

С. Н. Егоров

Законодательные критерии разграничения информирования избирателей и предвыборной агитации в российском избирательном процессе

Аннотация: В данной статье рассматриваются законодательные критерии разграничения информирования избирателей и предвыборной агитации в российском избирательном процессе.

Ключевые слова: избирательное законодательство, информационная деятельность, избирательная комиссия, избирательный процесс, предвыборная агитация.

Егоров Сергей Николаевич,
кандидат экономических наук, доцент Российского университета дружбы народов.

Сфера научных интересов: избирательная деятельность, вопросы законодательства, экономика.

e-mail: odo@rudn.ru

Информирование избирателей и предвыборная агитация занимают особое место в российском избирательном процессе. И это связано даже не столько с особой и все возрастающей ролью информации в любой сфере общественно-политической деятельности, сколько с тем, что информационная составляющая избирательного процесса — самая политизированная и экспрессивная, содержащая в себе возможности для применения различного рода «черных» технологий, в том числе и с целью манипулирования общественным мнением.

Не случайна и соответствующая динамика развития этих составляющих избирательного процесса как правовых институтов. Первый Федеральный закон «Об основных гарантиях избирательных прав граждан Российской Федерации» был принят 6 декабря 1994 года. В нем давалось первое легальное определение понятия «предвыборная агитация». Он не содержал ни определения, ни правил информирования, а только определял круг решений, подлежащих обязательной публикации и включал всего четыре статьи [6:3406]. Следующая версия этого Федерального закона, принятая 19 сентября 1997 года, содержала уже девять норм, существенно развивавших положения о предвыборной агитации [8:4339]. Третий Федеральный закон от 12 июня 2002 года, действующий в настоящее время, включает целую главу «Гарантии прав граждан на получение и распространение информации о выборах и референдумах», состоящую из 13 статей, подробно регламентирующих как порядок информирования граждан, так и порядок ведения предвыборной агитации [7:2253].

В качестве небольшой ремарки следует отметить, что подобное активное развитие правового регулирования информационной составляющей избирательного процесса является достаточно типичным для государств, не имеющих длительных избирательных традиций. Страны, имеющие значительный опыт выборов, как правило, ограничиваются установлением только общих принципов агитации, как, например, равный доступ кандидатов к средствам массовой информации, запрещение агитации в день голосования и т. п. Так, например, законодательство Федеративной республики Германии в плане информационного обеспечения выборов предусматривает запрет агитации в день голосования, резервирование бесплатного времени для политических партий на каналах общественного телевидения и ряд других норм [2:323]. Следует отметить, что особое внимание и особый контроль уделяются обеспечению равного доступа канди-

датов (политических партий) к СМИ. Любопытен в этом смысле опыт Французской республики, законодательство которой (Избирательный кодекс) предусматривает запрет для кандидатов на проведение платной предвыборной агитации в СМИ и предоставление им эфирного времени и печатной площади за государственный счет. Государство же оплачивает и печатную продукцию [2:323].

Действующий Федеральный закон № 67-ФЗ «Об основных гарантиях избирательных прав и прав на участие в референдуме граждан Российской Федерации» объединил институты информирования и предвыборной агитации в единый правовой институт информационного обеспечения выборов: статья 44 «Информационное обеспечение выборов и референдумов» Федерального закона определяет, что «информационное обеспечение выборов и референдумов включает в себя информирование избирателей, участников референдума, предвыборную агитацию, агитацию по вопросам референдума» [9]. В основу же всего института информационного обеспечения российского избирательного процесса положена статья 29 Конституции Российской Федерации [5:2970].

Информационное обеспечение избирательного процесса является одной из важнейших составляющих системы гарантий избирательных прав российских граждан. В соответствии с избирательным законодательством в Российской Федерации в период каждой избирательной кампании всем субъектам избирательного процесса должен быть обеспечен доступ к необходимой для участия в ней специфической (т. е. связанной с выборами) информации: о сроках и порядке проведения голосования, о кандидатах, избирательных объединениях, избирательных блоках, об осуществляемых ими избирательных действиях, о ходе избирательной кампании и т. д. Доставкой этой информации до «конечного потребителя» занимается целый ряд субъектов избирательного процесса: органы государственной власти, органы местного самоуправления, комиссии, организации, осуществляющие выпуск средств массовой информации, физические и юридические лица. Цель этой деятельности — способствовать «осознанному волеизъявлению граждан, гласности выборов» [9].

Вместе с тем, не смотря на то, что действующее законодательство объединило информирование избирателей и предвыборную агитацию в единый правовой институт, можно выделить законодательные критерии, позволяющие разграничить эти составляющие. Как представляется, наиболее четко разграничение может быть проведено по цели деятельности, субъектам и содержанию информационного сообщения.

Цель деятельности. Предвыборная агитация и информирование избирателей как виды информационной деятельности в рамках избирательного процесса, направлены на достижение разных целей. Федеральный закон «Об основных гарантиях избирательных прав и прав на участие в референдуме граждан Российской Федерации» (в ред. Федерального закона от 21.07.2005 № 93-ФЗ) определяет, что «агитация предвыборная (предвыборная агитация) — 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)» [9]. Соответственно, если толковать немного более расширенно, целью предвыборной агитации является доведение до избирателей максимально положительной информации о «своем» кандидате и, наоборот, максимально отрицательной — о конкуренте (конкурентах). Именно такие критерии были предложены Конституционным Судом Российской Федерации, который выделил две специальные цели предвыборной агитации [5:4358]:

— склонить избирателей в определенную сторону, обеспечить поддержку или, напротив, противодействие конкретному кандидату, избирательному объединению;

— поддержать или противодействовать конкретному кандидату, избирательному объединению.

При этом следует отметить, что побуждение избирателей к голосованию осуществляется только посредством распространения соответствующей информации, воздействие с целью воспрепятствования свободному волеизъявлению гражданина недопустимо и наказуемо в соответствии с законодательством: «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» [9].

Российское избирательное законодательство не дает столь же исчерпывающего определения понятия «информирование избирателей», однако, можно утверждать, что эта цель определяется общей целью информационного обеспечения выборов, сформулированной в статье 44 того же закона — способствовать осознанному волеизъявлению граждан и гласности выборов [1:40]

Соответственно, в качестве целей информирования избирателей можно выделить:

— доведение до избирателей информации об установленных законодательством сроках и порядке избирательных действий, возможности их участия в голосовании и дате голосования;

— доведение до избирателей объективной информации о проводимых кандидатами, избирательными объединениями предвыборных мероприятиях;

— доведение до избирателей информации об электоральных настроениях путем опубликования результатов опросов общественного мнения, связанных с выборами;

— доведение до избирателей сведений об итогах голосования и о результатах выборов;

— доведение до избирателей сведений о расходовании средств, выделенных на подготовку и проведение выборов.

Таким образом, можно говорить о том, что предвыборная агитация и информирование избирателей преследуют не просто разные, а противоположные цели в рамках избирательного процесса, что и дает основание для использования данного критерия как основания для разделения этих видов информационной деятельности в рамках информационного обеспечения выборов в целом.

Возможность использования содержания информационного сообщения в качестве критерия разделения предвыборной агитации и информирования избирателей логически вытекает из различных целей, преследуемых этими видами информационной деятельности.

Избирательным законодательством устанавливаются характерные черты предвыборной агитации. К ней относятся [9]:

— призывы голосовать за кандидата, кандидатов, список, списки кандидатов либо против него (них);
— 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;

— 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;

— распространение информации, в которой явно преобладают сведения о каком-либо кандидате (каких-либо кандидатах), избирательном объединении в сочетании с позитивными либо негативными комментариями;

— распространение информации о деятельности кандидата, не связанной с его профессиональной деятельностью или исполнением им своих служебных (должностных) обязанностей;

— деятельность, способствующая созданию положительного или отрицательного отношения избирателей к кандидату, избирательному объединению, выдвинутому кандидату, список кандидатов.

Прямой противоположностью данным критериям является требование п. 2 статьи 45 Федерального закона «Об основных гарантиях избирательных прав и прав на участие в референдуме граждан Российской Федерации», согласно которому «содержание информационных материалов, размещаемых в средствах массовой информации или распространяемых иным способом, должно быть объективным, достоверным, не должно нарушать равенство кандидатов, избирательных объединений».

Субъекты. Предвыборная агитация и информирование избирателей, как виды информационной деятельности в рамках избирательного процесса, предполагают наличие субъектов информационной деятельности — лиц или организаций.

Ситуация с законодательным определением субъектов, которые могут заниматься информационным обеспечением выборов (отправителей специальной информации) прямо противоположная. Закон «Об основных гарантиях избирательных прав и прав на участие в референдуме граждан Российской Федерации» четко очерчивает круг субъектов, занимающихся информированием избирателей: «информирование избирателей и участников референдума осуществляют органы государственной власти, органы местного самоуправления, комиссии, организации, осуществляющие выпуск средств массовой информации, физические и юридические лица в соответствии с настоящим Федеральным законом» [9].

Вместе с тем, действующее избирательное законодательство не дает столь же четкого перечня субъектов предвыборной агитации, однако анализ его положений позволяет выделить в качестве таковых кандидатов, избирательные объединения, граждан Российской Федерации, не являющихся кандидатами, и общественные объединения [9]. Следует отметить различный объем прав и обязанностей обозначенных субъектов, что позволяет разделить их на общие (избиратели и общественные объединения) и специальные (кандидаты и избирательные объединения) субъекты [1:90]. В качестве основания для установления большего объема прав и обязанностей кандидатов и избирательных объединений в принципе могут рассматриваться различные цели проведения предвыборной агитации кандидатами, избирательными объединениями (избрание на выборную должность) и гражданами, общественными объединениями (способствовать избранию на выборную должность того или иного кандидата) [1:91].

Спецификой законодательного регламентирования предвыборной агитации является определение круга субъектов, которым ее проведение запрещено. К таковым относятся:

— федеральные органы государственной власти, органы государственной власти субъектов Российской Федерации, иные государственные органы, органы местного самоуправления;

— 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, — членам органов, осуществляющих руководство деятельностью этих организаций), за исключением политических партий, при исполнении ими своих должностных или служебных обязанностей;

- воинские части, военные учреждения и организации;
- благотворительные и религиозные организации, учрежденные ими организации, а также члены и участники религиозных объединений при совершении обрядов и церемоний;
- избирательные комиссии, члены избирательных комиссий с правом решающего голоса;
- иностранные граждане, лица без гражданства, иностранные юридические лица;
- представители организаций, осуществляющих выпуск средств массовой информации, при осуществлении ими профессиональной деятельности;

— лица, в отношении которых решением суда в период проводимой избирательной кампании, 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».

Таким образом, не все участники избирательного процесса являются субъектами предвыборной агитации. Для одних (как, например, для членов избирательных комиссий с правом решающего голоса) запрет является полным, для других (как, например, для членов и участников религиозных объединений) — частичным (при совершении обрядов и церемоний).

Проблема уточнения состава субъектов предвыборной агитации, в частности правомерности участия в ней граждан Российской Федерации, не являющихся кандидатами и не действующих от имени кандидата, избирательного объединения, была предметом рассмотрения Конституционного Суда Российской Федерации. А вопрос участия в информировании кандидатов, в качестве его субъектов, рассматривался Верховным Судом Российской Федерации [3:8—12].

Все это позволяет говорить о том, что круг субъектов предвыборной агитации и информирования избирателей не совпадает, вследствие чего данный критерий также может использоваться при разделении этих видов информационной деятельности в рамках информационного обеспечения избирательного процесса в целом.

Таким образом, цели деятельности, субъекты и содержание информационного сообщения могут служить критериями разделении предвыборной агитации и информирования избирателей в рамках информационного обеспечения избирательного процесса в целом. Следует отметить, что в российском избирательном законодательстве можно выделить еще ряд критериев, которые тоже могут применяться в той или иной степени в качестве критериев. Так, например, разграничение может быть проведено по времени осуществления информирования избирателей и предвыборной агитации, источникам финансирования и т. п. Однако, как представляется, данные критерии могут рассматриваться только в качестве дополнительных, в первую очередь потому, что не позволяют провести классификацию однозначно. Так, например, законодательство четко оговаривает временные периоды, в рамках которых осуществляется информирование избирателей и предвыборная агитация. При этом очевидно «наложение» более короткого по времени периода агитации на значительно более протяженный период информирования, что неизбежно предполагает определенные трудности при классификации тех или иных действий во время этого «наложения». Именно поэтому, учитывая, что использование предложенных выше критериев позволяет достаточно четко отнести ту или иную деятельность того или иного участника избирательного процесса к агитации или информированию, следует определить их в качестве основных.

Список литературы:

1. Большаков С. В., Головин А. Г. Информационное обеспечение выборов и референдумов в Российской Федерации. Москва, Academia, 2007.
2. Избирательное законодательство и выборы в современном мире. Под общей ред. Чурова В. Е. М.: Медиа-пресс, 2009. — С. 323.
3. Определение Верховного Суда Российской Федерации от 17 сентября 1999 г. по делу № 33-Г99-21 // Бюллетень Верховного Суда РФ. — 2000. — № 3.
4. По делу о проверке конституционности ряда положений статей 48, 51, 52, 54, 58, 59 Федерального закона «Об основных гарантиях избирательных прав и права на участие в референдуме граждан Российской Федерации» в связи с запросом Государственной Думы Астраханской области: Постановление Конституционного Суда Российской Федерации от 16 июня 2006 г. № 7-П // Собрание законодательства РФ. — 2006. — № 27.
5. Постановление Конституционного Суда Российской Федерации от 30 октября 2003 г. № 15-П // Собрание законодательства РФ. — 2003. — № 44.
6. Федеральный закон № 56-ФЗ «Об основных гарантиях избирательных прав граждан Российской Федерации». Федеральный закон от 6 декабря 1994 г. (утратил силу) // Собрание законодательства РФ. — 1994. — № 33.
7. Федеральный закон № 124-ФЗ «Об основных гарантиях избирательных прав и права на участие в референдуме граждан Российской Федерации» Федеральный закон от 19 сентября 1997 г. (утратил силу) // Собрание законодательства РФ. — 1997. — № 38.
8. Федеральный закон № 67-ФЗ «Об основных гарантиях избирательных прав и права на участие в референдуме граждан Российской Федерации» (принят 22 мая 2002 года). В: http://www.cikrf.ru/newsite/law/fz/zakon_02_67fz_n.jsp