

РЕАЛИЗАЦИЯ ПРИНЦИПОВ ИНФОРМИРОВАНИЯ ИЗБИРАТЕЛЕЙ В ДЕЯТЕЛЬНОСТИ СМИ

Избирательное и информационное право являются бурно развивающимися отраслями права в современной России. Обе отрасли права регулируют деятельность СМИ в ходе избирательной кампании, образуя комплексный правовой институт информационного обеспечения выборов.

В структуре института информационного обеспечения выборов* выделяются не только две основные составляющие – институт предвыборной агитации и институт информирования избирателей – но и принципы информационного обеспечения выборов, включающие в себя как принципы информирования избирателей, так и принципы предвыборной агитации.

Правовой режим осуществления предвыборной агитации существенно отличается от правового режима информирования избирателей по срокам, источникам и порядку оплаты, целям и задачам, срокам, формам и методам проведения. А значит в целом принципы информационного обеспечения выборов также различны для предвыборной агитации и информирования избирателей.

При определении принципов информирования избирателей и предвыборной агитации необходимо исходить из правовой позиции обозначенной Конституционным судом РФ, следуя которой, «федеральный законодатель... обязан устанавливать такой порядок информационного обеспечения выборов, в том числе проведения предвыборной агитации и ее финансирования, который надлежащим образом гарантировал бы избирательные права граждан, демократические выборы и легитимацию формируемых по их итогам органов государственной власти и органов местного самоуправления...» [1].

Принципы предвыборной агитации не имеют четко выраженного оформления, хотя сама такая деятельность подробно регулируется избирательным правом. В то же время анализ статей ряда федеральных законов позволяет выделить такие принципы, как: срочность, т.е. осуществление только в период предвыборной агитации; свобода массовой информации; формальность, т.е. осуществление в формах, предусмотренных законом; равенство кандидатов и избирательных объединений и др.

В качестве же основных принципов информирования избирателей действующее законодательство (ст. 45 ФЗ «Об основных гарантиях избирательных прав и права на участие в референдуме граждан Российской Федерации», ст. 51 ФЗ «О выборах депутатов Государственной Думы Федерального Собрания Российской Федерации», ст. 46 ФЗ «О выборах Президента Российской Федерации») определяет:

- достоверность;
- объективность;
- соблюдение (ненарушение) равенства кандидатов, избирательных объединений;
- свобода массовой информации.

В целом институт информационного обеспечения выборов (а также информирования избирателей) будет строиться и на основе ряда универсальных правовых принципов – гласность, законность и др. – однако их рассмотрение не входит в предмет данной статьи.

Следует отметить, что информирование избирателей может быть как официальным, так и неофициальным. И если официальное информирование в СМИ осуществляют органы государственной власти, органы местного самоуправления, избирательные комиссии, то неофициальное информирование осуществляют как сами редакции СМИ, так и физические и юридические лица. Однако любое информирование в СМИ должно отвечать рассматриваемым принципам.

1. Принцип достоверности в деятельности СМИ при информировании избирателей.

Принцип достоверности предполагает такое информирование избирателей, при котором деятельность СМИ основывается исключительно на истинных, проверенных фактах.

Вряд ли можно ожидать несоблюдения требования достоверности при опубликовании СМИ сведений, предоставляемых органами публичной власти для обязательного опубликования. К числу такой информации можно отнести: решение о назначении выборов; информацию о времени и месте голосования на выборах; итоги голосования и результаты выборов и др.

Согласно ст. 57 Закона РФ «О средствах массовой информации» редакция, главный редактор, журналист не несут ответственности за распространение сведений, не соответствующих действительности, если они содержатся в авторских произведениях, идущих в эфир без предварительной записи (прямой эфир), либо в текстах, не подлежащих редактированию. Но в таком случае любые предвыборные интервью, «круглый стол», дебаты и комментарии к ним в реальном времени освобождают СМИ от необходимости достоверности информирования избирателей.

Действующее законодательство о СМИ предполагает освобождение от ответственности СМИ в случае дословного воспроизведения в период соответствующей избирательной кампании

агитационного материала, распространенного в другом средстве массовой информации при соблюдении требований указанного законодательства, предъявляемые к опубликованию (обнародованию) агитационных материалов. Представляется, что данная норма должна быть распространена и на информирование избирателей.

В то же время следует согласиться с позицией, что в определенных случаях даже правильно оформленная ссылка на цитируемое СМИ не освобождает журналиста от ответственности. «...По мнению некоторых членов Верховного суда РФ, нормы п. 6 ст. 57 Закона о СМИ можно применять в совокупности с положениями ст. 10 Гражданского кодекса РФ о злоупотреблении правом. Так, редакция СМИ и журналист не должны “прикрываться” фактом предыдущего распространения порочащих сообщений другим средством массовой информации, если им известно, что их достоверность была опровергнута...» [2].

Анализируя принцип достоверности деятельности СМИ в ходе информирования избирателей, следует учитывать право журналистов на добросовестную ошибку при освещении выборов. Добросовестное заблуждение авторов сообщений в СМИ не должно влечь ответственности в порядке ст. 16.1 Закона РФ «О средствах массовой информации».

2. Принцип объективности в деятельности СМИ при информировании избирателей.

Принцип объективности должен пониматься как информирование избирателей, не зависящее от субъективного мнения, позиции лиц, осуществляющих данную деятельность.

Соблюдение объективности является достаточно сложным при освещении любой избирательной кампании. Фактически деятельности СМИ по информированию избирателей должна сводиться к повышению электоральной (политической, правовой) культуры граждан путем: разъяснения норм избирательного законодательства; оповещения различных участников избирательного процесса о сведениях, имеющих отношение к выборам (сроках, действиях избирательных комиссий и др.); опросов избирателей; предоставления сведений о явке избирателей, итогах выборов и т.п.

Так, СМИ, публикующие результаты опроса общественного мнения, связанного с выборами, обязательно должно 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) (ч. 2 ст. 46 ФЗ «Об основных гарантиях избирательных прав и права на участие в референдуме граждан Российской Федерации»).

Отсутствие в публикации любых из указанных сведений может повлечь признание материала агитационным. Так, Определением Верховного суда РФ № 82-Г04-1 от 31 марта 2004 года было признано нарушением установленных требований отсутствие при обнародовании в телепередаче результатов опроса указания на статистическую оценку возможной погрешности, что повлекло признание акции, освещенной в СМИ, как агитационной.

Однако следует помнить, что информирование избирателей являет собою реализацию права журналистов на свободу слова, выражения собственного мнения, что закреплено не только внутрироссийским законодательством, но и международным правом. Подобное право, по мнению С.В. Большакова, включает в себя:

- право избирателей делать свой выбор на основании полной и достоверной информации;
- право кандидатов на доведение до сведения избирателей предвыборных программ;
- право СМИ представлять избирателям сообщения по вопросам, имеющим общественный интерес, а также излагать свою точку зрения на избирательную кампанию [3, с. 429].

Возникает закономерный вопрос – каким образом изложение собственной точки зрения журналиста (редакции СМИ) сочетается с принципом объективности? А разве не способствует конечному выбору избирателя достоверная и объективная информация о том или ином кандидате?

Представляется, что ответом здесь является определение цели, которую преследовало СМИ при опубликовании или выпуск в эфир информации. Подобное было подтверждено Конституционным судом РФ: «...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...» [4].

Получается, чтобы выполнять требования закона об объективности выпускаемой информации, «итоговый продукт» СМИ не должен соответствовать целям предвыборной агитации (т.е. призывать голосовать за кандидатов; выражать предпочтения каким-либо кандидатам; описывать возможные последствия 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;

распространять информацию, в которой явно преобладают сведения о каком-либо кандидате в сочетании с позитивными либо негативными комментариями; распространять информацию о кандидате, не связанную с его профессиональной деятельностью или исполнением им своих служебных (должностных) обязанностей; создавать положительное или отрицательное отношение избирателей к кандидатам).

К сожалению, следует признать, что Конституционный суд РФ не указал, каким образом правоприменителю определять наличие специальной агитационной цели. «Самоуправство» судов и избирательных комиссий в решении данного вопроса может привести к существенным ограничениям свободы СМИ.

В вышеуказанной позиции Конституционный суд РФ опирался на то, что государство, признавая особую социальную функцию СМИ, исходит из того, что реализация права на свободу массовой информации 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 освещать избирательные кампании справедливо, сбалансированно и беспристрастно.

Следовательно, возможно предположить, что российский законодатель, следуя опыту ряда зарубежных стран, самоустранится от правового регулирования деятельности СМИ в ходе освещения избирательных кампаний.

3. Принцип соблюдения (ненарушения) равенства кандидатов и избирательных объединений в деятельности СМИ при информировании избирателей.

Данный принцип информирования избирателей проявляется в том, что СМИ в своей деятельности не должны отдавать предпочтения каким-либо кандидатам либо избирательным объединениям.

Согласно действующему законодательству в информационных теле- и радиопрограммах, публикациях в периодических печатных изданиях сообщения о проведении предвыборных мероприятий должны даваться исключительно отдельным информационным блоком, без комментариев. В них не должно отдаваться предпочтение какому бы то ни было кандидату, избирательному объединению, в том числе по времени освещения их предвыборной деятельности, объему печатной площади, отведенной для таких сообщений.

Исходя из вышеизложенного можно сделать ряд важных выводов.

Во-первых, комментирование избирательных информационных материалов вполне может допускаться за рамками вышеназванного «отдельного информационного блока». Подобное проистекает из заключений Конституционного суда РФ, который специально отметил, что содержащиеся в п. 5 ст. 45 ФЗ «Об основных гарантиях избирательных прав и права на участие в референдуме граждан Российской Федерации» положения не могут служить основанием для запрета представителям организаций, осуществляющих выпуск средств массовой информации, при выполнении ими профессиональной деятельности высказывать собственное мнение, давать комментарии за пределами отдельного информационного блока и предполагают, что только в таком информационном блоке не должно содержаться комментариев и отдаваться предпочтение кандидату, избирательному объединению по времени освещения предвыборной деятельности, объему печатной площади и соотношению ее предоставления бесплатно и за плату.

Во-вторых, закрепление формального равенства кандидатов и избирательных объединений, допускает возможность неравномерного освещения деятельности участников выборов. Ведь если кандидат А. ведет пассивную избирательную кампанию, а кандидат В. осуществляет активную предвыборную деятельность, то распространение информации о втором кандидате никак не может нарушать права первого кандидата, не может считаться предвыборной агитацией.

Так, Верховный суд РФ в своем решении № ГКПИ08-1403 от 16 июля 2008 года признал необоснованными жалобу партии КПРФ на нарушение избирательного законодательства, основанную на хронометраже телеэфира ряда телевизионных каналов. Как указал Верховный суд РФ «...само по себе различное по объему времени телеэфира освещение любой деятельности политических партий и их представителей не может считаться нарушением избирательного законодательства. Порядок информирования избирателей признается нарушенным лишь в случаях неравномерного распределения в информационных блоках времени освещения предвыборной деятельности политических партий либо совершения представителями организаций, осуществляющих выпуск средств массовой информации, умышленных действий, непосредственно направленных на агитацию, побуждающую голосовать за определенных кандидатов, политическую партию».

4. Принцип свободы массовой информации в деятельности СМИ при информировании избирателей.

Данный принцип предполагает то, что при информировании избирателей не допускается какое-либо вмешательство в деятельность СМИ. Свобода массовой информации, основанная на ст. 29

Конституции РФ, находит свое непосредственное отражение в законодательном оформлении как запрета цензуры, так и запрета злоупотребления.

Однако, насколько конституционно ограничение свободы СМИ в период избирательной кампании?

Постановлением Конституционного суда РФ право свободно искать, получать, передавать, производить и распространять информацию отнесено к основным правам и свободам человека и гражданина [5]. А значит, данные права могут быть ограничены только федеральным законом и 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 (ч. 3 ст. 55 Конституции РФ). Таким образом, получается, что допустимые ограничения свободы массовой информации при информировании избирателей могут иметь своей целью не только лишь как защиту прав и законных интересов других лиц, но и как охрану основ конституционного строя.

Российская позиция в делах, связанных с определением границ свободы выражения мнений и права на информацию в период избирательной кампании, присутствует и в международной практике. В частности, в решении Европейского суда по правам человека от 19 февраля 1998 года 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. 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, вероятно возникнет необходимость до или во время проведения выборов установить определенные ограничения свободы слова, которые в обычных условиях были бы неприемлемы; их цель – обеспечить свободное выражение мнений народа при избрании законодательной власти.

Таким образом, информирование избирателей является важной функцией СМИ. В то же время правовое регулирование данного института несовершенно. В современных условиях деятельность СМИ в период избирательных кампаний требует нового подхода, включающего нормы саморегуляции журналистского сообщества.

Литература

1. По делу о проверке конституционности ряда положений статей 48, 51, 52, 54, 58 и 59 Федерального закона «Об основных гарантиях избирательных прав и права на участие в референдуме граждан Российской Федерации» в связи с запросом Государственной Думы Астраханской области: Постановление Конституционного суда РФ от 16 июня 2006 го-да № 7-П // Собрание законодательства РФ. 2006. № 27. Ст. 2970.

2. Гребенькова Е.Г. Освобождение от ответственности по статье 57 Закона РФ «О средствах массовой информации»: проблемы применения // Адвокат. 2007. № 1.

3. Большаков С.В. Информационное обеспечение выборов // Избирательное право и избирательный процесс в Российской Федерации: Учебник для вузов / Отв. ред. А.А. Вешняков. М., 2003.

4. По делу о проверке конституционности отдельных положений Федерального закона «Об основных гарантиях избирательных прав и права на участие в референдуме граждан Российской Федерации» в связи с запросом группы депутатов Государственной Думы и жалобами граждан С.А. Бунтмана, К.А. Катаняна и К.С. Рожкова: Постановление Конституционного суда РФ от 30.10.2003 № 15-П // Собрание законодательства РФ. 2003. № 44. Ст. 4358.

5. По делу о проверке конституционности статьи 3 Федерального закона от 18 июля 1995 года «О рекламе»: Постановление Конституционного суда РФ от 04.03.1997 № 4-П // Собрание законодательства РФ. 1997. № 11. Ст. 1372.