
ПРАВОВЫЕ ПРОБЛЕМЫ ОБЕСПЕЧЕНИЯ РАВНОГО ДОСТУПА К СРЕДСТВАМ МАССОВОЙ ИНФОРМАЦИИ ВО ВРЕМЯ ИЗБИРАТЕЛЬНОГО ПРОЦЕССА В РОССИЙСКОЙ ФЕДЕРАЦИИ

Мухачёв И. В., Андрианова М. А.

В статье рассматриваются вопросы правового регулирования предоставления кандидатам и иным участникам избирательного процесса равного доступа к средствам массовой информации. Описываются существующие в этой области правовые проблемы.

Ключевые слова: *избирательный процесс, свобода массовой информации, доступ к средствам массовой информации, информирование избирателей.*

LEGAL PROBLEMS OF ENSURING EQUAL ACCESS TO MASS MEDIA DURING THE SELECTIVE PROCESS IN THE RUSSIAN FEDERATION

Mukhachyov I. V., Andrianova M. A.

In article questions of legal regulation of granting to candidates and other participants of electoral process of equal access to funds of mass information are considered. Legal problems existing in this area are described.

Key words: *electoral process, freedom of mass information, access with mass media, informing of voters.*

Подлинно свободные и демократические выборы предполагают равный доступ кандидатов на выборные должности и избирательных объединений к средствам массовой информации.

В соответствии со ст. 19 Конституции России все равны перед законом и судом. При этом государство гарантирует равенство прав и свобод человека и гражданина независимо от пола, расы, национальности, языка, происхождения, имущественного и должностного положения, места жительства, отношения к религии, убеждений, принадлежности к общественным объединениям, а также других обстоятельств. Запрещаются любые формы ограничения прав граждан по признакам социальной, расовой, национальной, языковой или религиозной принадлежности.

Эти конституционные принципы, а также принцип многопартийности, закреплённый в ст. 13 Конституции, определяют смысл прав и свобод, гарантируемых в ст.ст. 29 и 32 Конституции России.

Текст ст. 29: «Каждому гарантируется свобода мысли и слова. Никто не может быть принужден к выражению своих мнений и убеждений или отказу от них. Каждый имеет

право свободно искать, получать, передавать, производить и распространять информацию любым законным способом. Перечень сведений, составляющих государственную тайну, определяется федеральным законом. Гарантируется свобода массовой информации. Цензура запрещается».

В ст. 32 сказано, что граждане Российской Федерации имеют право избирать и быть избранными в органы государственной власти и органы местного самоуправления, а также участвовать в референдуме.

В Федеральном законе «Об основных гарантиях избирательных прав и права на участие в референдуме граждан Российской Федерации» указывается, что содержание информационных материалов, размещаемых в средствах массовой информации или распространяемых иным способом, должно быть объективным, достоверным, не должно нарушать равенство кандидатов, избирательных объединений (ч. 2 ст. 45).

Таким образом, предусмотрено, что содержание материалов должно быть: объективным (не зависеть от субъективного мнения лиц, имеющих отношение к опубликованию,

обнародованию информационных материалов), достоверным (основываться на истинных фактах), не должно нарушать равенство кандидатов, избирательных объединений (не должно отдаваться предпочтение каким-либо конкретным кандидатам, избирательным объединениям)¹.

Как отмечалось в Постановлении Конституционного Суда России от 30 октября 2003 г. № 15-П², единственное и неоспоримое качество информации по ее содержанию – объективность и достоверность, т. е. информация должна быть заведомо не искаженная и соответствующая истине; это требование к содержанию информации носит универсальный характер, а потому не только не находится в противоречии, наоборот, сопутствует подлинно свободным выборам, способствуя их реализации.

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 кандидату, избирательному объединению, инициативной группе по проведению референдума, иной группе участников референдума, в том числе по времени освещения их предвыборной деятельности и деятельности, связанной с проведением референдума, объему печатной площади, отведенной для таких сообщений.

В день голосования до момента окончания голосования на территории соответствующего избирательного округа, округа референдума запрещается публикация (обнародование) данных об итогах голосования, о результатах выборов, референдума, в том числе размещение таких данных в информационно-телекоммуникационных сетях, доступ к которым не ограничен определенным кругом лиц (включая сеть Интернет).

В периодических печатных изданиях, учрежденных органами государственной власти, органами местного самоуправления исключительно для опубликования их официальных

материалов и сообщений, нормативных правовых и иных актов, не могут публиковаться агитационные материалы, а также редакционные материалы, освещающие деятельность кандидатов, избирательных объединений, инициативной группы по проведению референдума.

Среди общероссийских периодических печатных изданий, о которых идет речь, необходимо упомянуть следующие: «Собрание законодательства Российской Федерации», «Парламентская газета», «Вестник Конституционного Суда Российской Федерации», «Бюллетень Верховного Суда Российской Федерации», «Вестник Высшего Арбитражного Суда Российской Федерации», «Бюллетень нормативных актов федеральных органов исполнительной власти». Следует также отметить, что «Российская газета» к таким изданиям не относится, хотя и является периодическим печатным изданием, публикация в котором нормативных правовых актов является официальной³.

Информационное обеспечение выборов и референдумов соответствующего уровня осуществляется с использованием государственных, муниципальных и негосударственных организаций телерадиовещания, редакций государственных, муниципальных и негосударственных периодических печатных изданий.

Итак, предусматривается опубликование комиссией, организующей выборы, референдум (в случае, если это предусмотрено Законом, нижестоящей комиссией), перечня государственных и (или) муниципальных организаций телерадиовещания, а также государственных и (или) муниципальных периодических печатных изданий, которые обязаны предоставлять эфирное время, печатную площадь для проведения предвыборной агитации, агитации по вопросам референдума.

Такой перечень согласно данному пункту публикуется по представлению органа исполнительной власти, уполномоченного на осуществление функций по регистрации СМИ. Однако, как отмечалось в Определении Судебной коллегии по гражданским делам ВС России от 26 мая 2003 г. по делу № 46-Г03-9, обязанность по опубликованию перечня лежит на соответствующей комиссии, и оправданием ненадлежащего исполнения данной обязанности не может являться аргумент о том, что в компетенцию комиссии не входит самостоятельное установление такого перечня.

¹ Игнатов С. Л. Комментарий к Федеральному закону «Об основных гарантиях избирательных прав и права на участие в референдуме граждан Российской Федерации» (постатейный) № 67-ФЗ от 12 июня 2002 г. // СПС КонсультантПлюс, 2011.

² СЗ РФ. 2003. № 44. Ст. 4358.

³ Там же.

Федеральным органом исполнительной власти, уполномоченным на осуществление функций по регистрации СМИ в соответствии с п. 5.4.1 Положения о Федеральной службе по надзору в сфере связи, информационных технологий и массовых коммуникаций, утвержденным Постановлением Правительства РФ от 16 марта 2009 г. № 228 «О Федеральной службе по надзору в сфере связи, информационных технологий и массовых коммуникаций»⁴, является Роскомнадзор.

Политическая партия, выдвинувшая кандидатов, список кандидатов, которые зарегистрированы избирательной комиссией, не позднее, чем за 10 дней до дня голосования, публикует свою предвыборную программу не менее, чем в одном государственном или муниципальном (соответственно уровню выборов) периодическом печатном издании, а также размещает ее в информационно-телекоммуникационной сети Интернет. Для такой публикации используется бесплатная печатная площадь, предоставляемая избирательным объединениям, кандидатам в соответствии с настоящим Федеральным законом, иным законом, либо такая публикация оплачивается из средств избирательного фонда политической партии, избирательного фонда кандидата, выдвинутого этой политической партией.

Политической партии, выдвинувшей кандидатов, список кандидатов, которые зарегистрированы избирательной комиссией, предписано в срок 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 информационно-телекоммуникационной сети Интернет. При проведении выборов в федеральные органы государственной власти предвыборная программа в соответствии с п. 9 ст. 49 Закона о выборах Президента РФ, ч. 12 ст. 55 Закона о выборах депутатов Государственной Думы должна быть опубликована не позднее, чем за 20 дней до дня голосования, не менее, чем в одном общероссийском государственном периодическом печатном издании, а также размещена в сети Интернет.

С целью обеспечения равного доступа к средствам массовой информации для представителей различных политических сил

Федеральный закон «Об основных гарантиях избирательных прав и права на участие в референдуме граждан Российской Федерации» запрещает участвовать в предвыборной агитации:

- федеральным органам государственной власти, органам государственной власти субъектов Российской Федерации, иным государственным органам, органам местного самоуправления;

- лицам, замещающим государственные или выборные муниципальные должности, государственным и муниципальным служащим, лицам, являющимся членами органов управления организаций независимо от формы собственности (в организациях, где высшим органом управления является собрание, – членами органов, осуществляющими руководство деятельностью этих организаций), за исключением политических партий при исполнении ими своих должностных или служебных обязанностей, кроме случая референдума, и (или) с использованием преимуществ своего должностного или служебного положения;

- комиссиям, членам комиссий с правом решающего голоса;

- представителям организаций, осуществляющим выпуск средств массовой информации, при осуществлении ими профессиональной деятельности (п. 7 ст. 48 указанного Закона).

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 правилом указанного закона агитационный период начинается со дня выдвижения кандидата, списка кандидатов, регистрации инициативной группы по проведению референдума. Агитационный период прекращается в ноль часов по местному времени за одни сутки до дня голосования.

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.

Проведение предвыборной агитации, агитации по вопросам референдума в день голосования и в предшествующий ему день запрещается.

⁴ СЗ РФ. 2009. № 12. Ст. 1431.

Государственные и муниципальные организации телерадиовещания и редакции государственных и муниципальных периодических печатных изданий обязаны обеспечить равные условия проведения предвыборной агитации соответственно зарегистрированным кандидатам, избирательным объединениям, зарегистрировавшим списки кандидатов, в том числе для представления избирателям предвыборных программ, а инициативной группе по проведению референдума и иным группам участников референдума – равные условия проведения агитации по вопросам референдума в порядке, установленном вышеуказанным Федеральным законом, иным законом. Эфирное время на каналах указанных организаций телерадиовещания и печатная площадь в указанных периодических печатных изданиях предоставляются зарегистрированным кандидатам, избирательным объединениям, зарегистрировавшим списки кандидатов, инициативной группе по проведению референдума и иным группам участников референдума за плату, а в случаях и порядке, предусмотренными федеральным законом, иным законом, также безвозмездно (бесплатное эфирное время, бесплатная печатная площадь).

Действующее федеральное избирательное законодательство предусматривает следующее своеобразное правило.

Законом может быть предусмотрено, что избирательное объединение, выдвинувшее на ближайших предыдущих соответствующих выборах список кандидатов, который получил менее установленного этим законом числа голосов избирателей, принявших участие в голосовании, и не был допущен к распределению депутатских мандатов, либо кандидата, который не был избран и получил менее установленного этим законом числа голосов избирателей, принявших участие в голосовании, не вправе воспользоваться бесплатным эфирным временем, бесплатной печатной площадью. Установленное законом число голосов избирателей не может превышать 3 % от числа голосов избирателей, принявших участие в голосовании.

В этом случае законом должно быть предусмотрено, что такое избирательное объединение вправе на основании соответствующего договора получить из общего объема бесплатного эфирного времени, бесплатной

печатной площади причитающуюся ему долю или ее часть за плату, размер которой не может превышать размер платы за эфирное время, печатную площадь, резервируемые государственными и муниципальными организациями телерадиовещания, редакциями государственных и муниципальных периодических печатных изданий для проведения предвыборной агитации. Распределение эфирного времени и печатной площади, предоставляемых на основании договора должно осуществляться в порядке, установленном Федеральным законом «Об основных гарантиях избирательных прав и права на участие в референдуме граждан Российской Федерации» для распределения бесплатного эфирного времени, бесплатной печатной площади.

Федеральным законом может быть предусмотрено, что бесплатное эфирное время, бесплатная печатная площадь не предоставляются кандидату, выдвинутому избирательным объединением, если на ближайших предыдущих соответствующих выборах кандидат, выдвинутый этим избирательным объединением, получил менее установленного федеральным законом числа голосов избирателей, принявших участие в голосовании.

На выборах в законодательный (представительный) орган государственной власти субъекта Российской Федерации, представительный орган муниципального образования избирательному объединению, выдвинувшему кандидатов и (или) список кандидатов, не может быть отказано в предоставлении бесплатного эфирного времени, бесплатной печатной площади, если на ближайших предыдущих соответствующих выборах:

а) список кандидатов, выдвинутый этим избирательным объединением, получил не менее установленного законом числа голосов избирателей, принявших участие в голосовании;

б) избирательное объединение выдвигало кандидатов только по одномандатным (многомандатным) избирательным округам.

Эти положения действующего законодательства следует прокомментировать следующим образом.

Фактически указанные правила нарушают принцип равенства доступа различных политических сил к средствам массовой информации в ходе избирательного процесса.

Безусловно, они находятся в русле общего подхода российского законодателя, который

господствовал на предыдущем этапе развития нашего избирательного законодательства: поддержка по причине целесообразности именно крупных популярных партий и отказ в одной из них, не пользующимся большой популярностью политическим партиям.

Однако сложно назвать такой подход безупречным. Он искусственно препятствует появлению новых политических сил в жизни российского общества. Получается, что партия, однократно не добившаяся успеха на выборах, уже на следующих выборах лишается бесплатных площадей и эфирного времени. Теперь она может претендовать на них лишь при условии соответствующей оплаты.

Например, если небольшая и пока мало популярная партия действует на равных с известными политическими партиями, но право на бесплатный доступ к СМИ у нее отсутствует, а оплата возможна только за счёт средств избирательного фонда, который, как правило, у такой партии будет не слишком велик.

Формируется замкнутый круг, который вызывает у граждан России сомнения в справедливости существующей избирательной системы. Следствием таких настроений является абсентеизм в отношении политической сферы жизни общества.

Поэтому представляется правильным отменить эти положения федерального законодательства и предоставить право на равный, в том числе бесплатный доступ к средствам массовой информации всем участвующим в избирательном процессе политическим партиям вне зависимости от их результатов на предыдущих выборах.

Также нельзя не отметить факта отказа некоторых кандидатов и политических партий от дебатов в ходе ряда избирательных компаний в России последних лет, вызвавшего в обществе неоднозначную оценку⁵.

Вряд ли такую практику можно оценить позитивно. Но в последнее время российское избирательное законодательство стало изменяться, и в ходе предыдущих избирательных компаний представители всех партий – непосредственных участников выборов участвовали в предвыборных дебатах.

Однако возникла новая проблемная практика: кандидаты стали привлекать к участию в дебатах доверенных и других лиц, непосредственно не участвуя в них сами, что стало имитацией предвыборных дебатов.

Решение этой проблемы видится в следующем: обязать кандидатов не только к формальному участию в предвыборных дебатах, направляя на них представителей, но и к реальному участию самих кандидатов в дебатах.

Эффективной мерой здесь представляется обязывание кандидата лично участвовать в дебатах, хотя бы один раз за агитационный период.

Целесообразно предусмотреть и меры ответственности: впервые без уважительной причины уклоняющихся кандидатов штрафовать в административном порядке; в случае принципиального отказа кандидата даже от однократной личной дискуссии с оппонентами снимать с регистрации.

Об авторах

Мухачёв Игорь Владимирович, доктор юридических наук, профессор, заведующий кафедрой конституционного и международного права Юридического института СКФУ, bkmz@atrus.ru, 89289029736

Андрианова Мария Александровна, аспирантка СКФУ, andrianova-mariy@mail.ru, 89289292888

⁵ Песков рассказал об отказе Путина от предвыборных дебатов // <http://lenta.ru/news/2012/01/12/nodebates/>