким политическим партиям и организациям необходимые юридические гарантии, позволяющие им соревноваться друг с другом на основе равенства перед законом и органами власти;

7.7 — обеспечивают, чтобы закон и государственная политика допускали проведение политических кампаний в атмосфере свободы и честности, в которой никакие административные действия, насилие или запугивание не удерживали бы партии и кандидатов от свободного изложения своих взглядов и оценок, а также не мешали бы избирателям знакомиться с ними и обсуждать их или голосовать свободно, не опасаясь наказания;

7.8 — обеспечивают, чтобы не устанавливались какие-либо юридические или административные барьеры для беспрепятственного доступа к средствам массовой информации на недискриминационной основе для всех политических группировок и отдельных лиц, желающих принять участие в избирательном процессе;

7.9 — обеспечивают, чтобы кандидаты, получившие необходимое число голосов, определенное законом, надлежащим образом вступали в должность и могли оставаться в должности до истечения срока своих полномочий или до их прекращения иным образом, который регулируется законом в соответствии с демократическими парламентскими и конституционными процедурами.

<...>

9. Государства-участники подтверждают, что

9.1 — каждый человек имеет право на свободу выражения своего мнения, включая право на общение. Это право включает свободу придерживаться своего мнения и получать и распространять информацию и идеи без вмешательства со стороны государственных властей и независимо от государственных границ. Осуществление этого права может быть предметом лишь таких ограничений, которые предписаны законом и соответствуют международным стандартам. В частности, не будет установлено никаких ограничений на доступ к средствам для размножения документов всех видов и на их использование при соблюдении, тем не менее, прав, касающихся интеллектуальной собственности, включая авторское право;

9.2 — каждый человек имеет право на мирные собрания и демонстрации. Любые ограничения, которые могут быть установлены в отношении осуществления этих прав, предписываются законом и соответствуют международным стандартам...

ДОКУМЕНТ МОСКОВСКОГО СОВЕЩАНИЯ КОНФЕРЕНЦИИ ПО ЧЕЛОВЕЧЕСКОМУ ИЗМЕРЕНИЮ СБСЕ

(Москва, 3 октября 1991 года)

(извлечение)

<...>

26. Государства-участники вновь подтверждают право на свободу выражения своего мнения, включая право на общение и право средств информации собирать, передавать и распространять информацию, новости и мнения. Любые ограничения, касающиеся осуществления этого права, будут предусматриваться законом и соответствовать международным стандартам. Они признают далее, что независимые средства информации являются важнейшим условием для свободного и открытого общества и ответственных за свои действия государственных систем и играют особую роль в деле охраны прав человека и основных свобод.

26.1. Они считают, что средства печати и телерадиовещания на их территории должны иметь неограниченный доступ к иностранным источникам новостей и информационным службам. Общественность будет пользоваться аналогичной свободой получения и передачи информации и идей без вмешательства со стороны государственных властей, независимо от границ, в том числе через иностранные публикации и программы телерадиовещания. Любые ограничения в осуществлении этого права будут устанавливаться законом и соответствовать международным стандартам.

26.2. Государства-участники не будут допускать дискриминации в отношении независимых средств информации в том, что касается их доступа к информации, материалам и техническим средствам.

Отчет «Существующие обязательства по проведению демократических выборов в государствах – участниках ОБСЕ»

(Варшава, 30 июня 2003 года)

(извлечение)

<...>

С. Средства массовой информации

7.10. Государства должны предоставлять участникам избирательных кампаний адекватные и равные возможности для информирования общественности о своих кандидатурах и программах, включая использование государственных средств массовой информации.

7.11. Государства должны поощрять активное освещение избирательных кампаний в средствах массовой информации, и органы, ответственные за проведение выборов, должны снабжать СМИ информацией и другими возможностями для освещения избирательного процесса своевременным образом и в полном масштабе. Государства не должны налагать на СМИ каких-либо особых ограничений во время проведения выборов за исключением случаев, когда содержание репортажей может недолжным образом повлиять на голосование (таких, например, как публикация результатов опросов общественного мнения непосредственно перед или во время голосования, или трансляция предвыборных рекламных роликов либо программ, касающихся выборов, в течение не разрешенного законом периода.

7.12. Государства должны предоставлять всем участников избирательных кампаний равный доступ к государственным средствам массовой информации, включая печатные и электронные СМИ, а также обеспечивать одинаковое отношение последних к участникам избирательных кампаний. Это обязательство распространяется на новостные репортажи, редакторские комментарии и любые другие сообщения.

7.13. Государство должно следить за тем, чтобы все партии и кандидаты оплачивали предвыборную рекламу, используя одинаковые тарифы. В течение предвыборного периода все СМИ обязаны ясно демонстрировать источник всех рекламных и других программ, относящихся к выборам, профинансированных политическими партиями, кандидатами и т.д.

7.14. Государства обязаны внедрить механизмы, обеспечивающие честное освещение избирательных кампаний, не ограничивая при этом способности СМИ освещать выборы в полном масштабе и, в случае

с частными средствами массовой информации, выражать свои взгляды о кандидатах, партиях и их программах. В частности, государства должны внедрить процедуры, позволяющие получать жалобы участников избирательной кампании на нечестные или незаконные действия СМИ во время выборов, и адекватно реагировать на них.

КОНВЕНЦИЯ О ЗАЩИТЕ ПРАВ ЧЕЛОВЕКА И ОСНОВНЫХ СВОБОД

(Рим, 4 ноября 1950 года)

(в редакции Протокола № 2 от 6 мая 1963 года, Протокола № 3 от 6 мая 1963 года, Протокола № 5 от 20 января 1966 года, Протокола № 8 от 19 марта 1985 года и Протокола № 11 от 11 мая 1994 года)
(извлечение)

<...>

Статья 10

Свобода выражения мнения

1. Каждый имеет право свободно выражать свое мнение. Это право включает свободу придерживаться своего мнения и свободу получать и распространять информацию и идеи без какого-либо вмешательства со стороны публичных властей и независимо от государственных границ. Настоящая статья не препятствует государствам осуществлять лицензирование радиовещательных, телевизионных или кинематографических предприятий.

2. Осуществление этих свобод, налагающее обязанности и ответственность, может быть сопряжено с определенными формальностями, условиями, ограничениями или санкциями, которые предусмотрены законом и необходимы в демократическом обществе в интересах национальной безопасности, территориальной целостности или общественного порядка, в целях предотвращения беспорядков или преступлений, для охраны здоровья и нравственности, защиты репутации или прав других лиц, предотвращения разглашения информации, полученной конфиденциально, или обеспечения авторитета и беспристрастности правосудия.

Статья 11

Свобода собраний и объединений

1. Каждый имеет право на свободу мирных собраний и на свободу объединения с другими, включая право создавать профессиональные союзы и вступать в таковые для защиты своих интересов.

2. Осуществление этих прав не подлежит никаким ограничениям, кроме тех, которые предусмотрены законом и необходимы в демок-

ратическом обществе в интересах национальной безопасности и общественного порядка, в целях предотвращения беспорядков и пресуплений, для охраны здоровья и нравственности или защиты прав и свобод других лиц. Настоящая статья не препятствует введению законных ограничений на осуществление этих прав лицами, входящими в состав вооруженных сил, полиции или административных органов государства.

**Рекомендация R (99)15 государствам-членам относительно мер,
связанных с освещением средствами массовой информации
избирательных кампаний**

*(Принята 9 сентября 1999 г. на 678-м заседании
на уровне представителей министров)*

Комитет министров в соответствии с положениями Статьи 15.6 Статута Совета Европы,

отмечая важную роль средств массовой информации в современном обществе, особенно во время выборов;

подчеркивая, что основополагающий принцип редакционной независимости средств массовой информации приобретает особую важность во время выборов;

осознавая необходимость принимать во внимание существенные различия, которые имеются между печатными средствами массовой информации, телевидением и радио;

подчеркивая, что освещение выборов средствами массовой информации должно быть справедливым, сбалансированным и беспристрастным;

считая, что национальные телерадиокомпании несут особую ответственность за обеспечение в своих программах справедливого и полного освещения выборов, которое может включать в себя предоставление свободного эфирного времени политическим партиям и кандидатам;

отмечая, что особое внимание должно уделяться определенным специфическим особенностям освещения избирательных кампаний, таким как распространение результатов общественных опросов, оплаченная политическая реклама, право на ответ, отражение и обеспечение предвыборного времени;

подчеркивая важную роль саморегулирующих мер со стороны профессионалов средств массовой информации, к примеру, в форме кодексов поведения, которые привносят руководящие принципы положительной практики для ответственного, точного и справедливого освещения избирательных кампаний;

признавая дополнительный характер регулирующих и саморегулирующих мер в этой области;

убежденный в полезности соответствующих структур для освещения средствами массовой информации избирательных кампаний, что способствует свободным и демократическим выборам, принимая во внимание различные юридические и практические подходы государств-членов в этой области и то, что это может подпадать под различные ветви закона;

подтверждая, что любой регулирующий освещение выборов подход должен сочетаться с основополагающим принципом свободы выражения мнения, гарантированным Статьей 10 Европейской конвенцией по правам человека, как это определяется Европейским судом по правам человека;

напоминая об основополагающих принципах, которые содержатся в Резолюции 2, принятой на четвертой Конференции министров по информационной политике (Прага, декабрь, 1994), и в Резолюции R (96) 10 Комитета министров в отношении гарантии независимости национальных теле/радиокомпаний,

рекомендует правительствам государств-участников изучать способы обеспечения уважения принципов справедливости, баланса и беспристрастности в освещении избирательных кампаний средствами массовой информации и рассматривать возможности принятия мер для воплощения этих принципов в своем внутреннем законе или практике, где это возможно, и в соответствии с конституционным правом.

Приложение к Рекомендации R (99) 15

Контекст Рекомендации

Принципы справедливости, баланса и беспристрастности в освещении избирательных кампаний средствами массовой информации распространяются на все формы политических выборов, имеющих место в государствах-членах: президентские, парламентские, региональные, местные и политический референдум.

Эти принципы также распространяются, где это допустимо, на сообщения средств массовой информации относительно выборов, имеющих место за границей, в особенности, когда это средство массовой информации адресует свое сообщение гражданам той страны, где эти выборы проходят.

I. Меры относительно печатных средств массовой информации

1. Свобода прессы

Регулирующие освещение средствами массовой информации выборов структуры не должны ущемлять ни редакционной независимости

газет или журналов, ни их право на выражение любого политического предпочтения.

2. Издания печатных средств массовой информации, владельцами которых являются представители власти

Государства-члены должны принять меры, посредством которых издания печатных средств массовой информации, владельцами которых являются представители власти, когда они освещают избирательные кампании, должны делать это справедливым, сбалансированным и беспристрастным образом, без дискриминации или поддержки какой-либо определенной политической партии или кандидата.

Если такие издания допускают размещение оплаченной политической рекламы в своих публикациях, им следует обеспечить условия, при которых обращения всех политических соперников и партий с вопросом о покупке рекламного места рассматривались бы одинаковым и недискриминационным образом.

II. Меры относительно радио и телевидения

1. Общий подход

Во время избирательных кампаний регулирующие структуры должны поощрять и способствовать плюралистическому выражению мнений через радио и телевидение.

Отдавая должное уважение редакционной независимости радио- и телевещателей, регулирующие структуры должны способствовать выполнению обязательства освещать избирательные кампании справедливым, сбалансированным и беспристрастным образом во всех программах радио- и телевещателей. Такое обязательство должно распространяться в равной степени как на общественные, так и на частные телерадиокомпании в их соответствующих зонах вещания.

В государствах-членах, где понятие «период времени до начала выборов» определяется внутренним законодательством, правила в отношении справедливого, сбалансированного и беспристрастного освещения избирательных кампаний радио и телевидением должны также применяться в течение этого периода.

2. Новостные и освещающие текущие дела программы

Где саморегулирование не может этого обеспечить, государствам-членам следует принять меры, посредством которых вещатели общественного и частного радиотелевидения в течение периода выборов должны быть особенно справедливыми, сбалансированными и беспристрастными в своих новостных и освещающих текущие дела программах, включая программы в форме дискуссии, такие, как интервью или дебаты.

Никаких привилегированных обращений не должно быть со стороны дикторов/телеведущих к представителям власти во время этих про-

грамм. Эта сторона дела должна быть предметом рассмотрения посредством соответствующих саморегулирующих мер. Когда это имеет место, государствам-участникам следует изучать вопрос о том, не нужно ли соответствующему мониторингу в отношении освещения выборов со стороны представителей власти предоставить полномочия вмешиваться, где это допустимо, с тем, чтобы исправить возможные недостатки.

3. Другие программы

Особое внимание должно быть уделено иным, помимо новостных и освещающих текущие дела, программам, которые не связаны непосредственно с кампанией, но могут также иметь влияние на отношение избирателей.

4. Свободное эфирное время для политических партий/кандидатов на общественном радио/телевидении

Государства-члены могут изучать желательность включения в свои регулирующие системы условий, посредством которых свободное эфирное время становится доступным для политических партий и кандидатов на общественном радио/телевидении во время выборов.

Где бы ни предоставлялось такое эфирное время, это должно быть сделано справедливым и недискриминационным образом, на основе четких и объективных критериев.

5. Оплаченная политическая реклама

В государствах-членах, в которых политическим партиям и кандидатам разрешено покупать рекламное место для избирательных целей, регулирующим системам следует обеспечить, чтобы:

- возможность покупки рекламного места была доступной всем соперничающим партиям, при одинаковых условиях и ставках оплаты;
- общественность знала, что сообщение является оплаченной политической рекламой.

Государства-члены могут рассмотреть вопрос введения в своих регулирующих структурах условия ограничения количества мест/времени для политической рекламы, которые претендующая партия или кандидат могут купить.

III. Меры относительно всех средств массовой информации: печатных, радио и телевидения

1. Предшествующий голосованию день

Государства-члены могут рассмотреть преимущества включения в свои регулирующие структуры условия запрещения распространения «партизанских» сообщений по выборам в предшествующий голосованию день.

2. Опросы общественного мнения

Регулирующим и саморегулирующим структурам следует обеспечить, чтобы средства массовой информации при распространении ре-

зультатов опросов общественного мнения предоставляли общественности необходимую информацию, позволяющую судить о значении опросов. Такая информация должна в особенности:

- называть политическую партию или другую организацию либо лицо, которое уполномочено и оплачивает опрос;
- обозначить проводящую опрос организацию и использованную методологию;
- показывать даты и/или период времени, когда проводился опрос.

Все другие вопросы, касающиеся того, каким образом средства массовой информации представляют результаты опросов общественного мнения, должны решаться самими средствами массовой информации.

Какое-либо ограничение со стороны государств-участников, запрещающее публикацию/передачу через радио/телевидение общественных опросов (имеющих намерения по голосованию) в день голосования или регламентирующее количество дней до начала выборов, должно соответствовать Статье 10 Европейской конвенции по правам человека, как это определяется Европейским судом по правам человека.

Также государства-члены могут рассматривать вопрос запрещения сообщений средств массовой информации в отношении результатов опросов общественного мнения сразу же после голосования до тех пор, пока все пункты для голосования в стране не будут закрыты.

3. Право ответа

Учитывая небольшую продолжительность избирательной кампании, любой кандидат, любая политическая партия, которая наделена правом на ответ согласно национальному законодательству или системам, должны быть в состоянии воспользоваться этим правом во время выборов.

IV. Меры для защиты средств массовой информации во время выборов

1. Невмешательство представителей власти

Представители власти должны воздерживаться от вмешательства в деятельность журналистов и другого персонала средств массовой информации с целью повлиять на выборы.

2. Защита от нападения, запугивания и других противозаконных давлений на средства массовой информации

Представители власти должны предпринимать соответствующие шаги для эффективной защиты журналистов и другого персонала средств массовой информации и их помещений, поскольку это имеет возрастающее значение во время выборов. В то же время эта защита не должна затруднять выполнение ими своей работы.

**СВОД РЕКОМЕНДУЕМЫХ НОРМ ПРИ ПРОВЕДЕНИИ
ВЫБОРОВ. РУКОВОДЯЩИЕ ПРИНЦИПЫ
И ПОЯСНИТЕЛЬНЫЙ ДОКЛАД**

*(52-я сессия. Венеция, 18–19 октября 2002 года, Страсбург,
30 октября 2002 года)*
(извлечение)

<...>

ПОЯСНИТЕЛЬНЫЙ ДОКЛАД

(52-я пленарная сессия, Венеция, 18–19 октября 2002 года)

<...>

3.1. Свобода избирателей формировать свое мнение

а. *Свобода избирателей формировать свое мнение* отчасти пересекается с равенством возможностей. Для этого требуется, чтобы государство и в целом органы власти соблюдали свою обязанность быть беспристрастными, особенно в том, что касается использования средств массовой информации, средств наглядной агитации, права на проведение демонстраций в общественных местах и финансирования партий и кандидатов.

б. На государственные органы власти возложены также некоторые позитивные обязательства. Они должны обеспечивать участие в выборах кандидатов, выдвинутых в соответствии с законом. Выдвижение конкретных кандидатов может быть запрещено лишь в исключительных обстоятельствах, когда этого требуют более значительные общественные интересы. Государственные власти должны также давать избирателям возможность ознакомиться с партийными списками и кандидатами, участвующими в выборах, в частности, посредством надлежащего размещения средств наглядной агитации. Указанная информация должна быть также доступна на языках национальных меньшинств, по крайней мере там, где они составляют определенную часть населения.

Свободному формированию мнений избирателей могут также препятствовать действия *физических лиц*, пытающихся, например, подкупить избирателей: такую практику государство обязано предотвращать и эффективно пресекать.

с. Для обеспечения эффективного применения норм, касающихся свободного формирования избирателями своего мнения, любое нарушение вышеуказанных норм должно быть наказуемо.

**КОНВЕНЦИЯ О СТАНДАРТАХ ДЕМОКРАТИЧЕСКИХ ВЫБОРОВ,
ИЗБИРАТЕЛЬНЫХ ПРАВ И СВОБОД В ГОСУДАРСТВАХ –
УЧАСТНИКАХ СОДРУЖЕСТВА НЕЗАВИСИМЫХ ГОСУДАРСТВ**

(Кишинев, 7 октября 2002 года)

(извлечение)

<...>

Статья 13

**Государственная информационная поддержка выборов
и агитационной деятельности**

1. Стороны обеспечивают свободу поиска, сбора, распространения информации о выборах, кандидатах, беспристрастное информационное освещение выборов в средствах массовой информации и телекоммуникаций.

2. Средства массовой информации и телекоммуникаций призваны информировать население о выборах, выдвижении кандидатов (списков кандидатов), их предвыборных программах (платформах), о ходе избирательной кампании, итогах голосования и результатах выборов, осуществлять свою деятельность в рамках Конституции, законов, международных обязательств государства.

3. В соответствии с законодательством представители средств массовой информации и телекоммуникаций вправе:

а) присутствовать на заседаниях избирательных органов, обеспечивая гласность и открытость их деятельности;

б) знакомиться с документами и материалами соответствующих избирательных органов об итогах голосования или результатах выборов, изготавливать либо получать от соответствующего избирательного органа копии указанных документов и материалов, передавать их для опубликования в средства массовой информации и телекоммуникаций;

в) присутствовать на публичных агитационных мероприятиях, освещать в средствах массовой информации ход их проведения;

г) присутствовать при проведении голосования, подсчете голосов избирателей, установлении итогов голосования и результатов выборов.

4. Гражданам, кандидатам, политическим партиям (коалициям), выдвинувшим кандидата и (или) список кандидатов, иным общественным объединениям, общественным организациям гарантируется свобода проведения агитационной деятельности в любых допускаемых законом формах и законными методами в порядке и сроки, предусмотренные законами, в условиях плюрализма мнений, отсутствия цензуры.

5. Всем кандидатам, политическим партиям (коалициям), участвующим в выборах, в соответствии с Конституцией, законами должны обеспечиваться равные условия доступа к средствам массовой информации и телекоммуникаций для проведения своей предвыборной агитации, в том числе для изложения положений своей предвыборной программы (платформы).

6. При проведении агитационной деятельности не допускается злоупотребление свободой слова и свободой массовой информации, в том числе призывы к насильственному захвату власти, насильственному изменению конституционного строя и нарушению территориальной целостности государства, призывы, направленные на пропаганду войны, террористических, любых иных насильственных действий и возбуждающие социальную, расовую, национальную, этническую, религиозную ненависть и вражду.

7. Средства массовой информации и телекоммуникаций одного государства-участника настоящей Конвенции не могут использоваться в целях участия в агитационной деятельности при проведении выборов на территории другого государства.

8. Перечень нарушений условий и порядка проведения кандидатами, политической партией (коалицией) своей агитационной деятельности, а также участия средств массовой информации в освещении избирательной кампании, являющихся основанием для наступления ответственности, устанавливается законами.

**ЦЕНТРАЛЬНАЯ ИЗБИРАТЕЛЬНАЯ КОМИССИЯ
РОССИЙСКОЙ ФЕДЕРАЦИИ**

ПОСТАНОВЛЕНИЕ

от 10 октября 2003 г. № 38/354-4

**О РАЗЪЯСНЕНИЯХ НЕКОТОРЫХ ВОПРОСОВ
ИНФОРМАЦИОННОГО ОБЕСПЕЧЕНИЯ ВЫБОРОВ ДЕПУТАТОВ
ГОСУДАРСТВЕННОЙ ДУМЫ ФЕДЕРАЛЬНОГО СОБРАНИЯ
РОССИЙСКОЙ ФЕДЕРАЦИИ ЧЕТВЕРТОГО СОЗЫВА
И ИНЫХ ВЫБОРОВ В РОССИЙСКОЙ ФЕДЕРАЦИИ**

В соответствии со статьей 21 Федерального закона «Об основных гарантиях избирательных прав и права на участие в референдуме граждан Российской Федерации» и статьей 26 Федерального закона «О выборах депутатов Государственной Думы Федерального Собрания Российской Федерации» Центральная избирательная комиссия Российской Федерации постановляет:

1. Утвердить Разъяснения некоторых вопросов информационного обеспечения выборов депутатов Государственной Думы Федерального Собрания Российской Федерации четвертого созыва и иных выборов в Российской Федерации (прилагаются).

2. Опубликовать настоящее Постановление в журнале «Вестник Центральной избирательной комиссии Российской Федерации» и в «Российской газете».

Председатель Центральной избирательной
комиссии Российской Федерации
А. ВЕШНЯКОВ

Секретарь Центральной избирательной
комиссии Российской Федерации
О. ЗАСТРОЖНАЯ

**РАЗЪЯСНЕНИЯ
НЕКОТОРЫХ ВОПРОСОВ ИНФОРМАЦИОННОГО
ОБЕСПЕЧЕНИЯ ВЫБОРОВ ДЕПУТАТОВ ГОСУДАРСТВЕННОЙ
ДУМЫ ФЕДЕРАЛЬНОГО СОБРАНИЯ РОССИЙСКОЙ
ФЕДЕРАЦИИ ЧЕТВЕРТОГО СОЗЫВА И ИНЫХ ВЫБОРОВ
В РОССИЙСКОЙ ФЕДЕРАЦИИ**

В связи с обращениями избирательных комиссий субъектов Российской Федерации, организаций, осуществляющих выпуск средств

массовой информации, Центральная избирательная комиссия Российской Федерации разъясняет некоторые вопросы информационного обеспечения выборов депутатов Государственной Думы Федерального Собрания Российской Федерации четвертого созыва и иных выборов в Российской Федерации.

1. Согласно статье 44 Федерального закона от 12 июня 2002 года № 67-ФЗ «Об основных гарантиях избирательных прав и права на участие в референдуме граждан Российской Федерации» (далее – Федеральный закон об основных гарантиях), статье 53 Федерального закона от 20 декабря 2002 года № 175-ФЗ «О выборах депутатов Государственной Думы Федерального Собрания Российской Федерации» (далее – Федеральный закон о выборах депутатов) информационное обеспечение выборов включает в себя информирование избирателей и предвыборную агитацию, способствует осознанному волеизъявлению избирателей, гласности выборов.

Как следует из пунктов 2, 4 и 5 статьи 45 Федерального закона об основных гарантиях, пунктов 2, 4 и 5 статьи 54 Федерального закона о выборах депутатов информационные материалы, размещаемые в средствах массовой информации (далее – СМИ), должны быть объективными, достоверными, не нарушать равенство кандидатов, политических партий и иных избирательных объединений, избирательных блоков. При этом организации, осуществляющие выпуск средств массовой информации, свободны в своей деятельности по информированию избирателей. Вместе с тем редакции СМИ должны соблюдать правило, согласно которому в информационных теле- и радиопрограммах, публикациях в периодических печатных изданиях сообщения о проведении предвыборных мероприятий должны даваться исключительно отдельным информационным блоком, без комментариев. В таких информационных блоках не должно отдаваться предпочтение каким бы то ни было кандидату, политической партии, избирательному блоку, в том числе по времени освещения их предвыборной деятельности или объему печатной площади, отведенной для таких сообщений.

В этой связи необходимо учитывать, что под информационными программами следует понимать ежедневные теле- и радиопрограммы новостей, за исключением авторских информационно-аналитических программ (статья 3 Федерального закона от 13 января 1995 г. № 7-ФЗ «О порядке освещения деятельности органов государственной власти в государственных средствах массовой информации»). По аналогии указанное положение применяется и к информационным сообщениям, содержащимся в периодических печатных изданиях.

Исходя из положений статей 3 и 29 Конституции Российской Федерации, соответствующих положений Федерального закона об основных гарантиях и Федерального закона о выборах депутатов СМИ

выполняют ответственную задачу — всесторонне анализировать предвыборную ситуацию и содействовать осознанному свободному выбору граждан. Запрещение комментариев в информационных программах и сообщениях не препятствует освещению и анализу в информационно-аналитических программах (публикациях) хода избирательной кампании, деятельности кандидатов, политических партий, избирательных блоков, их предвыборных программ, анализу информации о доходах и имуществе кандидатов, финансовых отчетах кандидатов, политических партий, избирательных блоков, результатах их проверки, иной информации, представляемой в СМИ в соответствии с законодательством о выборах.

Из указанных выше положений федеральных законов, рассматриваемых во взаимосвязи, следует, что редакции СМИ вправе свободно, без каких-либо согласований с государственными органами освещать события, происходящие в ходе избирательных кампаний, и придерживаться при этом основополагающих принципов информирования избирателей, отделяя в публикациях объективную информацию о событиях, происшедших в ходе избирательной кампании, от мнения и (или) комментария журналиста по соответствующему вопросу, и не замалчивая поступившую в СМИ информацию о реально происходивших предвыборных мероприятиях тех или иных кандидатов, политических партий, избирательных блоков, в том числе в пользу информации о других кандидатах, партиях, блоках.

2. Пункт 2 статьи 48 Федерального закона об основных гарантиях и пункт 1 статьи 57 Федерального закона о выборах депутатов, в которых дан открытый перечень форм проведения предвыборной агитации, могут применяться только в непосредственной взаимосвязи с требованиями соответственно пункта 4 статьи 2 и пункта 2 статьи 8 указанных Законов, определяющих предвыборную агитацию как деятельность, осуществляемую в период избирательной кампании и имеющую целью побудить или побуждающую избирателей к голосованию за кандидата, кандидатов, список кандидатов или против него (них) либо против всех кандидатов (против всех списков кандидатов).

Таким образом, из определения предвыборной агитации во взаимосвязи с положениями подпунктов в — е пункта 2 статьи 48 Федерального закона об основных гарантиях, подпунктов 3—6 пункта 1 статьи 57 Федерального закона о выборах депутатов следует, что агитационная деятельность может осуществляться, в том числе, путем систематического распространения информации о каких-либо кандидатах, политических партиях, избирательных блоках в сочетании с позитивными или негативными комментариями либо без комментариев, но с явным преобладанием сведений о каких-либо кандидатах, политических партиях, избирательных блоках при замалчивании информации о других.

3. Законодательством Российской Федерации не запрещено проводить опросы общественного мнения любым организациям, в том числе организациям, осуществляющим выпуск СМИ. Редакции СМИ вправе публиковать данные таких опросов с соблюдением требований, указанных в пунктах 2 и 3 статьи 46 Федерального закона об основных гарантиях, пунктах 2 и 3 статьи 55 Федерального закона о выборах депутатов. При этом следует учитывать, что в соответствии с пунктом 7 статьи 45 Федерального закона об основных гарантиях, пунктом 7 статьи 54 Федерального закона о выборах депутатов опубликование (обнародование) данных о результатах выборов запрещается в день голосования до момента окончания голосования на территории соответствующего избирательного округа.

КОНСТИТУЦИОННЫЙ СУД РОССИЙСКОЙ ФЕДЕРАЦИИ

ПОСТАНОВЛЕНИЕ
от 30 октября 2003 года № 15-П

**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**

Именем Российской Федерации

Конституционный Суд Российской Федерации в составе Председателя В.Д. Зорькина, судей М.В. Баглая, Н.С. Бондаря, Г.А. Гаджиева, Ю.М. Данилова, Л.М. Жарковой, Г.А. Жилина, С.М. Казанцева, М.И. Клеандрова, А.Л. Кононова, Л.О. Красавчиковой, В.О. Лучина, Ю.Д. Рудкина, Н.В. Селезнева, А.Я. Сливы, В.Г. Стрекозова, О.С. Хохряковой, Б.С. Эбзеева, В.Г. Ярославцева,

с участием представителей группы депутатов Государственной Думы, направившей запрос в Конституционный Суд Российской Федерации, – депутатов Государственной Думы А.Н. Котюсова и Б.Б. Надеждина, а также адвоката В.Ю. Прохорова, гражданина С.А. Бунтмана и его представителя – адвоката П.А. Астахова, граждан К.А. Катаняна и К.С. Рожкова, представителей Государственной Думы – депутатов Государственной Думы В.В. Гребенникова и С.А. Попова, полномочного представителя Совета Федерации в Конституционном Суде Российской Федерации Ю.А. Шарандина, полномочного представителя Президента Российской Федерации в Конституционном Суде Российской Федерации М.А. Митюкова,

руководствуясь статьей 125 (пункт а части 2 и часть 4) Конституции Российской Федерации, подпунктом а пункта 1 и пунктом 3 части 1, частями 3 и 4 статьи 3, частью 1 статьи 21, статьями 36, 74, 84, 85, 86, 96, 97 и 99 Федерального конституционного закона «О Конституционном Суде Российской Федерации»,

рассмотрел в открытом заседании дело о проверке конституционности отдельных положений Федерального закона «Об основных га-

рантиях избирательных прав и права на участие в референдуме граждан Российской Федерации».

Поводом к рассмотрению дела явились запрос группы депутатов Государственной Думы и жалобы граждан С.А. Бунтмана, К.А. Катаняна и К.С. Рожкова, в которых оспаривается конституционность отдельных положений статей 45, 46, 48, 49, 50, 52 и 56 Федерального закона «Об основных гарантиях избирательных прав и права на участие в референдуме граждан Российской Федерации». Основанием к рассмотрению дела явилась обнаружившаяся неопределенность в вопросе о том, соответствуют ли Конституции Российской Федерации оспариваемые заявителями законоположения.

Поскольку все обращения касаются одного и того же предмета, Конституционный Суд Российской Федерации, руководствуясь статьей 48 Федерального конституционного закона «О Конституционном Суде Российской Федерации», соединил дела по этим обращениям в одном производстве.

Заслушав сообщения судей-докладчиков М.В. Баглая и В.Г. Стрекозова, объяснения сторон и их представителей, заключение эксперта — доктора юридических наук М.А. Федотова, выступления приглашенных в заседание полномочного представителя Правительства Российской Федерации в Конституционном Суде Российской Федерации М.Ю. Барщевского, представителей: от Центральной избирательной комиссии Российской Федерации — В.И. Лысенко и М.В. Гришиной, от Генерального прокурора Российской Федерации — М.Н. Малиновского, исследовав представленные документы и иные материалы, Конституционный Суд Российской Федерации

установил:

1. В запросе группы депутатов Государственной Думы и жалобах граждан С.А. Бунтмана, К.А. Катаняна и К.С. Рожкова оспаривается конституционность отдельных положений статей 45, 46, 48, 49, 50, 52 и 56 Федерального закона от 12 июня 2002 г. «Об основных гарантиях избирательных прав и права на участие в референдуме граждан Российской Федерации» (в редакции от 4 июля 2003 г.), касающихся регулирования деятельности организаций, осуществляющих выпуск средств массовой информации, в связи с информационным обеспечением выборов и референдумов.

1.1. Обратившиеся в Конституционный Суд Российской Федерации депутаты Государственной Думы утверждают, что положения подпунктов «д», «е», «ж» определяющего понятие и виды предвыборной агитации пункта 2 статьи 48 Федерального закона «Об основных гарантиях избирательных прав и права на участие в референдуме

граждан Российской Федерации» противоречат статьям 29 и 55 (часть 3) Конституции Российской Федерации. По мнению заявителей, эти положения позволяют отнести к предвыборной агитации любую деятельность по распространению информации о кандидатах, списках кандидатов, избирательных объединениях, избирательных блоках, что во взаимосвязи с подпунктом ж пункта 7 статьи 48 того же Федерального закона, запрещающим представителям организаций, осуществляющих выпуск средств массовой информации, при осуществлении ими профессиональной деятельности проводить предвыборную агитацию, агитацию по вопросам референдума, означает несоразмерное ограничение свободы слова, права каждого передавать, производить и распространять информацию и нарушает гарантии свободы массовой информации.

1.2. Приказом главного редактора радиостанции «Эхо Москвы» сотруднику радиостанции С.А. Бунтману было объявлено дисциплинарное взыскание в виде выговора за то, что, выступая с комментариями в период избирательной кампании по выборам губернатора Санкт-Петербурга, он в нарушение статей 45, 48 и 49 Федерального закона «Об основных гарантиях избирательных прав и права на участие в референдуме граждан Российской Федерации» в прямом эфире высказался по поводу возможных последствий избрания одного из кандидатов, выразил свое отношение к его выдвижению на эту должность и заявил, что при таких условиях он голосовал бы против всех.

Исковые требования С.А. Бунтмана о снятии взыскания, которое, как он полагал, было вынесено на основании противоречащих статьям 3, 29 и 32 Конституции Российской Федерации законоположений, судом общей юрисдикции оставлены без удовлетворения с указанием на то, что в соответствии со статьей 125 (часть 4) Конституции Российской Федерации проверка конституционности закона относится к компетенции Конституционного Суда Российской Федерации.

В жалобе гражданина С.А. Бунтмана, направленной в Конституционный Суд Российской Федерации, утверждается, что положение пункта 5 статьи 45 Федерального закона «Об основных гарантиях избирательных прав и права на участие в референдуме граждан Российской Федерации», запрещающее давать в информационных теле- и радиопрограммах, публикациях в периодических печатных изданиях комментарии к сообщениям о проведении предвыборных мероприятий, а также регулирующие вопросы предвыборной агитации статья 48 того же Федерального закона нарушают конституционные гарантии свободы информации и избирательных прав. В заседании Конституционного Суда Российской Федерации представитель заявителя адвокат П.А. Астахов уточнил предмет жалобы в части, касающейся статьи 48, и просил проверить конституционность подпунктов в, ж ее пункта 2,

признающих предвыборной агитацией описание возможных последствий избрания или неизбрания кандидата и иные действия, имеющие целью побудить или побуждающие избирателей голосовать за кандидатов или против них, а также против всех кандидатов, во взаимосвязи с подпунктом ж пункта 7 данной статьи.

1.3. Решением суда общей юрисдикции оставлен без удовлетворения иск гражданина К.А. Катаняна к редакции газеты «Время МН» об отмене приказа о наложении на него дисциплинарного взыскания в виде выговора. При этом суд указал, что истцом, на момент вынесения решения являвшимся редактором отдела политики редакции газеты «Время МН», были нарушены содержащиеся в статьях 45, 46, 48, 50 и 52 Федерального закона «Об основных гарантиях избирательных прав и права на участие в референдуме граждан Российской Федерации» положения, запрещающие предвыборную агитацию журналистам при осуществлении профессиональных обязанностей и требующие от них уделять равное внимание всем претендентам, не отдавая предпочтения какому бы то ни было кандидату.

В своей жалобе в Конституционный Суд Российской Федерации К.А. Катанян утверждает, что пункт 2 статьи 45, пункт 2 статьи 46, подпункты б – ж пункта 2, пункт 5 и подпункт ж пункта 7 статьи 48, пункт 11 статьи 50, пункт 5 статьи 52 и пункт 6 статьи 56 Федерального закона «Об основных гарантиях избирательных прав и права на участие в референдуме граждан Российской Федерации» несоразмерно ограничивают право гражданина на участие в свободных выборах, право каждого свободно производить и распространять информацию, право каждого на свободное использование своих способностей и имущества для предпринимательской и иной не запрещенной законом экономической деятельности, а потому противоречат статьям 3, 29, 32, 34 и 55 (часть 3) Конституции Российской Федерации.

Между тем, как следует из мотивировочной части судебного решения, вынесенного по делу К.А. Катаняна, на основе исследования материалов дела (в том числе пояснений истца и содержания его статьи в газете «Время МН») суд общей юрисдикции пришел к выводу, что опубликованная истцом информация способствовала созданию положительного отношения избирателей к одному из кандидатов на пост главы Республики Мордовия, нарушила равенство кандидатов, отдав предпочтение одному из них, что не соответствует требованиям Федерального закона «Об основных гарантиях избирательных прав и права на участие в референдуме граждан Российской Федерации». Это означает, что суд, по существу, основывал свое решение на пункте 5 статьи 45 названного Федерального закона и подпункте «б» пункта 2 его статьи 48, в котором выражение предпочтения в отношении какого-либо из кандидатов, в частности указание на то, за какого из кандидатов

будет голосовать избиратель, признается предвыборной агитацией, во взаимосвязи с подпунктом «ж» пункта 7 той же статьи.

Таким образом, только эти законоположения – в силу статьи 125 (часть 4) Конституции Российской Федерации, пункта 3 части первой и части третьей статьи 3, части первой статьи 36, части третьей статьи 74, части первой статьи 96 и пункта 2 статьи 97 Федерального конституционного закона «О Конституционном Суде Российской Федерации» – являются предметом проверки Конституционного Суда Российской Федерации по данной жалобе; в части, касающейся проверки иных оспариваемых К.А. Катаняном норм Федерального закона «Об основных гарантиях избирательных прав и права на участие в референдуме граждан Российской Федерации», производство по его жалобе подлежит прекращению в соответствии с пунктом 2 части первой статьи 43 и статьей 68 Федерального конституционного закона «О Конституционном Суде Российской Федерации».

1.4. Постановлением мирового судьи гражданин К.С. Рожков был подвергнут административному штрафу за публикацию в газете «Светлогорье», главным редактором и учредителем которой он является, материалов, содержащих предусмотренные подпунктами в, г пункта 2 статьи 48 Федерального закона «Об основных гарантиях избирательных прав и права на участие в референдуме граждан Российской Федерации» признаки предвыборной агитации, выразившейся в описании возможных последствий избрания одного из кандидатов на должность мэра города Калининграда и распространении информации с явным преобладанием сведений об этом кандидате в сочетании с негативными комментариями, что, как указал мировой судья, в силу подпункта ж пункта 7 статьи 48 названного Федерального закона представителям организаций, осуществляющих выпуск средств массовой информации, при осуществлении ими профессиональной деятельности в агитационный период запрещено. В постановлении отмечается также, что К.С. Рожков опубликовал материалы до того, как начался определенный пунктом 2 статьи 49 Федерального закона «Об основных гарантиях избирательных прав и права на участие в референдуме граждан Российской Федерации» 30-дневный срок предвыборной агитации на каналах организаций телерадиовещания и в периодических печатных изданиях.

В своей жалобе в Конституционный Суд Российской Федерации К.С. Рожков просит проверить конституционность пункта 2 статьи 48 и пункта 2 статьи 49 Федерального закона «Об основных гарантиях избирательных прав и права на участие в референдуме граждан Российской Федерации», которыми, по его мнению, неправомерно широко определяется понятие предвыборной агитации, создается возможность подвести под это понятие любые сведения и информацию о кандида-

тах, что ведет к нарушению закрепленных Конституцией Российской Федерацией свободы информации (статья 29) и права на свободные выборы (статьи 3 и 32).

Конституционность подпункта ж пункта 7 статьи 48 Федерального закона «Об основных гарантиях избирательных прав и права на участие в референдуме граждан Российской Федерации», устанавливающего безусловный запрет на проведение предвыборной агитации представителями организаций, осуществляющих выпуск средств массовой информации, при осуществлении ими профессиональной деятельности и тем самым исключающего их из числа субъектов правомерной предвыборной агитации, а следовательно, не допускающего распространения на них предписания пункта 2 статьи 49 названного Федерального закона о возможности проведения агитации в указанный период, К.С. Рожковым не оспаривается. Не подвергая сомнению необходимость законодательного разграничения предвыборной агитации и информирования избирателей, нарушение своих конституционных прав заявитель, по существу, связывает с неопределенностью положений пункта 2 статьи 48 этого Федерального закона, определяющих виды действий, подпадающих под понятие предвыборной агитации.

Поскольку суд отнес К.С. Рожкова к представителям организаций, осуществляющих выпуск средств массовой информации, и применил к нему подпункт ж пункта 7 статьи 48 Федерального закона «Об основных гарантиях избирательных прав и права на участие в референдуме граждан Российской Федерации», вводящий запрет на предвыборную агитацию лицами данной категории, нельзя полагать, что одновременно к нему можно было применить и пункт 2 статьи 49 того же Федерального закона, адресованный лицам, в силу его статей 50 и 51 правомочным вести предвыборную агитацию в средствах массовой информации.

Следовательно, предметом проверки по жалобе К.С. Рожкова являются положения, содержащиеся в подпунктах в, г пункта 2 статьи 48 Федерального закона «Об основных гарантиях избирательных прав и права на участие в референдуме граждан Российской Федерации»; в части, касающейся проверки конституционности пункта 2 статьи 49 названного Федерального закона, производство по данной жалобе подлежит прекращению.

1.5. Таким образом, в соответствии с требованиями статей 3, 84, 85, 96 и 97 Федерального конституционного закона «О Конституционном Суде Российской Федерации» предметом рассмотрения по настоящему делу являются следующие положения Федерального закона «Об основных гарантиях избирательных прав и права на участие в референдуме граждан Российской Федерации»:

пункт 5 статьи 45, устанавливающий требования к содержанию сообщений о проведении предвыборных мероприятий, мероприятий, связанных с референдумом, в информационных теле- и радиопрограммах, публикациях в периодических печатных изданиях;

положения подпунктов б, в, г, д, е, ж пункта 2 статьи 48, определяющие нормативное содержание предвыборной агитации, во взаимосвязи с положением подпункта ж пункта 7 той же статьи, в силу которого представителям организаций, осуществляющих выпуск средств массовой информации, при осуществлении ими профессиональной деятельности запрещается проводить предвыборную агитацию, агитацию по вопросам референдума.

2. Согласно Конституции Российской Федерации в Российской Федерации как демократическом правовом государстве высшим непосредственным выражением власти народа являются референдум и свободные выборы (статья 1, часть 1; статья 3, часть 3); граждане Российской Федерации имеют право участвовать в управлении делами государства как непосредственно, так и через своих представителей, избирать и быть избранными в органы государственной власти и органы местного самоуправления, участвовать в референдуме (статья 32, части 1 и 2). Конституция Российской Федерации устанавливает также, что каждому гарантируется свобода мысли и слова, каждый имеет право свободно искать, получать, передавать, производить и распространять информацию любым законным способом, гарантируется свобода массовой информации (статья 29, части 1, 4 и 5), признание, соблюдение и защита которых в силу статьи 2 являются обязанностью государства.

Этим положениям корреспондируют требования Конвенции о защите прав человека и основных свобод, в соответствии с которыми свободные выборы должны проводиться с разумной периодичностью путем тайного голосования в таких условиях, которые обеспечивали бы свободное волеизъявление народа при выборе законодательной власти (статья 3 Протокола № 1); каждый имеет право на свободу выражения мнений, которое включает свободу придерживаться своего мнения и свободу получать и распространять информацию и идеи без какого-либо вмешательства со стороны органов публичной власти и независимо от государственных границ (пункт 1 статьи 10).

В целях гарантирования свободных выборов и референдумов федеральный законодатель – по смыслу статей 3, 29, 32 во взаимосвязи со статьями 71 (пункт в), 72 (пункт «б» части 1) и 76 (части 1 и 2) Конституции Российской Федерации – вправе устанавливать порядок и условия их информационного обеспечения. Вместе с тем выборы могут считаться свободными, только когда реально гарантированы право на информацию и свобода выражения мнений. Поэтому законодатель обязан обеспечивать права граждан на получение и распространение

информации о выборах и референдумах, соблюдая применительно к данному предмету регулирования баланс конституционно защищаемых ценностей — права на свободные выборы и свободы слова и информации и не допуская неравенства и несоразмерных ограничений (статьи 19 и 55 Конституции Российской Федерации; пункт 2 статьи 10 Конвенции о защите прав человека и основных свобод; пункт 3 статьи 19 Международного пакта о гражданских и политических правах).

3. Выполнение организациями, осуществляющими выпуск средств массовой информации, такой социальной функции, как информационное обеспечение выборов и референдумов, в Российской Федерации как демократическом правовом государстве призвано способствовать осознанному волеизъявлению граждан, гласности выборов и референдумов. Исходя из того, что пользование свободой массовой информации — по смыслу статьи 29 Конституции Российской Федерации, пункта 2 статьи 10 Конвенции о защите прав человека и основных свобод и пункта 3 статьи 19 Международного пакта о гражданских и политических правах — налагает на организации, осуществляющие выпуск средств массовой информации, особые обязанности и особую ответственность, представители этих организаций, действующих на основе редакционной независимости и вырабатываемых журналистским сообществом норм саморегуляции, т.е. правил профессии и этических принципов, должны занимать этичные и взвешенные позиции и освещать избирательные кампании справедливым, сбалансированным и беспристрастным образом.

Федеральный закон «Об основных гарантиях избирательных прав и права на участие в референдуме граждан Российской Федерации», в соответствии с которым информационное обеспечение выборов и референдумов включает как информирование избирателей, так и предвыборную агитацию, исходит из того, что представители организаций, осуществляющих выпуск средств массовой информации, при осуществлении ими профессиональной деятельности не должны являться субъектами агитационной деятельности. Это прямо следует из содержания главы VII «Гарантии прав граждан на получение и распространение информации о выборах и референдумах» данного Федерального закона: если за гражданами и общественными объединениями признается право проведения предвыборной агитации в допускаемых законом формах и законными методами (пункт 1 статьи 48), то организации, осуществляющие выпуск средств массовой информации, осуществляют лишь информирование избирателей (статья 45), а их представителям при осуществлении профессиональной деятельности запрещено проводить предвыборную агитацию, выпускать и распространять любые агитационные материалы (подпункт ж пункта 7 статьи 48). При этом в соответствии с Кодексом Российской Федерации

об административных правонарушениях нарушение данного запрета влечет административную ответственность (статья 5.8).

Устанавливаемое Федеральным законом «Об основных гарантиях избирательных прав и права на участие в референдуме граждан Российской Федерации» ограничение информирования избирателей от предвыборной агитации направлено на обеспечение формирования свободного волеизъявления граждан и гласности выборов и отвечает требованиям статей 3 (часть 3), 29 (части 1, 3, 4 и 5), 32 (части 1, 2 и 3) Конституции Российской Федерации, поскольку только когда реально гарантированы право на объективную информацию и свобода выражения мнений, выборы могут считаться свободными. Применительно к средствам массовой информации свободу выражения мнений нельзя отождествлять со свободой предвыборной агитации, к которой не предъявляются требования объективности. Поэтому в целях защиты права на свободные выборы, являющиеся одной из основ конституционного строя, в том числе в целях обеспечения свободного волеизъявления избирателей, свобода выражения мнений для представителей средств массовой информации, как следует из статей 3 (часть 3), 17 (часть 3), 29 (часть 5), 32 (часть 2) и 55 (часть 3) Конституции Российской Федерации, может быть ограничена Федеральным законом.

Вместе с тем, как вытекает из сформулированных Конституционным Судом Российской Федерации правовых позиций, ограничения конституционных прав, в том числе, следовательно, свободы массовой информации, должны быть необходимыми и соразмерными конституционно признаваемым целям таких ограничений; в тех случаях, когда конституционные нормы позволяют законодателю установить ограничения закрепляемых ими прав, он не может осуществлять такое регулирование, которое посягало бы на само существо того или иного права и приводило бы к утрате его реального содержания; при допустимости ограничения того или иного права в соответствии с конституционно одобряемыми целями государство, обеспечивая баланс конституционно защищаемых ценностей и интересов, должно использовать не чрезмерные, а только необходимые и строго обусловленные этими целями меры; публичные интересы, перечисленные в статье 55 (часть 3) Конституции Российской Федерации, могут оправдать правовые ограничения прав и свобод, только если такие ограничения отвечают требованиям справедливости, являются адекватными, пропорциональными, соразмерными и необходимыми для защиты конституционно значимых ценностей, в том числе прав и законных интересов других лиц, не имеют обратной силы и не затрагивают само существо конституционного права, т.е. не ограничивают пределы и применение основного содержания соответствующих конституционных норм; чтобы исключить возможность несоразмерного ограничения прав и сво-

бод человека и гражданина в конкретной правоприменительной ситуации, норма должна быть формально определенной, точной, четкой и ясной, не допускающей расширительного толкования установленных ограничений и, следовательно, произвольного их применения.

Изложенные правовые позиции Конституционного Суда Российской Федерации корреспондируют правовым позициям Европейского Суда по правам человека в делах, связанных с определением границ свободы выражения мнений и права на информацию в период избирательной кампании. В частности, в решении от 19 февраля 1998 г. по делу «Боуман против Соединенного Королевства» отмечается, что право на свободу слова, гарантированное статьей 10 Конвенции о защите прав человека и основных свобод, необходимо рассматривать в свете права на свободные выборы. Европейский Суд подчеркивает, что свободные выборы и свобода слова, в особенности свобода политической дискуссии, образуют основу любой демократической системы, оба права взаимосвязаны и укрепляют друг друга; по этой причине особенно важно, чтобы всякого рода информация и мнения могли циркулировать свободно в период, предшествующий выборам; тем не менее при некоторых обстоятельствах эти два права могут вступить в конфликт, и тогда может быть сочтено необходимым, чтобы до или во время проведения выборов были установлены определенные ограничения свободы слова, которые в обычных условиях были бы неприемлемы; их цель — обеспечить свободное выражение мнений народа при избрании законодательной власти.

4. В соответствии с пунктом 5 статьи 45 Федерального закона «Об основных гарантиях избирательных прав и права на участие в референдуме граждан Российской Федерации» в информационных теле- и радиопрограммах, публикациях в периодических печатных изданиях сообщения о проведении предвыборных мероприятий, мероприятий, связанных с референдумом, должны даваться исключительно отдельным информационным блоком, без комментариев; в них не должно отдаваться предпочтение какому бы то ни было кандидату, избирательному объединению, избирательному блоку, инициативной группе по проведению референдума, иной группе участников референдума, в том числе по времени освещения их предвыборной деятельности, деятельности, связанной с проведением референдума, объему печатной площади, отведенной таким сообщениям.

Положения пункта 2 статьи 48 данного Федерального закона признают предвыборной агитацией осуществляемые в период избирательной кампании:

выражение предпочтения в отношении какого-либо из кандидатов, избирательных объединений, избирательных блоков, в частности указание на то, за какого из кандидатов, за какой из списков кандидатов,

за какое из избирательных объединений, за какой из избирательных блоков будет голосовать избиратель (подпункт б);

описание возможных последствий избрания или неизбрания кандидата (списка кандидатов) (подпункт в);

распространение информации с явным преобладанием сведений о каких-либо кандидатах, избирательных объединениях, избирательных блоках в сочетании с позитивными либо негативными комментариями (подпункт г);

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

деятельность, способствующую созданию положительного или отрицательного отношения избирателей к кандидату, избирательному объединению, избирательному блоку, к которым принадлежит данный кандидат, к избирательному объединению, избирательному блоку, выдвинувшим кандидата, кандидатов, список кандидатов (подпункт е);

иные действия, имеющие целью побудить или побуждающие избирателей голосовать за кандидатов, списки кандидатов или против них, против всех кандидатов, против всех списков кандидатов (подпункт ж).

Согласно подпункту «ж» пункта 7 статьи 48 запрещается проводить предвыборную агитацию, агитацию по вопросам референдума, выпускать и распространять любые агитационные материалы представителям организаций, осуществляющих выпуск средств массовой информации, при осуществлении ими профессиональной деятельности.

4.1. Названные положения Федерального закона «Об основных гарантиях избирательных прав и права на участие в референдуме граждан Российской Федерации», касающиеся регулирования общественных отношений в сфере информационного обеспечения выборов применительно к организациям, осуществляющим выпуск средств массовой информации, следует рассматривать во взаимосвязи с другими положениями данного Федерального закона, также отражающими различия в осуществлении этими организациями деятельности по информированию избирателей и использовании средств массовой информации для предвыборной агитации.

Так, статьей 44 устанавливается, что информирование избирателей и предвыборная агитация, агитация по вопросам референдума являются элементами информационного обеспечения выборов и способствуют осознанному волеизъявлению граждан, гласности выборов и референдумов. При этом согласно статье 45 содержание информационных материалов, размещаемых в средствах массовой информации, должно быть объективным, достоверным, не должно нарушать равенство кандидатов, избирательных объединений, изби-

рательных блоков (пункт 2), а деятельность организаций, осуществляющих выпуск средств массовой информации, по информированию избирателей, участников референдума осуществляется свободно (пункт 4).

Что касается предвыборной агитации, то она определяется как деятельность, осуществляемая в период избирательной кампании, имеющая целью побудить или побуждающая избирателей к голосованию за кандидата, кандидатов, список кандидатов или против него (них) либо против всех кандидатов (против всех списков кандидатов) (пункт 4 статьи 2) и выражающаяся в призывах голосовать за или против кандидата (списка кандидатов) (подпункт а пункта 2 статьи 48), а также в иных действиях, указанных в подпунктах б – ж пункта 2 статьи 48. Следовательно, понятие «предвыборная агитация» включает в себя совокупность действий, имеющих целью побудить или побуждающих избирателей голосовать за или против кандидата, кандидатов или списков кандидатов и осуществляемых кандидатом, избирательным объединением, избирательным блоком самостоятельно либо в установленном законодательством порядке с привлечением иных лиц (пункт 4 статьи 48) со дня выдвижения или регистрации (пункт 1 статьи 49), а на каналах организаций телерадиовещания и в периодических печатных изданиях — за 30 дней до начала голосования (пункт 2 статьи 49).

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

По смыслу положений пункта 2 статьи 48 во взаимосвязи с подпунктом же ее пункта 7 и пунктом 4 статьи 2, последствия агитации как правонарушающего действия представителя организации, осуществляющей выпуск средства массовой информации, при осуществлении

им профессиональной деятельности не являются элементом объективной стороны состава данного правонарушения, которая ограничена лишь самим противоправным действием, не предполагающим подтверждение того, что распространенная информация действительно повлияла или могла повлиять на отношение неопределенного круга избирателей к соответствующему кандидату или избирательному объединению. Следовательно, умысел в качестве необходимого элемента субъективной стороны формального состава такого правонарушения, как незаконная агитация, не может охватывать ее последствия и заключается лишь в осознании прямой цели данного противоправного действия. Именно поэтому не может быть признано агитацией информирование избирателей через средства массовой информации, в том числе об имевших место агитационных призывах голосовать за или против кандидата или о других агитационных действиях, предусмотренных пунктом 2 статьи 48, без выявления соответствующей непосредственно агитационной цели, наличие либо отсутствие которой во всяком случае подлежит установлению судами общей юрисдикции и (или) иными правоприменителями при оценке ими тех или иных конкретных действий как противозаконной предвыборной агитации.

4.2. Пункт 2 статьи 48 Федерального закона «Об основных гарантиях избирательных прав и права на участие в референдуме граждан Российской Федерации» признает предвыборной агитацией выражение предпочтения в отношении кого-либо из кандидатов, в частности указание на то, за кого будет голосовать избиратель (подпункт б). Само по себе позитивное или негативное мнение о ком-либо из кандидатов не является предвыборной агитацией и не может послужить основанием для привлечения к административной ответственности представителя организации, осуществляющей выпуск средств массовой информации, если только не будет доказана специальная цель, а именно направленность на поддержку либо на противодействие конкретному кандидату, избирательному объединению, избирательному блоку. «Выражение предпочтения» является не чем иным, как разновидностью выражения мнений. Следовательно, применительно к профессиональной деятельности представителей средств массовой информации толкование такого действия, как выражение предпочтения, в качестве правонарушения — без доказанности его направленности именно на агитацию — означало бы ограничение свободы выражения мнений и нарушение свободы массовой информации (статья 29, части 1, 3 и 5 Конституции Российской Федерации).

Наличие именно агитационной цели предполагает и подпункт в пункта 2 статьи 48, признающий одним из видов предвыборной агитации описание возможных последствий избрания или неизбрания кандидата (списка кандидатов), поскольку в отсутствие такой цели

подобное «описание» являлось бы не чем иным, как разновидностью выражения мнений.

В подпункте г пункта 2 статьи 48 предвыборной агитацией признается распространение информации с явным преобладанием сведений о каких-либо кандидатах в сочетании с позитивными либо негативными комментариями. Однако в информационных сообщениях о предвыборных мероприятиях кандидата не могут не преобладать сведения именно об этом кандидате, и, следовательно, главную смысловую нагрузку в предусмотренном данным подпунктом виде агитационной деятельности имеет наличие позитивных или негативных комментариев о нем, что также является разновидностью выражения мнений и в отсутствие агитационной цели не может рассматриваться в качестве предвыборной агитации.

Подпункт д пункта 2 статьи 48 к предвыборной агитации относит распространение информации о деятельности кандидата, не связанной с его профессиональной деятельностью или исполнением им своих служебных (должностных) обязанностей. Распространение данной нормы на представителей организаций, осуществляющих выпуск средств массовой информации, как на субъектов, которым предвыборная агитация не разрешается, без подтверждения агитационной цели их действий означало бы существенное ограничение права избирателей на получение достоверной, объективной и всесторонней информации о кандидатах, поскольку для формирования наиболее полного представления о том или ином кандидате избирателю необходимо располагать сведениями как о его текущей служебной, так и об иной деятельности. Одновременно это ущемляло бы право граждан свободно искать, получать, передавать, производить и распространять информацию любым законным способом и, следовательно, противоречило бы статье 29 (части 4 и 5) Конституции Российской Федерации.

Подпункт е пункта 2 статьи 48 признает предвыборной агитацией деятельность, способствующую созданию положительного или отрицательного отношения избирателей к кандидату. В случаях противоправной агитации эта деятельность также предполагает наличие такого необходимого признака (компонента) агитации, как ее осознанно агитационный характер. Иначе допускалось бы неправомерное распространение данной нормы на произвольно широкий круг действий, связанных с информированием, которое объективно может способствовать созданию положительного или отрицательного отношения избирателей к кандидату, однако в силу отсутствия умысла не относится к агитации. Тем самым вводились бы чрезмерные ограничения как права избирателей на получение достоверной информации, так и свободы массовой информации.

Таким образом, подпункты б, в, г, д, е пункта 2 статьи 48 Федерального закона «Об основных гарантиях избирательных прав и права на участие в референдуме граждан Российской Федерации» во взаимосвязи с положениями статьи 45, подпунктом а пункта 2 и подпунктом ж пункта 7 статьи 48 – исходя из их конституционно-правового предназначения и смысла – не допускают расширительного понимания предвыборной агитации применительно к ее запрету для представителей организаций, осуществляющих выпуск средств массовой информации, при осуществлении ими профессиональной деятельности, т.е. без учета того, что противозаконной агитационной деятельностью (нарушающей предписание подпункта ж пункта 7 статьи 48) может признаваться только совершение ими предусмотренных в пункте 2 статьи 48 действий, преследующих специальную агитационную цель, – в отличие от информирования избирателей, в том числе во внешне сходной по форме с агитацией профессиональной деятельности, предусмотренной пунктом 5 статьи 45.

Положение пункта 5 статьи 45, согласно которому в информационных программах телевидения и радио не должно отдаваться предпочтение какому бы то ни было кандидату, избирательному объединению или блоку, относящееся к нормам, регулирующим именно порядок информирования (а не агитации), во взаимосвязи с пунктом 2 данной статьи, статьёй 48 и пунктами 1 и 2 статьи 52 не может толковаться как запрещающее представителям организаций, осуществляющих выпуск средств массовой информации, высказывать собственное мнение, давать комментарий за пределами отдельного информационного блока, поскольку только в таком блоке не должно содержаться комментариев и не должно отдаваться предпочтение кандидату, избирательному объединению, избирательному блоку по времени освещения предвыборной деятельности, объему печатной площади и соотношению ее предоставления бесплатно и за плату. Иное было бы неоправданным ограничением прав, гарантированных статьёй 29 (часть 4) Конституции Российской Федерации.

Конституционно-правовой смысл указанных положений пункта 5 статьи 45, подпунктов б, в, г, д, е пункта 2 статьи 48 во взаимосвязи с подпунктом ж пункта 7 статьи 48 Федерального закона «Об основных гарантиях избирательных прав и права на участие в референдуме граждан Российской Федерации», выявленный в настоящем Постановлении, в силу статьи 6, части второй статьи 74 и части второй статьи 79 Федерального конституционного закона «О Конституционном Суде Российской Федерации», является общеобязательным и исключает любое иное их истолкование в правоприменительной практике.

5. Согласно подпункту ж пункта 2 статьи 48 Федерального закона «Об основных гарантиях избирательных прав и права на участие в ре-

ферендуме граждан Российской Федерации» в качестве предвыборной агитации признаются иные (помимо упомянутых в подпунктах а–е) действия, имеющие целью побудить или побуждающие избирателей голосовать за кандидатов, списки кандидатов или против них, против всех кандидатов, против всех списков кандидатов.

Использование формулы «иные действия» в запретительных целях делает открытым и перечень видов противоправной предвыборной агитации, допускает расширительное толкование понятия и видов запрещенной агитации и тем самым не исключает произвольное применение данной нормы. Такое расширительное толкование, связанное с основаниями дисциплинарной и административной ответственности представителей организаций, осуществляющих выпуск средств массовой информации, при осуществлении ими профессиональной деятельности, несовместимо с юридическим равенством, а также принципом соразмерности устанавливаемых ограничений конституционно одобряемым целям и ведет к нарушению свободы средств массовой информации.

Действия, не имеющие целью побудить избирателей голосовать за кандидатов или против них, т.е. не обусловленные объективно подтвержденным умыслом добиться конкретного результата на выборах, не могут рассматриваться в качестве предвыборной агитации. Между тем, по смыслу подпункта ж пункта 2 статьи 48 в его взаимосвязи с определяющим понятие агитации пунктом 4 статьи 2, а также во взаимосвязи с подпунктом ж пункта 7 статьи 48 Федерального закона «Об основных гарантиях избирательных прав и права на участие в референдуме граждан Российской Федерации», под иными действиями, подпадающими под понятие неправомерной агитации, подразумеваются и такие действия представителей организаций, осуществляющих выпуск средств массовой информации, в процессе информационного обеспечения выборов, которые могут быть и не обусловлены объективно подтвержденным умыслом, сознательной направленностью действий добиться конкретного результата на выборах, поскольку использование законодателем понятия «действия, побуждающие голосовать» (в дополнение к понятию «действия, имеющие целью побудить голосовать») допускает — вместо выявления цели склонить избирателей голосовать определенным образом — оценку побудительного эффекта агитации.

Тем самым создается возможность недопустимо широкого усмотрения правоприменителя при квалификации информационной деятельности представителей организаций, осуществляющих выпуск средств массовой информации, как нарушающей установленный для них подпунктом ж пункта 7 статьи 48 данного Федерального закона запрет проводить предвыборную агитацию. Это также несовместимо

с юридическим равенством, ограничивает свободу массовой информации и право граждан на получение информации, необходимой для формирования свободного волеизъявления на выборах.

Таким образом, положение подпункта ж пункта 2 статьи 48 Федерального закона «Об основных гарантиях избирательных прав и права на участие в референдуме граждан Российской Федерации» во взаимосвязи с положением пункта 4 его статьи 2 не соответствует Конституции Российской Федерации, ее статьям 3 (часть 3), 19 (части 1 и 2), 29 (части 4 и 5), 32 (части 1 и 2) и 55 (часть 3).

Исходя из изложенного и руководствуясь статьями 6 и 68, частями первой и второй статьи 71, статьями 72, 75, 79, 87 и 100 Федерального конституционного закона «О Конституционном Суде Российской Федерации», Конституционный Суд Российской Федерации

постановил:

1. Признать положения подпунктов б, в, г, д, е пункта 2 статьи 48 Федерального закона «Об основных гарантиях избирательных прав и права на участие в референдуме граждан Российской Федерации» не противоречащими Конституции Российской Федерации, поскольку они по своему конституционно-правовому смыслу во взаимосвязи с подпунктом а пункта 2 статьи 48, статьей 45 и подпунктом ж пункта 7 статьи 48 того же Федерального закона не допускают расширительного понимания предвыборной агитации применительно к ее запрету для представителей организаций, осуществляющих выпуск средств массовой информации, при осуществлении ими профессиональной деятельности и предполагают, что противозаконной агитационной деятельностью может признаваться только умышленное совершение ими предусмотренных в пункте 2 статьи 48 названного Федерального закона действий, непосредственно направленных на такую агитацию, в отличие от информирования избирателей, в том числе во внешне сходной по форме с агитацией профессиональной деятельности, предусмотренной пунктом 5 его статьи 45.

2. Признать пункт 5 статьи 45 Федерального закона «Об основных гарантиях избирательных прав и права на участие в референдуме граждан Российской Федерации» не противоречащим Конституции Российской Федерации, поскольку содержащиеся в нем положения — по их конституционно-правовому смыслу в системе норм — не могут служить основанием для запрета представителям организаций, осуществляющих выпуск средств массовой информации, при осуществлении ими профессиональной деятельности высказывать собственное мнение, давать комментарии за пределами отдельного информационного блока и предполагают, что только в таком информационном блоке не

должно содержаться комментарий и не должно отдаваться предпочтение кандидату, избирательному объединению, избирательному блоку по времени освещения предвыборной деятельности, объему печатной площади и соотношению ее предоставления бесплатно и за плату.

3. Признать положение подпункта ж пункта 2 статьи 48 Федерального закона «Об основных гарантиях избирательных прав и права на участие в референдуме граждан Российской Федерации» не соответствующим Конституции Российской Федерации, ее статьям 3 (часть 3), 19 (части 1 и 2), 29 (части 4 и 5), 32 (части 1 и 2) и 55 (часть 3), поскольку на его основании во взаимосвязи с положением пункта 4 статьи 2 того же Федерального закона в качестве предвыборной агитации признаются любые иные помимо перечисленных в подпунктах а, б, в, г, д, е пункта 2 статьи 48 действия, имеющие целью побудить или побуждающие избирателей голосовать за кандидатов, списки кандидатов или против них, против всех кандидатов, против всех списков кандидатов.

4. Конституционно-правовой смысл взаимосвязанных положений пункта 5 статьи 45, подпунктов б, в, г, д, е пункта 2 и подпункта «ж» пункта 7 статьи 48 Федерального закона «Об основных гарантиях избирательных прав и права на участие в референдуме граждан Российской Федерации», выявленный в настоящем Постановлении, является общеобязательным и исключает любое иное их истолкование в правоприменительной практике, а также любое иное истолкование аналогичных им положений других нормативных правовых актов.

5. Положения нормативных актов, содержащих такое же положение, какое пунктом 3 настоящего Постановления признано не соответствующим Конституции Российской Федерации, не могут применяться судами, другими органами и должностными лицами и подлежат отмене в установленном порядке.

6. Прекратить производство по делу в части, касающейся проверки конституционности пункта 2 статьи 45, пункта 2 статьи 46, пункта 5 статьи 48, пункта 2 статьи 49, пункта 11 статьи 50, пункта 5 статьи 52 и пункта 6 статьи 56 Федерального закона «Об основных гарантиях избирательных прав и права на участие в референдуме граждан Российской Федерации».

7. Дела граждан С.А. Бунтмана, К.А. Катаняна и К.С. Рожкова подлежат пересмотру в обычном порядке с учетом настоящего Постановления, если для этого нет других препятствий.

8. Согласно частям первой и второй статьи 79 Федерального конституционного закона «О Конституционном Суде Российской Федерации» настоящее Постановление окончательно, не подлежит обжалованию, вступает в силу немедленно после провозглашения, действует непосредственно и не требует подтверждения другими органами и должностными лицами.

9. Согласно статье 78 Федерального конституционного закона «О Конституционном Суде Российской Федерации» настоящее Постановление подлежит незамедлительному опубликованию в «Собрании законодательства Российской Федерации» и «Российской газете». Постановление должно быть опубликовано также в «Вестнике Конституционного Суда Российской Федерации».

Конституционный Суд
Российской Федерации

По данному делу высказаны мнение судьи Конституционного Суда Российской Федерации Г.А. Гаджиева, особые мнения судей Конституционного Суда Российской Федерации А.Л. Кононова, В.Г. Ярославцева — здесь не приводятся.

КОНСТИТУЦИОННЫЙ СУД РОССИЙСКОЙ ФЕДЕРАЦИИ

ПОСТАНОВЛЕНИЕ

от 16 июня 2006 года № 7-П

**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»**

город Москва

16 июня 2006 года

Конституционный Суд Российской Федерации в составе Председателя В.Д. Зорькина, судей Н.С. Бондаря, Г.А. Гаджиева, Ю.М. Данилова, Л.М. Жарковой, Г.А. Жилина, С.М. Казанцева, М.И. Клеандрова, А.Л. Кононова, Л.О. Красавчиковой, С.П. Маврина, Н.В. Мельникова, Ю.Д. Рудкина, Н.В. Селезнева, А.Я. Сливы, В.Г. Стрекозова, О.С. Хохряковой, Б.С. Эбзеева, В.Г. Ярославцева,

с участием представителя Государственной Думы Астраханской области — адвоката А.А. Абубекерова, постоянного представителя Государственной Думы в Конституционном Суде Российской Федерации Е.Б. Мизулиной, представителя Совета Федерации — доктора юридических наук Е.В. Виноградовой, полномочного представителя Президента Российской Федерации в Конституционном Суде Российской Федерации М.В. Кротова,

руководствуясь статьей 125 (пункт а части 2) Конституции Российской Федерации, подпунктом а пункта 1 части первой, частями третьей и четвертой статьи 3, частью первой статьи 21, статьями 36, 74, 84, 85 и 86 Федерального конституционного закона «О Конституционном Суде Российской Федерации»,

рассмотрел в открытом заседании дело 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».

Поводом к рассмотрению дела явился запрос Государственной Думы Астраханской области. Основанием к рассмотрению дела яви-

лась обнаружившаяся неопределенность в вопросе о том, соответствуют ли Конституции Российской Федерации оспариваемые заявителем положения пункта 5 статьи 48, статьи 51, пункта 6 статьи 52, пунктов 1, 2, 3, 5 и 6 статьи 54, статьи 58 и пункта 5 статьи 59 Федерального закона «Об основных гарантиях избирательных прав и права на участие в референдуме граждан Российской Федерации».

Заслушав сообщение судей-докладчиков Н.В. Мельникова и Б.С. Эбзеева, объяснения представителей сторон, заключение эксперта – доктора юридических наук С.А. Авакьяна, выступления приглашенных в заседание представителей: от Центральной избирательной комиссии Российской Федерации – С.В. Большакова, от Уполномоченного по правам человека в Российской Федерации – Н.В. Васильева, исследовав представленные документы и иные материалы, Конституционный Суд Российской Федерации

установил:

1. Государственная Дума Астраханской области просит признать противоречащими Конституции Российской Федерации, ее статьям 2, 6 (часть 2), 29 (части 1 и 4) и 55 (часть 3), положения пункта 5 статьи 48, статьи 51, пункта 6 статьи 52, пунктов 1, 2, 3, 5 и 6 статьи 54, статьи 58 и пункта 5 статьи 59 Федерального закона от 12 июня 2002 года «Об основных гарантиях избирательных прав и права на участие в референдуме граждан Российской Федерации» как не предоставляющие гражданину, который не является кандидатом и не выступает от имени кандидата или избирательного объединения, возможность проводить предвыборную агитацию без привлечения средств избирательного фонда, самостоятельно оплачивая соответствующие расходы. По мнению заявителя, тем самым несоразмерно ограничиваются свобода мысли и слова и право граждан свободно искать, получать, передавать, производить и распространять информацию любым законным способом.

Оспариваемые законоположения предусматривают, что расходы на проведение предвыборной агитации осуществляются исключительно за счет средств соответствующих избирательных фондов в установленном законом порядке (пункт 5 статьи 48); зарегистрированным кандидатам, избирательным объединениям, выдвинувшим зарегистрированные списки кандидатов, для проведения предвыборной агитации на телевидении и радио предоставляется бесплатное или платное эфирное время (статья 51); устанавливаются обязанности помещать во всех агитационных материалах, размещаемых в периодических печатных изданиях, информацию о том, за счет средств избирательного фонда какого кандидата, избирательного объединения была произведена оплата соответствующей публикации, а если агитационные материалы опубликованы бесплатно, помещать в публикации информацию об этом с

указанием, кто разместил данную публикацию (пункт 6 статьи 52); определяют условия изготовления, оплаты, выпуска и распространения агитационных материалов, устанавливают соответствующие права и обязанности, а также запрет на распространение и изготовление агитационных материалов без предварительной оплаты за счет средств соответствующего избирательного фонда и с нарушением установленных нормами данного Федерального закона требований (пункты 1, 2, 3, 5 и 6 статьи 54); регламентируют порядок и источники создания избирательных фондов и их предельные размеры и не допускают финансирование расходов, связанных с ведением гражданами предвыборной агитации, иначе как через соответствующий избирательный фонд (статья 58); запрещают расходование в целях достижения определенного результата на выборах денежных средств, не перечисленных в соответствующие избирательные фонды (пункт 5 статьи 59).

Названные законоположения в силу статьи 125 (пункт «а» части 2) Конституции Российской Федерации, подпункта «а» пункта 1 части первой статьи 3, статьи 36, части третьей статьи 74, статей 84 и 85 Федерального конституционного закона «О Конституционном Суде Российской Федерации» являются предметом рассмотрения Конституционного Суда Российской Федерации по настоящему делу в той части, в какой ими не допускается проведение гражданами, не являющимися кандидатами, их представителями, представителями избирательного объединения, предвыборной агитации за или против кандидата (кандидатов, список, списки кандидатов) методами, требующими финансовых затрат, осуществляемых помимо избирательных фондов.

В части, касающейся ведения гражданами агитации против всех кандидатов (всех списков кандидатов), данные законоположения предметом рассмотрения по настоящему делу не являются.

2. Согласно Конституции Российской Федерации в Российской Федерации как демократическом правовом государстве народ осуществляет свою власть непосредственно, а также через органы государственной власти и органы местного самоуправления; высшим непосредственным выражением власти народа являются референдум и свободные выборы (статья 1, часть 1; статья 3, части 2 и 3); граждане Российской Федерации имеют право участвовать в управлении делами государства как непосредственно, так и через своих представителей, избирать и быть избранными в органы государственной власти и органы местного самоуправления (статья 32, части 1 и 2). Свободные выборы как способ выявления действительной воли народа и формирования легитимных выборных органов публичной власти тесно связаны с гарантируемыми Конституцией Российской Федерации, ее статьей 29 (части 1, 4 и 5), свободой мысли и слова, правом каждого свободно искать, получать, передавать, производить и распространять инфор-

мацию любым законным способом, а также со свободой массовой информации.

По смыслу статей 3, 19, 29 и 32 Конституции Российской Федерации во взаимосвязи с ее статьями 71 (пункт в), 72 (пункт б части 1) и 76 (части 1 и 2), федеральный законодатель — исходя из того, что свободные выборы, как одна из основ конституционного строя Российской Федерации, предполагают необходимость их проведения с разумной периодичностью, при обеспечении свободного волеизъявления граждан, в условиях состязательности и открытости, — обязан устанавливать такой порядок информационного обеспечения выборов, в том числе проведения предвыборной агитации и ее финансирования, которые надлежащим образом гарантировали бы избирательные права граждан, демократические выборы и легитимацию формируемых по их итогам органов государственной власти и органов местного самоуправления.

Этому корреспондируют положения Конвенции о защите прав человека и основных свобод, согласно которым свободные выборы должны проводиться с разумной периодичностью путем тайного голосования в таких условиях, которые обеспечивали бы свободное волеизъявление народа при выборе законодательной власти (статья 3 Протокола № 1), каждый человек имеет право на свободу выражать свое мнение, которое включает свободу придерживаться своего мнения и свободу получать и распространять информацию и идеи без какого-либо вмешательства со стороны государственных органов и независимо от государственных границ (пункт 1 статьи 10). Аналогичные обязательства закреплены в являющихся в силу статьи 15 (часть 4) Конституции Российской Федерации составной частью правовой системы Российской Федерации Международном пакте о гражданских и политических правах, Конвенции о стандартах демократических выборов, избирательных прав и свобод в государствах — участниках Содружества Независимых Государств, иных заключенных с участием Российской Федерации международно-правовых актах.

2.1. При конкретизации положений Конституции Российской Федерации о свободных выборах, избирательных правах, а также о праве на свободу слова и свободу информации федеральный законодатель обладает дискрецией в выборе соответствующих механизмов, средств и методов, определяемой, в частности, историческими условиями, складывающимися на том или ином этапе развития страны.

Такой же позиции придерживается Европейский Суд по правам человека. В постановлении от 2 марта 1987 г. по делу «Матье—Моэн (Mathieu—Mohin) и Клерфейт (Clerfayt) против Бельгии» он пришел к выводу, что при регулировании избирательной системы за государством признаются значительные пределы усмотрения: избирательное законодательство, различающееся в разных странах, время от времени изменяется и долж-

но оцениваться в свете политического развития конкретной страны, поэтому определенные детали, недопустимые в рамках одной избирательной системы, могут быть оправданы в другой, по крайней мере при том условии, что избирательная система обеспечивает свободное волеизъявление народа при выборе законодательной власти.

Оценивая взаимосвязь права на свободные выборы и права на свободу слова и информации, Европейский Суд по правам человека в Постановлении от 19 февраля 1998 г. по делу «Боуман (Bowman) против Соединенного Королевства» подчеркнул, что свободные выборы и свобода слова, в особенности свобода политической дискуссии, образуют основу любой демократической системы, взаимосвязаны и укрепляют друг друга; по этой причине особенно важно, чтобы всякого рода информация и мнения могли циркулировать свободно в период, предшествующий выборам; при некоторых обстоятельствах эти два права могут вступать в конфликт, и тогда может быть сочтено необходимым, чтобы до или во время проведения выборов были установлены определенные ограничения свободы слова, которые в обычных условиях были бы неприемлемы; их цель — обеспечить свободное выражение мнений народа при избрании законодательной власти.

При осуществлении нормативного регулирования, направленного на разрешение правовых коллизий между правом на свободные выборы, с одной стороны, и свободой слова и выражения мнений — с другой, федеральный законодатель — по смыслу приведенных статей Конституции Российской Федерации, Конвенции о защите прав человека и основных свобод и Международного пакта о гражданских и политических правах обязан соблюдать баланс указанных конституционно защищаемых ценностей исходя из необходимости гарантирования конституционных прав граждан как избирателей и установления таких условий и порядка информационного обеспечения выборов, в том числе ведения предвыборной агитации и ее финансирования, которые надлежащим образом гарантировали бы проведение свободных выборов на основе демократических стандартов. При этом, учитывая в том числе публично-правовые интересы, он не должен вводить несоразмерных ограничений, которые не являлись бы необходимыми в демократическом обществе и нарушали бы саму суть защищаемых прав.

2.2. Свободные выборы — в условиях идеологического и политического многообразия и многопартийности и при соблюдении гарантий равенства прав и свобод человека и гражданина — предполагают наличие такой избирательной системы, которая обеспечивает гражданам равные возможности в реализации активного и пассивного избирательного права, что в свою очередь предполагает адекватное определение статуса кандидатов и такое регулирование предвыборной агитации и финансирования выборов, которое, основываясь на конституционном принципе

равенства (статья 19 Конституции Российской Федерации), учитывало бы при этом различие способов и условий реализации указанных прав, а также ее социально-политические и юридические последствия.

Граждане Российской Федерации, будучи носителями активного и пассивного избирательного права (статья 32, часть 2, Конституции Российской Федерации) и одновременно выступая субъектами права свободно искать, получать, передавать, производить и распространять информацию любым законным способом (статья 29, часть 4, Конституции Российской Федерации), не могут рассматриваться лишь как объект информационного воздействия. Исключение для граждан возможности проводить предвыборную агитацию или отсутствие надлежащих законодательных гарантий ее реализации означали бы, по существу, отказ в праве реально повлиять на ход избирательного процесса, который в этом случае сводился бы лишь к факту голосования.

Если в ходе выборов не обеспечена свобода политической дискуссии, не созданы надлежащие условия для свободного обмена мнениями, в котором участвуют не только кандидаты, их представители или представители избирательных объединений, но и граждане, такие выборы нельзя признать свободными, а образованные в результате таких выборов органы — легитимными.

Гарантируя свободу выражения мнений в ходе избирательного процесса, федеральный законодатель — в силу того, что положения статьи 29 Конституции Российской Федерации служат конституционно-правовой основой информационного обеспечения выборов, — обязан надлежащим образом обеспечить реализацию права граждан на получение и распространение информации о выборах. Вместе с тем он должен исходить из необходимости поддержания баланса взаимосвязанных конституционно защищаемых ценностей — права на свободные выборы и права на свободу слова и свободу информации с учетом природы этих прав и в целях соблюдения публично-правовых интересов.

В соответствии с Федеральным законом «Об основных гарантиях избирательных прав и права на участие в референдуме граждан Российской Федерации» информация в избирательном процессе распространяется как посредством информирования избирателей о кандидатах и избирательных объединениях, сроках и порядке осуществления избирательных действий, так и посредством предвыборной агитации как деятельности, имеющей целью побудить или побуждающей избирателей к голосованию за кандидата, кандидатов, список, списки кандидатов или против него (них).

Рассматривая вопрос об отличии информирования избирателей, право на осуществление которого пунктом 1 статьи 45 названного Федерального закона предоставлено гражданам наряду с иными субъектами, от предвыборной агитации, Конституционный Суд Российской

Федерации в Постановлении от 30 октября 2003 г. № 15-П по делу о проверке конституционности отдельных положений Федерального закона «Об основных гарантиях избирательных прав и права на участие в референдуме граждан Российской Федерации» указал, что в ходе информирования избирателей, связанного с распространением информации и определяемого в своей основе нормативным содержанием конституционного права на свободу информации, граждане могут свободно и беспрепятственно искать, получать, передавать, производить и распространять информацию; предвыборная же агитация по своему содержанию, определенному пунктом 4 статьи 2 того же Федерального закона, рассматривается в качестве одного из субъективных избирательных прав граждан, которое может быть ограничено законом в целях обеспечения свободных выборов, достижения объективных их итогов как необходимых условий формирования легитимных органов власти.

Конституционный Суд Российской Федерации пришел к выводу, что установленное Федеральным законом «Об основных гарантиях избирательных прав и права на участие в референдуме граждан Российской Федерации» разграничение информирования избирателей и предвыборной агитации направлено на обеспечение формирования свободного волеизъявления граждан и гласности выборов и отвечает требованиям статей 3 (часть 3), 29 (части 1, 3, 4 и 5), 32 (части 1, 2 и 3) Конституции Российской Федерации, поскольку только в условиях, когда реально гарантированы право на объективную информацию и свобода выражения мнений, выборы могут считаться свободными.

3. Устанавливая порядок проведения предвыборной агитации, Федеральный закон «Об основных гарантиях избирательных прав и права на участие в референдуме граждан Российской Федерации» предусмотрел разные правовые режимы агитационной деятельности для ее участников — кандидатов, избирательных объединений, с одной стороны, и граждан, с другой.

Так, кандидаты, избирательные объединения вправе создавать избирательные фонды (статья 58) и расходовать средства этих фондов на проведение предвыборной агитации (пункт 5 статьи 48), беспрепятственно распространять печатные, аудиовизуальные и иные агитационные материалы (статья 54). Зарегистрированным кандидатам и избирательным объединениям, выдвинувшим зарегистрированные списки кандидатов, предоставляются как бесплатные, так и платные эфирное время и печатная площадь (статья 51 и пункт 6 статьи 52).

Граждане, не являющиеся кандидатами и не выступающие от имени кандидатов, избирательных объединений в установленном законом порядке, вправе проводить предвыборную агитацию в таких формах и такими методами, которые не требуют финансовых затрат: они могут организовывать агитационные публичные мероприятия и участвовать

в них, осуществлять устную агитацию, агитировать иными способами. При наличии согласия кандидата, избирательного объединения граждане имеют возможность проводить предвыборную агитацию в рамках предоставляемых кандидату, избирательному объединению эфирного времени и печатной площади, а также создавать и распространять печатные, аудиовизуальные и иные агитационные материалы, при том что соответствующие финансовые затраты производятся за счет средств избирательного фонда. Что касается участия граждан в финансировании предвыборной агитации, то оно заключается в праве вносить в избирательные фонды добровольные пожертвования, предельные размеры которых устанавливаются законом (пункты 5 и 10 статьи 58).

3.1. Как неоднократно указывал Конституционный Суд Российской Федерации, любая дифференциация правового регулирования, приводящая к различиям в правах и обязанностях субъектов права, должна осуществляться законодателем с соблюдением требований Конституции Российской Федерации, в том числе вытекающих из принципа равенства (статья 19, части 1 и 2), в силу которых различия допустимы, если они объективно оправданны, обоснованны и преследуют конституционно значимые цели, а используемые для достижения этих целей правовые средства соразмерны им. Поскольку конституционный принцип равенства распространяется не только на права и свободы, непосредственно провозглашенные Конституцией Российской Федерации, но и на связанные с ними другие права граждан, приобретаемые на основании федерального закона, постольку соблюдение принципа равенства, гарантирующего защиту от всех форм дискриминации при осуществлении прав и свобод, означает, помимо прочего, запрет вводить такие различия в правах лиц, принадлежащих к одной и той же категории, которые не имеют объективного и разумного оправдания (запрет неравного обращения с лицами, находящимися в одинаковых или сходных ситуациях).

Различия в условиях и порядке осуществления предвыборной агитационной деятельности (включая финансирование предвыборной агитации) кандидатами, избирательными объединениями, с одной стороны, и гражданами, с другой, законодатель связывает с особенностями способов и форм реализации активного и пассивного избирательного права, с особенностями присущих специальному статусу этих субъектов правомочий, а также с целями, которые преследуют проводящие предвыборную агитацию кандидаты, избирательные объединения и участвующие в ее проведении граждане: при осуществлении пассивного избирательного права кандидат преследует цель быть избранным в состав соответствующего органа публичной власти, что предполагает необходимые для ведения избирательной кампании финансовые затраты, реализация же активного избирательного права служит прежде всего выявлению воли избирателей, легитимирующей персональный состав выборных органов

народного представительства и свободной от неправомерного давления, в том числе с использованием финансовых средств.

Касаясь допустимости установления различий в статусе кандидатов (списка кандидатов, избирательных объединений) и граждан, не являющихся кандидатами, их представителями, представителями избирательных объединений, Конституционный Суд Российской Федерации в Постановлении от 14 ноября 2005 г. № 10-П по делу о проверке конституционности положений статей 48 и 58 Федерального закона «Об основных гарантиях избирательных прав и права на участие в референдуме граждан Российской Федерации», статей 63 и 66 Федерального закона «О выборах депутатов Государственной Думы Федерального Собрания Российской Федерации» указал, что введение федеральным законодателем различных условий реализации права на предвыборную агитацию для граждан как участников избирательного процесса, с одной стороны, и кандидатов (избирательных объединений) — с другой, как направленное на достижение конституционных целей, связанных с обеспечением прозрачности выборов, равенства кандидатов перед законом вне зависимости от материального положения и предотвращение злоупотреблений, не может рассматриваться как не совместимое с конституционными принципами и нормами.

3.2. Таким образом, вытекающее из положений пункта 5 статьи 48, статьи 51, пункта 6 статьи 52, пунктов 1, 2, 3, 5 и 6 статьи 54, статьи 58, пункта 5 статьи 59 Федерального закона «Об основных гарантиях избирательных прав и права на участие в референдуме граждан Российской Федерации» и обращенное к гражданам требование об осуществлении предвыборной агитации не иначе как за счет денежных средств, которые аккумулированы в созданных в соответствии с законом избирательных фондах и выступают в обезличенной форме, представляет собой ограничение форм и методов проводимой этими субъектами избирательного процесса предвыборной агитации, если она осуществляется не за счет средств соответствующих избирательных фондов. Оно направлено на обеспечение равенства кандидатов и защиту прав и свобод других лиц, включая избирателей, и преследует достижение правомерной цели — гарантировать формирование народного представительства, поскольку в Российской Федерации как демократическом правовом государстве с республиканской формой правления депутат, иное выборное должностное лицо представляет не отдельных избирателей или их объединение, а весь избирательный корпус.

Такой подход корреспондирует положениям Конвенции о стандартах демократических выборов, избирательных прав и свобод в государствах — участниках Содружества Независимых Государств, установленной в статье 12, что использование кандидатами, политическими партиями (коалициями) иных денежных средств, кроме поступивших

в их избирательные фонды, должно быть запрещено законом и влечь ответственность в соответствии с законом.

Запрет для граждан осуществлять самостоятельное, т.е. помимо избирательных фондов, финансирование предвыборной агитации обусловлен также необходимостью обеспечения прозрачности финансирования выборов как условия равенства кандидатов и свободного формирования мнения избирателей. На современном этапе развития Российской Федерации, когда прозрачность финансирования выборов требует повышенных гарантий, регулирование, установленное положениями пункта 5 статьи 48, статьи 51, пункта 6 статьи 52, пунктов 1, 2, 3, 5 и 6 статьи 54, статьи 58, пункта 5 статьи 59 Федерального закона «Об основных гарантиях избирательных прав и права на участие в референдуме граждан Российской Федерации», с учетом состояния и реальных возможностей контроля за финансированием выборов преследует правомерную цель, не нарушает баланс конституционно защищаемых ценностей, отвечает критерию необходимости в демократическом обществе и не является несоразмерным конституционно защищаемым целям.

Исходя из изложенного и руководствуясь частями первой и второй статьи 71, статьями 72, 74, 75, 79 и 87 Федерального конституционного закона «О Конституционном Суде Российской Федерации», Конституционный Суд Российской Федерации

постановил:

1. Признать не противоречащими Конституции Российской Федерации взаимосвязанные положения пункта 5 статьи 48, статьи 51, пункта 6 статьи 52, пунктов 1, 2, 3, 5 и 6 статьи 54, статьи 58, пункта 5 статьи 59 Федерального закона «Об основных гарантиях избирательных прав и права на участие в референдуме граждан Российской Федерации» 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.

2. Настоящее Постановление окончательно, не подлежит обжалованию, вступает в силу немедленно после провозглашения, действует непосредственно и не требует подтверждения другими органами и должностными лицами.

3. Согласно статье 78 Федерального конституционного закона «О Конституционном Суде Российской Федерации» настоящее Постановление подлежит незамедлительному опубликованию в «Российской газете» и «Собрании законодательства Российской Федерации». Постановление должно быть опубликовано также в «Вестнике Конституционного Суда Российской Федерации».

**ВЕРХОВНЫЙ СУД
РОССИЙСКОЙ ФЕДЕРАЦИИ**

ГКПИ2004-1295

РЕШЕНИЕ
(извлечение)

Именем Российской Федерации

16 декабря 2004 г.

Верховный Суд Российской Федерации в составе:

судьи Верховного Суда РФ
при секретарях

Зайцева В.Ю.,
Лариной М.А. и
Степановой Е.Н.,
Масаловой Л.Ф.,

с участием прокурора

рассмотрев в открытом судебном заседании гражданское дело по заявлению политической партии «Коммунистическая партия Российской Федерации», политической партии «Российская демократическая партия «ЯБЛОКО», Иваненко С.В., Киселева Е.А., Муратова Д.А., Рыжкова В.А., Сатарова Г.А., Соловьева В.Г., Хакамада И.М. об отмене постановлений Центральной избирательной комиссии Российской Федерации от 19 декабря 2003 г. № 71/615-4 «Об установлении общих результатов выборов депутатов Государственной Думы Федерального Собрания Российской Федерации четвертого созыва» и от 24 декабря 2003 г. № 72/620-4 «О передаче мандатов депутатов Государственной Думы Федерального Собрания Российской Федерации четвертого созыва кандидатам в депутаты, состоящим в федеральном списке кандидатов политической партии «Всероссийская политическая партия «ЕДИНСТВО и ОТЕЧЕСТВО» – Единая Россия»,

установил:

<...>

В заявлении, состоящем из 5 пунктов, указано, что в ходе избирательной кампании и процедуры подведения ее итогов со стороны государственных органов, уполномоченных организовывать проведение выборов, а также средств массовой информации были допущены та-

кие нарушения избирательного законодательства, которые существенно повлияли на результаты волеизъявления граждан и не позволяют выявить их действительную волю.

Пункт 1. Массовые нарушения в период избирательной кампании порядка информирования избирателей, повлекшие неправомерное воздействие на граждан, искажение их действительной воли и не позволяющие выявить действительную волю избирателей.

Указанные нарушения, по мнению заявителей, подтверждаются данными количественного анализа информации об избирательных объединениях, избирательных блоках, распространенной за период избирательной кампании на общероссийских каналах телевидения.

Так, за период с 3 сентября по 7 декабря 2003 г. пять телевизионных каналов (1 Канал, РТР, НТВ, ТВЦ и REN TV) в своих передачах 472 раза упоминали про партию «Единая Россия», уделив ей 642 минут 37 секунд эфирного времени. За этот же период другим политическим партиям и блокам было уделено значительно меньше времени.

В частности, КПРФ — 316 минут 58 секунд (169 упоминаний), политической партии «ЛДПР» (далее — ЛДПР) — 230 минут 02 секунд (205 упоминаний), политической партии «Союз правых сил» (далее — СПС) — 396 минут 25 секунд (304 упоминания), партии «ЯБЛОКО» — 197 минут 21 секунда (195 упоминаний), избирательному блоку «Родина» (народно-патриотический союз)» (далее — блок «Родина») — 188 минут 52 секунды (135 упоминаний).

В то же время на вышеупомянутых телевизионных каналах не было озвучено информации о семи избирательных блоках и политических партиях, а именно об «Единении», «Развитии предпринимательства», «За Русь Святую», «Российской Конституционно-демократической партии», «Демократической партии России», «Народно-республиканской партии России», «Российской экологической партии «Зеленые».

В заявлении указано, что объем распространенной в телевизионном эфире информации в отношении партии «Единая Россия» в кратное число раз превышал объем информации в отношении других участников выборов, причем особенно это имело место на государственных телеканалах.

Неравномерность распределения объема информации, распространенной в период избирательной кампании общероссийскими организациями телерадиовещания в отношении различных политических партий, избирательных блоков, выражение явного предпочтения партии «Единая Россия» по времени освещения ее предвыборной деятельности нарушили не только пассивное избирательное право тех участников выборов, которые из-за отсутствия равного с указанной партией доступа к средствам массовой информации не смогли преодолеть пятипроцентный барьер либо получили меньше голосов избира-

телей, чем могли бы, но и активное избирательное право значительного числа граждан, лишенных права на получение равного объема информации о других политических партиях, избирательных блоках, и вследствие этого лишенных возможности сделать осознанный выбор. При этом оказанное через электронные средства массовой информации воздействие на граждан приобрело такие масштабы, которые, по мнению заявителей, не позволяют говорить о соответствии полученных результатов выборов действительной воле избирателей.

Пункт 2. Проведение во время избирательной кампании предвыборной агитации в запрещенный законом период и (или) субъектами, которым федеральным законом запрещено вести агитацию.

В заявлении указано, что в ходе избирательной кампании на федеральных каналах телевидения под видом информационного обеспечения выборов распространялась информация, носящая в соответствии с пунктом 1 статьи 57 Федерального закона «О выборах депутатов Государственной Думы Федерального Собрания Российской Федерации» агитационный характер и не оплаченная в установленном законом порядке из избирательных фондов участников выборов. При этом наибольшие показатели объема нарушений порядка проведения предвыборной агитации приходятся на партию «Единая Россия».

Из общего объема незаконно распространенной предвыборной агитации на данную партию приходится его четвертая часть. Общий же объем обнародованной о партии «Единая Россия» информации составляет 860 минут 48 секунд, из них 529 минут 09 секунды (61,5%) являются незаконной предвыборной агитацией в пользу этой партии.

Незаконная агитация в период избирательной кампании на каналах телевидения в поддержку партии «Единая Россия» одновременно сопровождалась применением незаконной агитации против другого участника выборов – КПРФ.

Из распространенного объема информации о КПРФ в объеме 524 минут 54 секунд агитация негативной направленности составила 331 минуту 22 секунды или 63%. Соотношение агитации негативной направленности о КПРФ, распространенной государственными и негосударственными организациями телерадиовещания, составляет 80% и 20%, что свидетельствует об использовании государственного административного ресурса.

Масштабное осуществление предвыборной агитации в запрещенный законом период субъектами, которым проведение такой агитации запрещено, а также распространение агитации под видом информационных материалов, которые не были официально оплачены из избирательного фонда партий, свидетельствуют о том, что на избирателей в ходе выборов оказывалось воздействие, которое серьезно повлияло на результат их волеизъявления. Данные нарушения допускались в от-

ношении всех участников выборов, однако явное преимущество имела партия «Единая Россия».

В совокупности эти нарушения также не позволяют выявить действительную волю избирателей.

<...>

На основании вышеизложенного заявителя просили:
по пунктам 1, 2, 5 заявления:

– признать результаты выборов депутатов Государственной Думы Федерального Собрания Российской Федерации четвертого созыва по федеральному избирательному округу, состоявшиеся 7 декабря 2003 г., недействительными;

– отменить протокол ЦИК России о результатах выборов по федеральному избирательному округу и о распределении депутатских мандатов между политическими партиями, избирательными блоками от 19 декабря 2003 г. (в редакции Постановления ЦИК России от 6 февраля 2004 г. № 83/705-4);

– отменить постановление ЦИК России от 19 декабря 2003 г. № 71/615-4 «Об установлении общих результатов выборов депутатов Государственной Думы Федерального Собрания Российской Федерации четвертого созыва» в части признания выборов по федеральному избирательному округу состоявшимися и действительными;

<...>

В судебном заседании представители КПРФ Зюганов Г.А., Мельников И.И. и Соловьев В.Г., являющийся также заявителем, представители партии «ЯБЛОКО» Явлинский Г.А., Митрохин С.С. и адвокат Суворов В.К., представляющий также заявителя Иваненко С.В., заявители Киселев Е.А, Хакамада И.М. и их представитель адвокат Прохоров В.Ю., заявитель Муратов Д.А. и его представитель адвокат Лукьянова Е.А., представители заявителей Рыжкова В.А. и Сатарова Г.А. Кривцов В.И. и Любарев А.Е. поддержали заявленные в суд требования и настаивали на их удовлетворении.

Представители ЦИК России Большаков С.В., Головин А.Г., Гришина И.Е. и Соломоницина И.О. требования заявителей не признали и просили суд отказать в их удовлетворении за необоснованностью.

Заслушав объяснения лиц, участвующих в деле, и их представителей, допросив свидетеля Мазину И.В., просмотрев видеозапись и исследовав письменные материалы дела в их совокупности, выслушав заключение прокурора Генеральной прокуратуры Российской Федерации Масаловой Л.Ф., просившей отказать заявителям в удовлетворении их требований, суд находит, что требования заявителей не подлежат удовлетворению по следующим основаниям.

В соответствии с частью 2 статьи 96 Конституции Российской Федерации порядок формирования Совета Федерации и порядок выбо-

ров депутатов Государственной Думы устанавливаются федеральными законами.

Порядок выборов депутатов Государственной Думы Федерального Собрания Российской Федерации четвертого созыва предусмотрен Федеральным законом от 20 декабря 2002 г. № 175-ФЗ «О выборах депутатов Государственной Думы Федерального Собрания Российской Федерации» (далее — Закон о выборах депутатов Государственной Думы) и Федеральным законом от 12 июня 2002 г. № 67-ФЗ «Об основных гарантиях избирательных прав и права на участие в референдуме граждан Российской Федерации» (далее — Закон об основных гарантиях избирательных прав).

Согласно пункту 3 статьи 96 Закона о выборах депутатов Государственной Думы суд соответствующего уровня может отменить решение избирательной комиссии об итогах голосования, о результатах выборов на избирательном участке, территории, в избирательном округе, в Российской Федерации в целом в случаях нарушения правил составления списков избирателей, порядка формирования избирательных комиссий, порядка голосования и подсчета голосов (включая воспрепятствование наблюдению за их проведением), определения результатов выборов, в случаях незаконного отказа в регистрации кандидата, федерального списка кандидатов, признанного таковым после дня голосования, других нарушений избирательного законодательства, если эти нарушения не позволяют выявить действительную волю избирателей.

При рассмотрении дела судом не установлено таких нарушений избирательного законодательства, которые не позволяют выявить действительную волю избирателей и являются основанием для отмены постановления ЦИК России от 19 декабря 2003 г. № 71/615-4 «Об установлении общих результатов выборов депутатов Государственной Думы Федерального Собрания Российской Федерации четвертого созыва» в части признания выборов по федеральному избирательному округу состоявшимися и действительными.

<...>

Статьей 53 Закона о выборах депутатов Государственной Думы предусмотрено, что информационное обеспечение выборов включает в себя информирование избирателей и предвыборную агитацию, способствует осознанному волеизъявлению избирателей, гласности

Согласно пунктам 2 и 5 статьи 54 указанного Закона информационные материалы, размещаемые в средствах массовой информации или распространяемые иным способом, должны быть объективными, достоверными, не должны нарушать равенство кандидатов, политических партий, избирательных блоков. При этом в информационных теле- и радиопрограммах, публикациях в периодических печатных изданиях сообщения о проведении предвыборных мероприятий должны

даваться исключительно отдельным информационным блоком, без комментариев. Такие информационные блоки не оплачиваются кандидатами, политическими партиями, избирательными блоками. В них не должно отдаваться предпочтение каким бы то ни было кандидату, политической партии, избирательному блоку, в том числе по времени освещения их предвыборной деятельности, объему печатной площади, отведенной для таких сообщений.

С доводами заявителей о том, что информационное обеспечение выборов депутатов Государственной Думы Федерального Собрания Российской Федерации четвертого созыва проводилось с такими грубыми нарушениями вышеприведенных положений избирательного законодательства, выражавшимися в преимущественном освещении в средствах массовой информации деятельности одной политической партии и выдвинутых ею кандидатов, которые не позволяют выявить действительную волю избирателей, суд согласиться не может.

Во-первых, законодательство о выборах не предусматривает каких-либо ограничений количества предвыборных мероприятий, проводимых политическими партиями, избирательными блоками в ходе избирательной кампании, и количество таких мероприятий зависит от самих политических партий и избирательных блоков. (Единственным исключением является предельная сумма расходов средств избирательных фондов, которая по закону одинакова для всех политических партий, избирательных блоков, участвующих в избирательной кампании.) В то же время от объема предвыборных мероприятий политических партий, избирательных блоков зависит и объем освещения предвыборных мероприятий данных партий и блоков в средствах массовой информации. Во-вторых, заявители не учитывают, что информирование избирателей о политических партиях, избирательных блоках осуществляется не только пятью телевизионными каналами, но и другими организациями, осуществляющими выпуск средств массовой информации (в частности, организациями радиовещания, редакциями периодических печатных изданий).

В-третьих, в соответствии с правовой позицией Конституционного Суда Российской Федерации, выраженной в Постановлении от 30 октября 2003 г. № 15-П «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» положение пункта 5 статьи 45 Закона об основных гарантиях избирательных прав (являющееся аналогичным пункту 5 статьи 54 Закона о выборах депутатов Государственной Думы), согласно которому в информационных программах телевидения и радио не

должно отдаваться предпочтение какому бы то ни было кандидату, избирательному объединению или блоку, не может толковаться как заступающее представителям организаций, осуществляющих выпуск средств массовой информации, высказывать собственное мнение, давать комментарий за пределами отдельного информационного блока, поскольку только в таком блоке не должно содержаться комментариев и не должно отдаваться предпочтение кандидату, избирательному объединению, избирательному блоку по времени освещения предвыборной деятельности, объему печатной площади и соотношению ее предоставления бесплатно и за плату. Иное было бы неоправданным ограничением прав, гарантированных статьей 29 (часть 4) Конституции Российской Федерации.

Заявители также не учитывают, что согласно статье 3 Федерального закона «О порядке освещения деятельности органов государственной власти в государственных средствах массовой информации» под информационными программами следует понимать ежедневные теле- и радиопрограммы новостей, за исключением авторских информационно-аналитических программ. Между тем заявителями был осуществлен хронометраж не только ежедневных информационных программ, но и еженедельных авторских информационно-аналитических программ.

В-четвертых, доводы заявителей о наличии объективной связи между объемом информации, распространенной на каналах телевидения о той или иной политической партии, избирательном блоке, и количеством голосов избирателей, проголосовавших за эту партию, блок на выборах депутатов Государственной Думы, фактически основаны на предположениях и опровергаются, в том числе, ими же составленными расчетами о количестве информации, уделенной телеканалами различным политическим партиям.

Так, из имеющейся на странице 55 заявления в суд таблицы суммарного и процентного распределения объема обнародованной информации между политическими партиями и избирательными блоками следует, что СПС по объему распространенной на каналах информации опережает КПРФ, ЛДПР, блок «Родина». При этом объем информации о СПС превышает объем информации о блоке «Родина» более чем в два раза. Кроме того, и партия «ЯБЛОКО» превышает по этим данным блок «Родина». Между тем ни СПС, ни партия «ЯБЛОКО» не получили 5 процентов голосов избирателей, принявших участие в голосовании, и не были допущены к распределению депутатских мандатов, а КПРФ, ЛДПР и блок «Родина» в Государственной Думе представлены.

Такой же вывод следует из данных, приведенных заявителями в таблице распределения объема информации по отдельным телеканалам в процентах (страница 57 заявления). В таблице отмечено, что объем информации о ЛДПР на Первом канале составил 3,6%,

а о СПС — 4,2%. В то же время согласно протоколу об итогах голосования по федеральному избирательному округу число голосов избирателей, поданных за ЛДПР, составило 11,45% от числа избирателей, принявших участие в голосовании, а за СПС соответственно — 3,97%. По данным вышеуказанной таблицы на партию «ЯБЛОКО» на телеканале РТР приходилось 9,3% обнародованной информации, на СПС — 10%, в то время как на блок «Родина» — 3,2%, а на ЛДПР — 3,7%. На телевизионном канале НТВ объем информации о СПС более чем в два раза превышает объем информации о партии «Единая Россия» и КПРФ, более чем в четыре раза — о блоке «Родина» и более чем в пять раз — о ЛДПР.

В-пятых, исследование в судебном заседании представленных заявителями транскриптов новостных и информационно-аналитических передач пяти телеканалов показало, что отнесение телевизионных сюжетов к информации о той или иной политической партии, избирательном блоке осуществлялось заявителями на основании собственных субъективных представлений, в том числе ошибочного предположения о том, что все избиратели безусловно знают о принадлежности к конкретным политическим партиям, избирательным блокам лиц, которым посвящены эти сюжеты.

В соответствии с пунктом 4 статьи 45 Закона об основных гарантиях избирательных прав, пунктом 4 статьи 54 Закона о выборах депутатов Государственной Думы организации, осуществляющие выпуск средств массовой информации, свободны в своей деятельности по информированию избирателей.

В то же время согласно подпункту 7 пункта 5 статьи 57 Закона о выборах депутатов Государственной Думы представителям организаций, осуществляющих выпуск средств массовой информации, при осуществлении ими профессиональной деятельности запрещается проводить предвыборную агитацию, распространять любые агитационные материалы.

Конституционный Суд Российской Федерации в вышеупомянутом Постановлении от 30 октября 2003 г. № 15-П разъяснил, что «критерием, позволяющим различить предвыборную агитацию и информирование, может служить лишь наличие в агитационной деятельности специальной цели — склонить избирателей в определенную сторону, обеспечить поддержку или, напротив, противодействие конкретному кандидату, избирательному объединению. В противном случае граница между информированием и предвыборной агитацией стиралась бы, так что любые действия по информированию избирателей можно было бы подвести под понятие агитации, что в силу действующего для представителей организаций, осуществляющих выпуск средств массовой информации, запрета неправомерно ограничивало бы конститу-

ционные гарантии свободы слова и информации, а также нарушало бы принципы свободных и гласных выборов».

Кроме того, Конституционный Суд Российской Федерации отметил, что не может быть признано агитацией информирование избирателей через средства массовой информации, в том числе об имевших место агитационных призывах голосовать за или против кандидата или о других агитационных действиях без выявления соответствующей непосредственно агитационной цели, наличие либо отсутствие которой во всяком случае подлежит установлению судами общей юрисдикции и (или) иными правоприменителями при оценке ими тех или иных конкретных действий как противозаконной предвыборной агитации.

Кодексом Российской Федерации об административных правонарушениях рассмотрение дел об административных правонарушениях, предусмотренных статьями 5.5 (нарушение порядка участия средств массовой информации в информационном обеспечении выборов, референдумов), 5.10 (проведение предвыборной агитации, агитации по вопросам референдума вне агитационного периода и в местах, где ее проведение запрещено законодательством о выборах и референдумах), 5.13 (непредставление возможности обнародовать опровержение или иное разъяснение в защиту чести, достоинства или деловой репутации) названного Кодекса, отнесено к подсудности мировых судей.

Утверждая о незаконной предвыборной агитации всероссийскими организациями телевидения в ходе избирательной кампании по выборам депутатов Государственной Думы, заявители не представили суду ни одного Постановления суда или иного правоприменителя, которыми бы этот факт был установлен в отношении указанных в заявлении организаций.

При рассмотрении дела установлен лишь единичный случай привлечения к административной ответственности по статьям 5.5 и 5.10 Кодекса Российской Федерации об административных правонарушениях Федерального государственного унитарного предприятия «Государственная телевизионная и радиовещательная компания «Ярославия».

В судебном заседании были исследованы транскрипты новостных и информационно-аналитических передач пяти телеканалов за 13 дней телеэфира в период с 3 сентября по 7 декабря 2003 г., причем пять из них были предложены заявителями именно для подтверждения наиболее явных, по их мнению, фактов незаконной агитации, допущенных организациями телевидения.

Изучение указанных материалов также не позволяет согласиться с утверждением заявителей о том, что в ходе избирательной кампании организации телевидения под видом информационного обеспечения распространяли материалы о кандидатах и политических партиях, которые квалифицируются как предвыборная агитация.

Например, не усматривается наличие агитационной цели по склонению избирателей голосовать против списка кандидатов, выдвинутого КПРФ, при освещении телевизионными каналами 18 ноября 2003 г. деятельности Государственной Думы по направлению двух парламентских запросов в Генеральную прокуратуру Российской Федерации. Данные сюжеты носят характер информирования граждан о работе Государственной Думы.

Аналогичным образом нет объективных данных, подтверждающих, что при освещении в этот день предвыборных поездок лидеров партии «Единая Россия» организации телеканалов имели намерения своими сюжетами склонить избирателей к голосованию именно за указанную партию.

Приведенные доводы применимы при характеристике и других телесюжетов, исследованных в рамках настоящего дела, в том числе связанных с освещением выступления Президента Российской Федерации В.В. Путина на съезде партии «Единая Россия» 20 сентября 2003 г., его интервью журналистам по подведению итогов работы Государственной Думы третьего созыва 28 ноября 2003 г., а также в день голосования 7 декабря 2003 г.

Суд считает необходимым отметить, что в соответствии со статьей 6 Федерального закона «О порядке освещения деятельности органов государственной власти в государственных средствах массовой информации» государственные аудиовизуальные средства массовой информации должны включать в информационные программы в день, когда состоялось соответствующее событие, сообщения о заявлениях, обращениях и пресс-конференциях Президента Российской Федерации, а также об иных общественно значимых фактах деятельности федеральных органов государственной власти.

При этом суд не может согласиться с доводами заявителей о том, что в указанные дни со стороны Президента Российской Федерации имела место незаконная предвыборная агитация в пользу партии «Единая Россия».

Так, при просмотре в ходе судебного заседания видеозаписей Первого канала о голосовании В.В. Путина на выборах депутатов Государственной Думы установлено, что Президент Российской Федерации отказался отвечать на вопрос журналиста, за кого он голосовал. Названия какой-либо политической партии, что могло быть расценено как агитация, в его словах не прозвучало.

Из всего вышеизложенного следует, что нарушений избирательного законодательства, которые не позволяют выявить действительную волю избирателей на выборах депутатов Государственной Думы Федерального Собрания Российской Федерации четвертого созыва и могут служить основанием для отмены решения ЦИК России об итогах

голосования и результатах выборов по федеральному избирательному округу, не имеется.

Не указано о наличии таких нарушений и в отчете Миссии ОБСЕ/БДИПЧ по наблюдению за выборами 7 декабря 2003 г., на который заявители ссылаются в подтверждение своих требований.

Отсутствие правовых оснований для отмены постановления ЦИК России о признании выборов по федеральному избирательному округу состоявшимися и действительными влечет за собой невозможность удовлетворения требований заявителей о признании результатов выборов по федеральному избирательному округу недействительными.

<...>

Согласно части 2 статьи 261 Гражданского процессуального кодекса Российской Федерации суд отказывает в удовлетворении заявления, если установит, что оспариваемое решение или действие (бездействие) является законным.

Руководствуясь статьями 194–199, 261 Гражданского процессуального кодекса Российской Федерации, Верховный Суд Российской Федерации

решил:

заявление политической партии «Коммунистическая партия Российской Федерации», политической партии «Российская демократическая партия «ЯБЛОКО», Иваненко С.В., Киселева Е.А., Муратова Д.А., Рыжкова В.А., Сатарова Г.А., Соловьева В.Г., Хакамада И.М. об отмене постановлений Центральной избирательной комиссии Российской Федерации от 19 декабря 2003 г. № 71/615-4 «Об установлении общих результатов выборов депутатов Государственной Думы Федерального Собрания Российской Федерации четвертого созыва» и от 24 декабря 2003 г. № 72/620-4 «О передаче мандатов депутатов Государственной Думы Федерального Собрания Российской Федерации четвертого созыва кандидатам в депутаты, состоящим в федеральном списке кандидатов политической партии «Всероссийская политическая партия «ЕДИНСТВО и ОТЕЧЕСТВО» – Единая Россия» оставить без удовлетворения.

Решение может быть обжаловано в Кассационную коллегию Верховного Суда Российской Федерации в течение десяти дней со дня принятия решения судом в окончательной форме.

Судья Верховного Суда
Российской Федерации

Зайцев В.Ю.

**ВЕРХОВНЫЙ СУД
РОССИЙСКОЙ ФЕДЕРАЦИИ**

Дело № КАС05-12

ОПРЕДЕЛЕНИЕ
(извлечение)

Кассационная коллегия Верховного Суда Российской Федерации
в составе:

председательствующего:

А.И. Федина

членов коллегии:

С.В. Потапенко

Н.К. Толчеева

рассмотрела в открытом судебном заседании от 7 февраля 2005 г. гражданское дело по заявлению политической партии «Коммунистическая партия Российской Федерации», политической партии «Российская демократическая партия «ЯБЛОКО», Иваненко Сергея Викторовича, Киселева Евгения Алексеевича, Муратова Дмитрия Андреевича, Рыжкова Владимира Александровича, Сатарова Георгия Александровича, Соловьева Вадима Георгиевича, Хакамада Ирины Муцуовны об отмене постановлений Центральной избирательной комиссии Российской Федерации от 19 декабря 2003 г. № 71/615-4 «Об установлении общих результатов выборов депутатов Государственной Думы Федерального Собрания Российской Федерации четвертого созыва» и от 24 декабря 2003 г. № 72/620-4 «О передаче мандатов депутатов Государственной Думы Федерального Собрания Российской Федерации четвертого созыва кандидатам в депутаты, состоящим в федеральном списке кандидатов политической партии «Всероссийская политическая партия «ЕДИНСТВО и ОТЕЧЕСТВО» – Единая Россия» по кассационной жалобе заявителей на решение Верховного Суда Российской Федерации от 16 декабря 2004 г., которым в удовлетворении заявленных требований отказано.

Заслушав доклад судьи Верховного Суда Российской Федерации Толчеева Н.К., объяснения Соловьева В.Г. от своего имени и в интересах политической партии «Коммунистическая партия Российской Федерации», представителя политической партии «Российская демократическая партия «ЯБЛОКО» Митрохина С.С., объяснения Ха-

камада И.М., представителя Муратова Д.А. адвоката Лукьяновой Е.А., представителей Рыжкова В.А. – Кривцова В.И., Сатарова Г.А. – Любарева А.Е., Киселева Е.А. и Хакамада И.М. – адвоката Прохорова В.Ю., поддержавших доводы кассационной жалобы, возражения против доводов кассационной жалобы представителей Центральной избирательной комиссии Российской Федерации Гришиной И.Е., Головина А.Г., Большакова С.В., заключение прокурора Генеральной прокуратуры Российской Федерации Воскобойниковой Е.Л., полагавшей кассационную жалобу необоснованной, Кассационная коллегия

установила:

<...>

Политическая партия «Коммунистическая партия Российской Федерации» (далее – КПРФ), политическая партия «Российская демократическая партия «ЯБЛОКО» (далее – партия «ЯБЛОКО»), Иваненко С.В., Киселев Е.А., Муратов Д.А., Рыжков В.А., Сатаров Г.А., Соловьев В.Г. и Хакамада И.М. обратились в Верховный Суд Российской Федерации с заявлением об отмене этих постановлений ЦИК России, указывая на то, что в ходе избирательной кампании и при подведении ее итогов со стороны уполномоченных на проведение выборов государственных органов, а также средств массовой информации были допущены такие нарушения избирательного законодательства, которые существенно повлияли на результаты волеизъявления граждан и не позволяют выявить их действительную волю.

В обоснование свои требований заявители сослались на следующие обстоятельства:

1. В период избирательной кампании допущены массовые нарушения порядка информирования избирателей, повлекшие неправомерное воздействие на граждан, искажение их действительной воли, что выразилось в неравномерном распределении объема информации, распространенной в период избирательной кампании общероссийскими организациями телерадиовещания, особенно государственными, в отношении различных политических партий, избирательных блоков, объем информации по времени освещения предвыборной деятельности партии «Единая Россия» в кратное число раз превышал объем информации в отношении других участников выборов, не имевших равного с этой партией доступа к средствам массовой информации.

2. Во время избирательной кампании проводилась предвыборная агитация в запрещенный законом период и (или) субъектами, которым федеральным законом запрещено вести агитацию. В частности, на федеральных каналах телевидения под видом информационного обеспечения выборов распространялась информация, носящая агитационный характер и не оплаченная в установленном законом порядке

из избирательных фондов участников выборов, в основном в поддержку партии «Единая Россия», сопровождающаяся незаконной агитацией против КПРФ.

<...>

Решением Верховного Суда Российской Федерации от 16 декабря 2004 г. в удовлетворении заявленных требований отказано.

В кассационной жалобе заявителя, считая решение суда незаконным и необоснованным, просят его отменить и направить дело на новое рассмотрение в суд первой инстанции в ином составе судей.

Обсудив доводы кассационной жалобы о неправильности решения суда применительно к конкретным пунктам заявленных требований, Кассационная коллегия Верховного Суда Российской Федерации не находит оснований для его отмены.

По пунктам 1 и 2 заявления.

Заявители полагают, что ими был представлен полный и исчерпывающий объем доказательств существенных нарушений порядка информирования избирателей через средства массовой информации, а также незаконной предвыборной агитации, не позволяющих выявить действительную волю избирателей. Однако суд, по их мнению, незаконно ограничил исследование письменных доказательств, что повлекло за собой несоответствие изложенных в решении суда выводов обстоятельствам дела; не дал в решении никакой оценки значительному перевесу объема эфирного времени в пользу только одной партии, не опроверг и не подтвердил приведенные заявителями данные, хотя и не согласился с доводами о преимущественном освещении в СМИ деятельности одной политической партии, приведя лишь несколько оснований такого несогласия; сделал необоснованный вывод о том, что заявители не учитывали другие организации, осуществлявшие выпуск средств массовой информации (радиовещание, периодические печатные издания); безосновательно отметил, что заявители производили хронометраж не только ежедневных информационных программ, но и еженедельных авторских информационно-аналитических программ; не коснулся главного основания заявления — неравенства политических партий и явного преимущества одной политической партии в доступе к средствам массовой информации; ошибочно применил статью 6 Федерального закона «О порядке освещения деятельности органов государственной власти в государственных средствах массовой информации» и не применил при рассмотрении обстоятельств выступления Президента России В.В. Путина на съезде партии «Единая Россия» 20 сентября 2003 г. и дачи им интервью журналистам положения федеральных законов «Об основных гарантиях избирательных прав и права на участие в референдуме граждан Российской Федерации» (далее — Закон об основных гарантиях избирательных прав) и «О выборах

депутатов Государственной Думы Федерального Собрания Российской Федерации» (далее – Закон о выборах депутатов Государственной Думы); не опроверг основанный на представленных доказательствах довод о большом массиве незаконных агитационных материалов в поддержку партии «Единая Россия» и против КПРФ, распространенных в период избирательной кампании на основных каналах телевидения, прежде всего на государственных – «Первом канале» и РТР.

Приведенные доводы кассационной жалобы нельзя признать обоснованными.

По основаниям, изложенным в пунктах 1 и 2 заявления, заявители просили признать недействительными результаты выборов депутатов Государственной Думы Федерального Собрания Российской Федерации четвертого созыва по федеральному избирательному округу, состоявшиеся 7 декабря 2003 г., отменить протокол и постановление ЦИК России от 19 декабря 2003 г., которыми установлены общие результаты выборов, выборы признаны состоявшимися и действительными.

В соответствии с пунктом 3 статьи 96 Закона о выборах депутатов Государственной Думы суд соответствующего уровня может отменить решение избирательной комиссии об итогах голосования, о результатах выборов на избирательном участке, территории, в избирательном округе, в Российской Федерации в целом в случаях нарушения правил составления списков избирателей, порядка формирования избирательных комиссий, порядка голосования и подсчета голосов (включая воспрепятствование наблюдению за их проведением), определения результатов выборов, в случаях незаконного отказа в регистрации кандидата, федерального списка кандидатов, признанного таковым после дня голосования, других нарушений избирательного законодательства, если эти нарушения не позволяют выявить действительную волю избирателей.

Следовательно, юридически значимыми обстоятельствами, подлежащими доказыванию по настоящему делу, являются обстоятельства, свидетельствующие не о любых нарушениях, а только о таких нарушениях избирательного законодательства, которые существенно повлияли на результаты волеизъявления граждан и не позволяют выявить их действительную волю.

Заявители представили суду в подтверждение фактов нарушения порядка информирования избирателей через средства массовой информации и незаконной предвыборной агитации видеозаписи и их письменное изложение (транскрипты) новостных и информационно-аналитических передач пяти телеканалов за 96 дней, предшествующих дню выборов (с 3 сентября по 7 декабря 2003 г. включительно).

Как видно из протокола судебного заседания, после исследования транскриптов за 4 дня (03.09, 05.09, 06.09, 07.09) суд, исходя из одно-

родности представленного материала, установил с учетом мнения лиц, участвующих в деле, порядок их исследования, предусматривающий проверку транскрипционных записей телеэфира по тем дням, которые предложат участники процесса в определенных им пределах (т. 4, л.д. 303). Установленный судом порядок не отразился на полноте исследования обстоятельств дела, не нарушил принцип равенства прав участвующих в деле лиц по доказыванию своих требований и возражений, позволил каждому из них предложить для исследования основные транскрипты, в которых, как они считают, зафиксированы наиболее очевидные факты нарушения избирательного закона либо сведения, опровергающие подобные факты. В таком порядке были подробно исследованы по предложению заявителей транскрипты за 8 дней (20.09, 20.10, 05.10, 31.10, 04.11, 18.11, 28.11, 05.12), по предложению представителей ЦИК России – за 2 дня (27.09, 03.12).

Дополнительно суд исследовал транскрипционную запись и видеозапись телеэфира, относящиеся ко дню выборов – 7 декабря 2003 г. (т. 4, л.д. 306–314; т. 5, л.д. 1–4). Всего подробно исследованы записи передач пяти основных телеканалов за 14 дней, или 13,4% от числа представленных. При этом свидетель Мазина И.В. подтвердила, что транскрипты являются точной и полной расшифровкой видеозаписей телеэфира за эти дни (т. 4 л.д. 294–296). Данный факт никем из участников процесса не оспаривался.

Оценивая содержание исследованных транскриптов телеэфира, суд пришел к выводу о том, что отнесение телевизионных сюжетов к информации о той или иной политической партии, избирательном блоке, а также определение продолжительности такой информации осуществлялось заявителями на основании собственных субъективных представлений и предположений и без учета информации о политических партиях на других телевизионных каналах, в свои расчеты распределения объема информационного времени между политическими партиями они включили и хронометраж авторских информационно-аналитических программ без учета правовой позиции Конституционного Суда Российской Федерации, выраженной в Постановлении от 30 октября 2003 г. № 15П. Согласно этой правовой позиции положение закона о том, что в информационных программах телевидения и радио не должно отдаваться предпочтение какому бы то ни было кандидату, избирательному объединению или блоку, не может толковаться как запрещающее представителям организаций, осуществляющих выпуск средств массовой информации, высказывать собственное мнение, давать комментарий за пределами отдельного информационного блока, поскольку только в таком блоке не должно содержаться комментариев и не должно отдаваться предпочтение кандидату, избирательному объединению, избирательному блоку по времени освещения предвыборной деятельности, объему

печатной площади и соотношению ее предоставления бесплатно и за плату. Иное было бы неоправданным ограничением прав, гарантированных статьей 29 (часть 4) Конституции Российской Федерации.

Суд на основе надлежащей оценки транскрипционных записей и других проанализированных в решении доказательств в их взаимной связи обоснованно не согласился с доводами заявителей о том, что информационное обеспечение выборов депутатов Государственной Думы проводилось с такими грубыми нарушениями избирательного закона, выразившимися в преимущественном освещении в средствах массовой информации деятельности только одной политической партии и выдвинутых ею кандидатов, которые не позволяют выявить действительную волю избирателей. Исследованные судом транскрипционные записи, наиболее ярко отражающие, по мнению заявителей, неравенство политических партий, не позволяют сделать вывод о том, что в информационных блоках имел значительный перевес объема эфирного времени в пользу одной политической партии.

Суд в соответствии с частью 3 статьи 67 ГПК РФ оценил в решении достаточность и взаимную связь доказательств и признал достаточными для вывода о действительных обстоятельствах, относящихся к информированию избирателей, сведения о фактах, полученные на основе исследованных транскриптов, которые по своему характеру идентичны. При этом суд обоснованно не согласился с предложенной заявителями методикой произвольного отнесения телесюжетов к позитивной либо негативной информации, поскольку одна и та же информация может быть воспринята частью избирателей как позитивная, а другой частью — как негативная. С учетом этого не может быть определено точное числовое значение той или иной информации и ее продолжительности, а следовательно, и распределения в зависимости от характера информации объема эфирного времени между политическими партиями, избирательными блоками, на что ссылаются заявители, в том числе в своей жалобе.

В кассационной жалобе заявители и не указывают на другие, не исследованные в судебном заседании транскрипты, которые, по их мнению, содержат сведения об очевидных нарушениях порядка информирования избирателей, не учтенные судом, и могут повлиять на выводы суда относительно объема и характера распространенной информации о политических партиях. Их доводы сводятся к иной оценке содержания транскриптов, без указания на четкие критерии, которые позволяли бы разграничить отнесение распространенных информационных материалов к той или иной политической партии и признать транскрипты достаточным доказательством, подтверждающим нарушение принципа равенства политических партий в информационном освещении их избирательных действий.

Обстоятельства, установленные судом, опровергают утверждения о неравенстве политических партий и явном преимуществе одной политической партии в доступе к средствам массовой информации.

Поэтому ссылки в кассационной жалобе на отсутствие в решении оценки перевеса объема эфирного времени в отношении одной политической партии и на то, что суд не коснулся главного основания заявленного требования, не соответствуют действительности.

Опровергнут по мотивам, подробно изложенным в решении суда, и довод заявителей о большом массиве незаконных агитационных материалов в поддержку партии «Единая Россия» и против КПРФ, распространенных на основных каналах телевидения. Суду представлено только одно судебное постановление о привлечении государственной телерадиокомпании к административной ответственности за нарушение порядка участия средств массовой информации в информационном обеспечении выборов и за проведение предвыборной агитации вне агитационного периода (т. 3 л.д. 177—179).

Нельзя согласиться с доводом об ошибочном применении судом статьи 6 Федерального закона «О порядке освещения деятельности органов государственной власти в государственных средствах массовой информации». Данная норма Закона прямо предписывает государственным федеральным аудиовизуальным средствам массовой информации включать в информационные программы в день, когда состоялось соответствующее событие, сообщения о заявлениях, обращениях и пресс-конференциях Президента Российской Федерации, а также об иных общественно значимых фактах деятельности федеральных органов государственной власти. Из этой формулировки следует, что перечень вопросов, по которым должна даваться информация о деятельности Президента Российской Федерации, не является закрытым, как ошибочно утверждается в кассационной жалобе.

Безусловно, средства массовой информации в период предвыборной кампании, исходя из требований избирательных законов, обязаны воздерживаться от воспроизведения в информационных сообщениях высказываний, носящих агитационный характер. Однако, оценив содержание выступлений Президента Российской Федерации 20 сентября и 28 ноября 2003 г., распространенных средствами массовой информации, суд не усмотрел в них признаков предвыборной агитации за партию «Единая Россия». Мотивы, по которым суд пришел к такому выводу, приведены в решении.

Учитывая, что нарушений избирательного закона, не позволяющих выявить действительную волю избирателей, судом не установлено, а отдельные нарушения правил ведения предвыборной агитации и информационного обеспечения выборов не являются основанием для признания результатов выборов недействительными и отмены прото-

кола и постановления ЦИК России по этому вопросу, в удовлетворении требований, указанных в пунктах 1 и 2 заявления, отказано обоснованно.

<...>

Изложенные в кассационной жалобе доводы по всем пунктам заявления сводятся, по сути, к несогласию с выводом суда о достаточности доказательств и к иной оценке доказательств, для чего оснований не имеется.

Обстоятельства, имеющие значение для дела, судом определены правильно и установлены на основании доказательств, признанных судом при их оценке достаточными, выводы суда вытекают из фактических обстоятельств, установленных в мотивировочной части решения на основе надлежащей оценки исследованных доказательств, решение вынесено в соответствии с нормами материального права, регулируемыми рассматриваемое правоотношение, и с соблюдением норм процессуального права. Предусмотренных статьей 362 Гражданского процессуального кодекса Российской Федерации оснований для отмены решения суда в кассационном порядке не имеется.

Руководствуясь статьями 360, 361 Гражданского процессуального кодекса РФ, Кассационная коллегия Верховного Суда Российской Федерации

определила:

решение Верховного Суда Российской Федерации от 16 декабря 2004 г. оставить без изменения, а кассационную жалобу политической партии «Коммунистическая партия Российской Федерации», политической партии «Российская демократическая партия «ЯБЛОКО», Иваненко Сергея Викторовича, Киселева Евгения Алексеевича, Муратова Дмитрия Андреевича, Рыжкова Владимира Александровича, Сатарова Георгия Александровича, Соловьева Вадима Георгиевича, Хакамада Ирины Муцуовны – без удовлетворения.

Председательствующий:

А.И. Федин

Члены коллегии:

С.В. Потапенко
Н.К. Толчеев

Рекомендуемая литература

1. *Анохина Н.В., Брандес М.Э.* Роль СМИ в избирательном процессе // Политическая наука: Проблемно-тематический сборник. М., 2000. Вып. 3. С. 137–151.
2. *Байгузин Р.Н., Илларионов С.И., Рукосуев Г.Н.* Информационная война. М., 2000.
3. *Большаков С.В.* Избирательные информационные правоотношения // Вестник Центральной избирательной комиссии Российской Федерации. 2001. № 10 (124). С. 20–29.
4. *Большаков С.В.* О некоторых принципиальных положениях федерального законодательства о выборах в части регулирования предвыборной агитации и практики его реализации // Вестник Центральной избирательной комиссии Российской Федерации. 2000. № 9. С. 124–134.
5. *Большаков С.В.* Правовое регулирование участия средств массовой информации в избирательном процессе. Автореф. дисс. ... М. 2002.
6. *Большаков С.В., Головин А.Г.* Информационное обеспечение выборов и референдумов в Российской Федерации. М., 2006.
7. *Большаков С.В., Казьмин В.И., Гришина М.В., Бударина Н.А.* Средства массовой информации и выборы: Вопросы и ответы. М., 2003.
8. *Большаков С.В., Ланин В.Г., Мешков П.Я., Панарин И.Н.* Интернет и выборы. М.: РЦОИТ, 2002.
9. *Бондарь Н.С., Джагарян А.А.* Конституционная ценность избирательных прав граждан России. М.: Формула права, 2005.
10. *Вакурова Н.В., Московкин Л.И.* СМИ и выборы: некоторые аспекты самоорганизации в русле новых политических технологий // Вестник МГУ. Серия 4, Журналистика. 2000. № 4. С. 103–108.
11. *Варава А.Г.* Политическая реклама в современных предвыборных технологиях (на примере президентской кампании 1996 г. в США). Волгоград, 2000. Вып. 4. С. 169–179.
12. *Вешняков А.А.* Избирательные стандарты в международном праве и их реализация в законодательстве Российской Федерации Монографическое исследование. М.: Весь Мир, 1997.
13. *Вешняков А.А.* Международные избирательные стандарты // Международная жизнь. 2001. № 3.
14. *Головин А.Г.* Избирательное право России: курс лекций. М.: Норма, 2007.
15. *Гришина М.В., Головин А.Г.* В законах легче разобраться вместе (ответы на вопросы) // Журнал о выборах, № 2, 2003. С. 48–52

16. Законодательные и иные нормативные правовые акты, решения Конституционного Суда Российской Федерации по вопросам выборов и референдумов в Российской Федерации. В 2 томах / Сост. В.А. Трифонов, А.С. Хромов; под ред. В.И. Казьмина. Центральная избирательная комиссия Российской Федерации. М., 2004.
17. Зарубежное избирательное право: Учебное пособие. М.: Норма, 2003.
18. Избирательное право и избирательный процесс в Российской Федерации: Учебник для вузов / Отв. ред. А.А. Вешняков. М., 2003.
19. Избирательные права и право на участие в референдуме граждан Российской Федерации в решениях Верховного Суда Российской Федерации (1995–2000): В 2 т. / Центральная избирательная комиссия Российской Федерации. М.: НОРМА, 2001 (и посл. переиздания).
20. Интерактивные коммуникационные стратегии // Сообщение. 2001. Май. № 5.
21. Интернет-мониторинг выборов в России (новая гражданская инициатива Проекта «Информатика для демократии – 2000+»: Аналитический доклад по результатам проекта. М.: МИПО РЕПРО, 2001.
22. *Калятин В.О.* Правовые вопросы организации сети Интернет // Юридический мир. 2001. № 3.
23. *Кара-Мурза С.Г.* Манипуляция сознанием. М.: Эксмо-Пресс, 2001.
24. *Князев С.Д., Охотников Р.А.* Избирательные споры: юридическая природа и порядок рассмотрения. Владивосток, 2005.
25. *Комаровский С., Мараховская М.* Интернет – новая избирательная технология? // Советник. 2001, № 3.
26. Конвенция о стандартах демократических выборов, избирательных прав и свобод в государствах-участниках Содружества Независимых Государств и Рекомендации для международных наблюдателей Содружества Независимых Государств по наблюдению за выборами. Центральная избирательная комиссия Российской Федерации. М., 2004.
27. *Лукашук И.И.* Средства массовой информации, государство, право. М.: Стольный град, 2001. (Библиотека Российского объединения избирателей. Вып. 5.)
28. Международные избирательные стандарты. Сб. документов // Отв. ред.: к.ю.н. А.А. Вешняков; Науч. ред.: д.ю.н. В.И. Лысенко. М.: Весь Мир, 2004.
29. *Мостовщиков В.Д.* Предвыборная агитация: понятие и правовые признаки // Журнал российского права. 1999. № 5–6.
30. *Мостовщиков В.Д.* Проблемы правового регулирования предвыборной агитации // Российский юридический журнал. – Екатеринбург, 1999, № 3.

31. Научно-практический комментарий к Федеральному закону «Об основных гарантиях избирательных прав и права на участие в референдуме граждан Российской Федерации» / Отв. ред. А.А. Вешняков. М., 2007.
32. О практике информационного обеспечения федеральных выборов, выборов в органы государственной власти субъектов Российской Федерации в 2003–2004 гг. // Вестник Центральной избирательной комиссии Российской Федерации. 2004. № 14 (176).
33. О практике проведения федеральных выборов, выборов в органы государственной власти субъектов Российской Федерации в 2002–2004 годах и предложениях по изменению и дополнению отдельных положений законодательства Российской Федерации о выборах и референдумах. Центральная избирательная комиссия Российской Федерации. М., 2004, 48 с.
34. *Павлютенкова М.* Новые информационные технологии в современном политическом процессе // Власть. 2000. № 8. С. 38–43.
35. *Панарин И.Н.* Информационная война и власть. М.: Мир безопасности, 2001.
36. Предвыборная агитация: теория и практика / Отв. ред. Н.С. Бондарь. М., 2004.
37. *Романенко О.Н.* Информирование избирателей или скрытая агитация? // Журнал о выборах. 2005. № 6. С. 60.
38. *Харрис Р.* Психология массовых коммуникаций /Пер. с англ. М.: Олма-Пресс, 2002.