

**ПРОБЛЕМЫ ИНФОРМАЦИОННОГО ОБЕСПЕЧЕНИЯ
ВЫБОРОВ В РОССИИ
С УЧАСТИЕМ СРЕДСТВ МАССОВОЙ ИНФОРМАЦИИ**



НАТАЛИЯ ЕВГЕНЬЕВНА КОЛОБАЕВА

*Кандидат юридических наук,
доцент кафедры конституционного права УрГЮУ,
e-mail: lne@yandex.ru*

Рассматриваются отдельные проблемы участия средств массовой информации и использования интернет-ресурсов в информационном обеспечении выборов в Российской Федерации в свете принятия нового Закона «О выборах депутатов Государственной Думы Федерального Собрания Российской Федерации». Выявлен ряд пробелов и противоречий в законодательном регулировании данного института.

Ключевые слова: выборы, информационное обеспечение выборов, информирование избирателей, предвыборная агитация, средства массовой информации

Информационное обеспечение выборов (информирование избирателей и предвыборная агитация) – важная часть избирательного процесса, обеспечивающая его демократизацию и позволяющая гражданам максимально эффективно использовать свои избирательные права.

Средства массовой информации в современном мире являются самым действенным и оперативным ресурсом распространения и получения информации. Они оказывают серьезное воздействие на избирателей, формируя общественное мнение. Международные правовые акты и практика Европейского Суда по правам человека подчеркивают важность политической дискуссии при проведении выборов и необходимость ее обеспечения государством. Получая информацию из различных источников, избиратель способен сформировать объективное мнение о кандидатах и осознанно сделать свой выбор.

Законодательство в сфере использования СМИ в избирательном процессе имеет несколько уровней: Федеральный закон от 12 июня 2002 г. № 67-ФЗ «Об основных гарантиях избирательных прав и права на участие в референдуме граждан Российской Федерации»¹ (далее –

Some problems of involving mass-medias and Internet resources in informational provision for elections in Russia are considered in the light of adoption of the new Federal law on elections of deputies of the State Duma of the Federal Assembly of the Russian Federation. The author detects some gaps and contradictions in legal regulation of this institute.

Key words: elections, informational provision for elections, public information for voters, pre-election promotion, massmedias

Закон о гарантиях), федеральные законы об отдельных видах выборов на федеральном уровне, законы субъектов Федерации о региональных и местных выборах. Такой объем существующих норм регулирования сложно удержать в состоянии соответствия друг другу. При внесении изменений в один акт нужно всегда помнить, что это приведет к изменению остальных.

В 2012 г. международная организация «Группа государств по борьбе с коррупцией» (ГРЕКО), проанализировав избирательное законодательство России, пришла к выводу о том, что оно сложно и противоречиво: «С одной стороны, существует довольно исчерпывающий набор законов... с другой стороны, существуют верные признаки, дающие основания предполагать, что многие из положений не осуществляются на практике»². Российской Федерации рекомендовали устранить дублирование и несогласованность, имеющиеся в нормативных актах, и обеспечить их четкую и надежную структуру.

22 февраля 2014 г. вышел Федеральный закон № 20-ФЗ «О выборах депутатов Государственной Думы Федерального Собрания Российской Федерации»³ (далее – новый Закон о выборах

депутатов). Закон уже действует, но выборы по нему впервые будут проведены только в 2016 г. Законодатель не стал вносить изменения в действующий Закон, а принял новый, который безусловно опережает все остальное регулирование в данной сфере. При этом нормы Закона о гарантиях остались неизменными. Таким образом, сегодня параллельно действуют два указанных нормативных акта, которые по-разному регулируют одни и те же вопросы, в частности информационное обеспечение выборов.

Рассмотрим некоторые проблемы правового регулирования избирательного процесса, связанного с использованием СМИ.

Под термином «организация, осуществляющая выпуск СМИ» в избирательном законодательстве понимаются организации, осуществляющие телерадиовещание, и редакции периодических печатных изданий. Из анализа законодательства о СМИ можно сделать вывод: под первыми из них подразумеваются держатели лицензий на вещание, под вторыми – коллективы, реализующие производство и выпуск СМИ.

Получается, что из всего многообразия СМИ в избирательном процессе должны использоваться только печатные СМИ, радио и телевидение («за бортом» остаются сетевые издания и информационные агентства).

Вещатель и редакция – различные субъекты, что не позволяет объединять их одним термином. Вещатель есть обязательно юридическое лицо, которое обеспечивает доведение информации СМИ (без участия в ее формировании) до потребителя, задача редакции теле- и радио-СМИ – создание информационных материалов. В отношении печатных СМИ законодатель обращается именно к редакции как субъекту, определяющему содержание СМИ и несущему за него ответственность. При этом если государство знает, кто является вещателем (на основании выданной лицензии), то вопрос о редакции решает исключительно учредитель СМИ, не уведомляя об этом государство, так как регистрация редакций СМИ законодательством не предусмотрена.

Представителем СМИ выступает только представитель названных в Законе организаций. Он наделяется, например, правами присутствовать на заседаниях избирательных комиссий, на предвыборных агитационных мероприятиях освещать их проведение; знакомиться с протоколами участковой избирательной комиссии об итогах голосования; получать от соответствующей избирательной комиссии копии протоколов, приложенных к ним документов и т. д. Очевидно, что данные права ориентированы на журналиста, но журналист – это работник редакции, а не вещателя. Зачем представителю вещателя при-

сутствовать на заседании комиссии, если он все равно не может воздействовать на содержание СМИ? На наш взгляд, указанная терминология нуждается в уточнении.

У кандидатов, избирательных объединений есть право на размещение бесплатной агитации с помощью государственных и муниципальных организаций телерадиовещания и печатных СМИ. Закон о гарантиях устанавливает требования к таким организациям и СМИ, в перечень которых новый Закон о выборах депутатов каких-либо коррективов не внес. Обязанность

Законодатель не стал вносить изменения в действующий Закон, а принял новый, который безусловно опережает все остальное регулирование в данной сфере

предоставлять бесплатную печатную площадь или бесплатное эфирное время для проведения агитации касается учредителей организации – вещателя, печатного СМИ и его редакции, если они являются государственными, муниципальными органами и организациями, либо получали финансирование из бюджета. Данная норма, направленная на обеспечение равенства кандидатов и избирательных объединений, служит гарантией избирательных прав граждан. Тем не менее ее формулировка или не способствует достижению таких целей, или позволяет достичь их только частично.

Во-первых, учредители теле-, радио-СМИ и учредители их редакций не подлежат учету, в отличие от печатных СМИ.

Если государство знает, кто является вещателем (на основании выданной лицензии), то вопрос о редакции решает исключительно учредитель СМИ, не уведомляя об этом государство

Во-вторых, как уже отмечалось, государство вступает в правоотношения с вещателем в процедуре лицензирования, с учредителем СМИ – при регистрации СМИ. Однако в правоотношениях с редакцией государство вступает только в случае совершения ею правонарушения, за которое ответственность законодательством возложена на редактора или редакцию. Именно тогда государственные органы получают документы, устанавливающие ее статус. Редакцией может быть одно лицо, коллектив, юридическое лицо, структурное подразделение юридического лица. В соответствии с Законом РФ от 27 декабря 1991 г. № 2124-1 «О средствах массовой информации»⁴ (далее – Закон о СМИ) решение о редак-

ции принимает учредитель СМИ. Им утверждается устав редакции СМИ или заключается договор с главным редактором. Хотя копия такого договора и направляется в регистрирующий орган (Федеральную службу по надзору в сфере связи, информационных технологий и массовых коммуникаций – Роскомнадзор), но он не имеет полномочий по их учету.

Информацию о государственных и муниципальных вещателях и печатных СМИ соответствующим избирательным комиссиям представляет Роскомнадзор. Правда, она не может быть полной и содержать все сведения, требуемые законодательством, так как последним не установлен достаточный объем полномочий государственных органов, необходимый для получения такой информации.

В-третьих, впервые в новом Законе о выборах депутатов предусмотрена обязанность вещателей и печатных СМИ представлять Роскомнад-

ного процесса и будет максимально способствовать реализации избирательных прав граждан.

В новом Законе о выборах депутатов (в отличие от всего иного избирательного законодательства) упоминаются и сетевые издания. В соответствии с Законом о СМИ сетевые издания – сайты в Интернете, зарегистрированные в качестве СМИ. Например, информированием избирателей занимаются организации, осуществляющие выпуск средств массовой информации, редакции сетевых изданий. В силу Закона о гарантиях сетевые издания не вправе информировать избирателей, так как перечень СМИ, которые имеют данное право, закрытый. Закон о выборах депутатов Государственной Думы прямо указывает таких субъектов.

Ранее в избирательном законодательстве Интернет упоминался только применительно к информационному обеспечению выборов (опубликование информации на официальных сайтах избирательных комиссий). Сегодня Интернет – неотъемлемая часть нашей жизни, распространение информации с его помощью во многих случаях гораздо удобнее и эффективнее. Поэтому даже при отсутствии правового регулирования Интернет активно используется в избирательном процессе. Владельцы сайтов участвуют в информационном обеспечении выборов во многом по аналогии со СМИ. К примеру, владельцы сайтов (как зарегистрированных в качестве СМИ, так и незарегистрированных) направляли уведомления об осуществлении платной агитации, и избирательные комиссии включали их в соответствующий перечень. Закон закреплял обязанность направления таких уведомлений только в отношении вещателей и печатных СМИ.

Новый Закон о выборах депутатов запрещает участвовать в освещении избирательной кампании через СМИ должностным лицам, журналистам, другим творческим работникам организаций, осуществляющих выпуск средств массовой информации, если указанные лица являются кандидатами, уполномоченными представителями или доверенными лицами политических партий и кандидатов. Следовательно, журналистам и иным работникам сетевых изданий, информационных агентств делать это не запрещено, так как согласно нормам избирательного законодательства они формально не относятся к организациям СМИ.

Кроме того, в новом Законе о выборах депутатов предусмотрен специальный период предвыборной агитации: для сетевых изданий он начинается на следующий день после подачи в избирательную комиссию информации о размещении условий опубликования агитационных

Современное законодательство, в том числе избирательное, грешит нагромождением норм

зору информацию о фактах их финансирования из разных бюджетов (до этого финансируемые из государственных и местных бюджетов СМИ не входили в перечень обязанных предоставлять бесплатную печатную площадь или эфирное время для проведения предвыборной агитации). Однако такой нормы в Законе о гарантиях не существует, следовательно, на иные виды выборов это правило не распространяется, что нарушает принцип равенства кандидатов и избирательных объединений.

Названные проблемы часто воспринимаются как незначительные, но это те «мелочи», которые не позволяют гражданам реализовать свои конституционные права и подрывают авторитет законодателя и государства в целом.

Аналогичные проблемы порождаются и нормами, устанавливающими правила платной предвыборной агитации. В соответствующую избирательную комиссию субъект, планирующий оказывать услуги по распространению агитационных материалов за плату (организация-вещатель или редакция СМИ), подает уведомление. Проверить, является ли организация вещателем, можно, но выяснить, является ли заявитель редакцией, нельзя. Видимо, законодатель исходит из того, что уведомление добровольное и его податель несет ответственность за свои действия. С нашей точки зрения, упорядочение правового регулирования в данной части сократит огромное количество нарушений в ходе избиратель-

материалов; для остальных СМИ – за 28 дней до голосования.

Следует упомянуть еще об одном нюансе современного избирательного законодательства. До 1 августа 2014 г. сайты Интернета делились на зарегистрированные в качестве СМИ, на которые распространялись все требования, предъявляемые к СМИ, и незарегистрированные. С 1 августа в законодательстве появилось понятие «блогер»⁵. Блогер как владелец сайта и (или) страницы сайта должен соблюдать запреты и ограничения, предусмотренные избирательным законодательством РФ. Однако избирательное законодательство устанавливает запреты и ограничения применительно к конкретным субъектам и определенным стадиям избирательного процесса. Какие из них нужно соблюдать блогеру?

Некоторые исследователи предлагают решить проблему использования сайтов в информационном обеспечении выборов путем составления перечней тех лиц, которым позволено осуществлять подобную деятельность⁶. Но введение дополнительных ограничений вряд ли приведет к упорядочению рассматриваемой сферы. Гораздо больше избирательное законодательство нуждается в обобщении норм, выработке общих подходов к соответствующим правоотношениям. Так, регулирование использования СМИ в избирательном процессе должно осуществляться в равной мере в отношении всех видов СМИ.

Безусловно, законодательство не стоит на месте. Новый Закон о выборах депутатов снял ряд серьезных проблем, стал использовать современную терминологию: «сетевые издания», «обновление сетевых изданий» и т. д. Однако по правовому регулированию и терминологии он не согласуется с другими действующими правовыми актами, в том числе в сфере массовых ком-

муникаций. Законодатель же пытается решить проблему огромного количества нарушений в избирательной сфере «упрощенно и схематично – путем постоянного наращивания нормативного массива, причем зачастую не в том направлении, в каком это требуется. Вместе с тем практика показывает, что простое увеличение числа запретов и ограничений и их дальнейшая детализация имеют больше негативных, чем положительных, моментов. Чрезмерное регулирование создает дополнительные препятствия для добросовестных участников выборов, но в то же время не способствует искоренению самого этого явления»⁷.

Современное законодательство, в том числе избирательное, грешит нагромождением норм. На наш взгляд, необходимо вернуться к практике формулирования принципиальных положений, на которых должны базироваться все нормы о конкретных видах выборов. Это обеспечит единообразие подходов к регулированию схожих отношений в сфере выборов и лучшее понимание норм правоприменителем.

¹ Рос. газ. 2002. 15 июня.

² Оценочный доклад о прозрачности финансирования политических партий в Российской Федерации // URL: <http://www.genproc.gov.ru>.

³ URL: <http://www.pravo.gov.ru>.

⁴ Рос. газ. 1992. 8 февр.

⁵ Рос. газ. 2006. 29 июля.

⁶ Хвалев С. А. Предвыборная агитация в информационно-телекоммуникационной сети «Интернет» // Общество и выборы: пути развития избирательной системы России: сб. материалов науч.-практ. конф. (Иркутск, 11 апреля 2014 г.). Иркутск, 2014. С. 283.

⁷ Чистополов В. В. Проблемы реализации агитационных возможностей на разных уровнях и видах выборов, пути их решения // Вестн. Челябинского гос. ун-та. 2010. № 9. С. 30.