

УДК 342.8:324

Проблемы правового регулирования информационного обеспечения выборов и референдумов в Российской Федерации

Д.А. Реут,

аспирант кафедры конституционного и международного права
Российского государственного социального университета,
заместитель руководителя аппарата
Московской городской избирательной комиссии
Россия, Москва
floryan@yandex.ru

Автор анализирует действующее избирательное законодательство с учетом правовых позиций Конституционного Суда РФ и определяет требующие решения проблемы правового регулирования. Особое внимание уделяется необходимости разграничения понятий «информирование избирателей» и «предвыборная агитация».

Ключевые слова: информационное обеспечение выборов и референдумов, предвыборная агитация, агитация по вопросам референдума, информирование избирателей и участников референдума.

Законодательство о выборах подвергается изменениям с завидной регулярностью. Так, с момента принятия Федерального закона от 12.06.2002 № 67-ФЗ «Об основных гарантиях избирательных прав и права на участие в референдуме граждан Российской Федерации» [5] (далее – Федеральный закон № 67-ФЗ) изменения в него вносились 79 раз. Из них 11 раз подвергались правке нормы, регулирующие порядок информационного обеспечения выборов и референдумов. В первую очередь это обусловлено тем, что практически каждая избирательная кампания, проводимая на федеральном уровне или на уровне субъекта Российской Федерации, выявляет проблемы, не урегулированные или не в полной мере урегулированные действующим законодательством. Начиная с 2009 года выборы в органы государственной власти субъектов Российской Федерации и выборы в органы местного самоуправления проводятся в единый день голосования, поэтому проблемы правового регулирования, проявляющиеся на этих выборах, носят в основном системный и общий для всей страны характер.

Кроме того, по методу правового регулирования законодательство о выборах и референдумах, в отличие от, например, гражданского законодательства, является императивным. К правоотношениям, складывающимся в процессе подготовки и проведения выборов и референдумов, не может применяться законодательство иной отрасли права по аналогии, здесь нет места понятию «обычай делового оборота». Поэтому в случае, если те или иные действия участника избирательного процесса не урегулированы действующим законодательством, законодатель стремится, основываясь на опыте проведения прошедших избиратель-

ных кампаний и кампаний референдума, регламентировать и такие ситуации.

С учетом быстрого развития современных средств массовой коммуникации особенно остро в этой связи встает проблема правового регулирования информационного обеспечения выборов.

Федеральный закон № 67-ФЗ определяет основное предназначение информационного обеспечения выборов и референдумов как спсобствование осознанному волеизъявлению граждан и гласности выборов и референдумов. В ст. 44 данного закона выделены две составляющих части информационного обеспечения выборов и референдумов: 1) информирование избирателей, участников референдума и 2) предвыборная агитация, агитация по вопросам референдума.

Нельзя недооценивать роль информационного обеспечения при проведении выборов и референдумов в Российской Федерации. Информирование избирателей и предвыборная агитация как составляющие части информационного обеспечения выборов и референдумов в Российской Федерации, безусловно, оказывают влияние на волеизъявление избирателей и, в конечном счете, на итоги голосования, результаты выборов, референдумов.

Конституцией Российской Федерации установлено право на получение и распространение информации в период избирательной кампании, кампании референдума. Так, в соответствии с ч. 2, 4, 5 ст. 29 Конституции РФ каждый имеет право свободно искать, получать, передавать, производить и распространять информацию любым законным способом. Гарантируется свобода массовой информации. Не допускаются пропаганда или агитация, возбуждающие социальную, расовую, националь-

ную или религиозную ненависть и вражду. Запрещается пропаганда социального, расового, национального, религиозного или языкового превосходства.

В соответствии с ч. 1, 2 ст. 32 Конституции РФ граждане РФ имеют право участвовать в управлении делами государства как непосредственно, так и через своих представителей. Граждане РФ имеют право избирать и быть избранными в органы государственной власти и органы местного самоуправления, а также участвовать в референдуме.

Таким образом, провозглашенный ст. 29 Конституции РФ принцип свободы распространения и получения информации в полной мере проецируется на общественные отношения, связанные с проведением выборов и референдумов.

В отношении информационного обеспечения выборов и референдумов установлен специальный, содержащий ряд ограничений правовой режим, нашедший отражение в гл. VII «Гарантии прав граждан на получение и распространение информации о выборах и референдумах» Федерального закона № 67-ФЗ, ряде норм иных федеральных законов и законов субъектов Российской Федерации, регулирующих порядок проведения выборов и референдумов.

Такие ограничения в полной мере корреспондируются со ст. 55 Конституции РФ, устанавливающей следующее. Перечисление в Конституции РФ основных прав и свобод не должно толковаться как отрицание или умаление других общепризнанных прав и свобод человека и гражданина (ч. 1 ст. 55). 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 (ч. 3 ст. 55).

Применительно к выборам и референдумам таким законным интересом выступает публичный интерес в формировании органов государственной власти и органов местного самоуправления.

Как указал Конституционный Суд РФ в постановлении от 15.04.2014 № 11-П, «право избирать своих представителей в органы государственной власти и органы местного самоуправления (активное избирательное право) и право быть избранными в эти органы (пассивное избирательное право) являются необходимой и существенной частью конституционного права граждан Российской Федерации участвовать в управлении делами государства и местного самоуправления и потому характеризуются общей направленностью на легитимацию выборных органов и должностных лиц публичной власти путем непосредственного

волеизъявления народа Российской Федерации либо населения публично-правового образования; будучи элементом конституционного статуса избирателя, избирательные права являются в то же время и элементом публично-правового института выборов — в них воплощаются как личный интерес каждого конкретного избирателя в принятии непосредственного участия в управлении делами государства, так и публичный интерес, реализующийся в объективных итогах выборов и формировании на этой основе органов публичной власти.

Именно конституционной природой избирательных прав, включая их всеобщий и равный и вместе с тем политический и публично-правовой характер, предопределяется обязанность государства создавать условия, которые гарантировали бы адекватное выражение суверенной воли многонационального народа России посредством осуществления ее гражданами права на участие в управлении делами государства, и, соответственно, обязанность законодателя устанавливать нормативно-правовые и организационные механизмы, которые обеспечивали бы эффективную реализацию гражданами Российской Федерации своих избирательных прав на основе баланса законных интересов каждого гражданина и общества в целом и которые могут быть признаны конституционно обоснованными, только если они надлежащим образом гарантируют равные и справедливые условия осуществления этих прав и легитимацию органов публичной власти, формируемых по итогам демократических выборов, в том числе путем предоставления каждому гражданину, обладающему активным избирательным правом, возможности участия в выборах в качестве избирателя.

Вступая в избирательные правоотношения в качестве избирателей, граждане Российской Федерации реализуют не только свою политическую свободу и связанные с ней субъективные интересы, касающиеся тех или иных политических предпочтений, но и относящийся к основам конституционного строя Российской Федерации принцип народовластия; они участвуют в формировании самостоятельных и независимых органов публичной власти, которые призваны в своей деятельности обеспечивать представительство и интересы народа, гарантировать права и свободы человека и гражданина в Российской Федерации, осуществляя эффективное и ответственное управление делами государства и общества» [4].

В постановлении от 14.11.2005 № 10-П Конституционный Суд РФ указывает: «Поскольку выборы могут считаться свободными, только если гражданам реально гарантированы право на получение и распространение информации и свобода выражения мнений, законодатель, обеспечивая указанные права,

обязан соблюдать баланс конституционно защищаемых ценностей — права на свободные выборы и свободы слова и информации, не допуская при этом неравенства и несоразмерных ограничений» [3]. Правовая позиция Конституционного Суда РФ согласуется с позицией Европейского суда по правам человека, сформулированной в ряде решений, посвященных распространению информации в период избирательной кампании. В частности, в постановлении от 19.02.1998 по делу «Боуман против Соединенного Королевства» (Bowman vs. UK) отмечено следующее: «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, поэтому особенно важно, чтобы в период, предшествующий выборам, всякого рода информация и мнения циркулировали свободно; однако при некоторых обстоятельствах эти два права, цель которых — обеспечить свободное выражение мнения народа при избрании законодательной власти, могут вступить в конфликт, и тогда может быть сочтено необходимым введение до или во время проведения выборов определенных ограничений свободы слова, которые неприемлемы в обычных условиях...» [1].

Одним из основополагающих принципов проведения выборов и референдумов в Российской Федерации является установленный ст. 19 Конституции РФ и ст. 4, 5 Федерального закона № 67-ФЗ принцип равного участия в выборах, действующий как в отношении избирателей, так и в отношении кандидатов.

Таким образом, правовое регулирование информационного обеспечения выборов и референдумов должно обеспечивать принцип равенства кандидатов и избирателей и соответствовать основному назначению информационного обеспечения выборов и референдумов — осознанному волеизъявлению.

Как было отмечено выше, информационное обеспечение выборов и референдумов в Российской Федерации имеет две составляющих: информирование избирателей, участников референдума и предвыборную агитацию, агитацию по вопросам референдума.

Действующим законодательством в отношении информирования избирателей, участников референдума и предвыборной агитации, агитации по вопросам референдума установлены разные правовые режимы. Различия состоят в порядке размещения информационных и агитационных материалов, порядке финансирования этой деятельности, в юридической ответственности за нарушения законо-

дательства. Для предвыборной агитации, агитации по вопросам референдума установлен целый ряд специальных запретов, характерных именно для этого вида информирования, в том числе запрет на осуществление этой деятельности со стороны государственных органов, воинских частей, благотворительных организаций, иностранных граждан и т.д.

Федеральным законом № 67-ФЗ предусмотрены признаки понятия «информирование» и определение и признаки понятия «предвыборная агитация». Различия в правовом регулировании двух вышеназванных составляющих информационного обеспечения выборов требуют выработки четких критериев разграничения понятий «информирование избирателей» и «предвыборная агитация», однако законом такие критерии в достаточной мере не определены.

Согласно Федеральному закону № 67-ФЗ информирование избирателей и участников референдума осуществляют органы государственной власти, органы местного самоуправления, комиссии, организации, осуществляющие выпуск средств массовой информации, физические и юридические лица в порядке, установленном Федеральным законом. Органы государственной власти, органы местного самоуправления не вправе информировать избирателей о кандидатах, об избирательных объединениях. Содержание информационных материалов, размещаемых в средствах массовой информации или распространяемых иным способом, должно быть объективным, достоверным, не должно нарушать равенство кандидатов, избирательных объединений.

Информирование избирателей, участников референдума, в том числе через средства массовой информации, 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 осуществляют комиссии. Комиссии также принимают необходимые меры по информированию избирателей, участников референдума, являющихся инвалидами. 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 проведе-

нием референдума, объему печатной площади, отведенной для таких сообщений.

Таким образом, информирование избирателей, участников референдума – деятельность, осуществляемая в период избирательной кампании, кампании референдума и имеющая целью способствовать осознанному волеизъявлению граждан Российской Федерации посредством распространения информации, не содержащей признаков агитации. Субъектами информирования могут (а в некоторых случаях и обязаны) выступать избирательные комиссии, комиссии референдума, органы государственной власти, органы местного самоуправления, средства массовой информации, граждане и организации.

Целью информирования является доведение до сведения широких масс всей полноты информации о выборах, референдумах, в том числе о дате и месте голосования, о кандидатах и избирательных объединениях, об итогах голосования и другой информации. Задачи информирования заключаются в обеспечении получения избирателями, участниками референдума объективной и максимальной по объему информации о ходе избирательной кампании, кампании референдума, которая способствовала бы осознанному волеизъявлению избирателя, участника референдума. Главные принципы информирования избирателей, участников референдума заключаются в объективности, достоверности, соблюдении равенства участников избирательного процесса.

Под агитацией по вопросам референдума понимается 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.

Под предвыборной агитацией понимается 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).

Предусмотрены и внешние признаки и формы проведения предвыборной агитации, агитации по вопросам референдума. Так, предвыборной агитацией, осуществляемой в период избирательной кампании, признаются:

— 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 изби-

ратель (за исключением случая опубликования (обнародования) результатов опроса общественного мнения);

— 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, выдвинувшему кандидата, список кандидатов.

Таким образом, помимо специальных форм проведения, основным критерием, отличающим предвыборную агитацию, агитацию по вопросам референдума от информирования избирателей, участников референдума, законодатель определил наличие специальной цели – побуждение голосовать тем или иным образом.

Как указывает Конституционный Суд РФ в постановлении от 30.10.2003 № 15-П, «поскольку как агитация, так и информирование любого характера могут побудить избирателей сделать тот или иной выбор, притом 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 ограничивать бы конституционные гарантии свободы слова и информации, а также нарушало бы принципы свободных и гласных выборов» [2].

Представляется, что такой подход не позволяет в полной мере на практике однозначно

классифицировать действия участников избирательного процесса как информирование или предвыборную агитацию. В связи с этим законодательство нуждается в доработке: необходимо установить четкие критерии отличия предвыборной агитации, агитации по вопросам референдума от информирования избирателей, участников референдума.

Список литературы

1. Постановление Европейского суда по правам человека от 19.02.1998 по делу «Боуман против Соединенного Королевства» (Bowman vs. UK). Доступ из СПС «КонсультантПлюс».
2. Постановление Конституционного Суда РФ от 30.10.2003 № 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». Доступ из СПС «КонсультантПлюс».

3. Постановление Конституционного Суда РФ от 14.11.2005 № 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». Доступ из СПС «КонсультантПлюс».

4. Постановление Конституционного Суда РФ от 15.04.2014 № 11-П «По делу о проверке конституционности пункта 1 статьи 65 Федерального закона «Об основных гарантиях избирательных прав и права на участие в референдуме граждан Российской Федерации» в связи с запросом Законодательного Собрания Владимирской области». Доступ из СПС «КонсультантПлюс».

5. Федеральный закон от 12.06.2002 № 67-ФЗ «Об основных гарантиях избирательных прав и права на участие в референдуме граждан Российской Федерации». Доступ из СПС «КонсультантПлюс».

Problems of Legal Regulation of Information Support of Elections and Referenda in the Russian Federation

Dmitry A. Reut,

Graduate Student of Dept. of Constitutional and International Law
in Russian State Social University,
Deputy Head of the Office of Moscow City Election Commission
Russia, Moscow
floryan@yandex.ru

The author analyzes the current legislation taking into account legal positions of the Constitutional Court of the Russian Federation and defines problems of legal regulation. Special attention is paid to the necessity of differentiation of the concepts «informing of voters» and «pre-election campaign».

Keywords: information support of elections and referenda, pre-election campaign, referendum campaign, informing of voters and referendum participants.

References

1. Postanovlenie Evropeyskogo suda po pravam cheloveka ot 19 fevralya 1998 goda po delu «Bowman protiv Soedinennogo Korolevstva» (Bowman vs UK). Dostup iz SPS «Konsul'tantPlyus».
2. Postanovlenie Konstitutsionnogo Suda RF ot 30.10.2003 № 15-P «Po delu o proverke konstitutsionnosti ot del'nyh polozheniy Federal'nogo zakona «Ob osnovnyh garantiyah izbiratel'nyh prav i prava na uchastie v referendume grazhdan Rossiyskoy Federatsii» v svyazi s zaprosom gruppy deputatov Gosudarstvennoy Dumy i zhalobami grazhdan S.A. Buntmana, K.A. Katanyana i K.S. Rozhkova». Dostup iz SPS «Konsul'tantPlyus».
3. Postanovlenie Konstitutsionnogo Suda RF ot 14.11.2005 № 10-P "Po delu o proverke konstitutsionnosti polozheniy punkta 5 stat'i 48 i stat'i 58 Federal'nogo zakona "Ob osnovnyh garantiyah izbi-

ratel'nyh prav i prava na uchastie v referendume grazhdan Rossiyskoy Federatsii", punkta 7 stat'i 63 i stat'i 66 Federal'nogo zakona "O vyborah deputatov Gosudarstvennoy Dumy Federal'nogo Sobraniya Rossiyskoy Federatsii" v svyazi s zhaloboy Upolnomochennogo po pravam cheloveka v Rossiyskoy Federatsii". Dostup iz SPS «Konsul'tantPlyus».

4. Postanovlenie Konstitutsionnogo Suda RF ot 15.04.2014 № 11-P «Po delu o proverke konstitutsionnosti punkta 1 stat'i 65 Federal'nogo zakona «Ob osnovnyh garantiyah izbiratel'nyh prav i prava na uchastie v referendume grazhdan Rossiyskoy Federatsii» v svyazi s zaprosom Zakonodatel'nogo Sobraniya Vladimirskoy oblasti». Dostup iz SPS «Konsul'tantPlyus».

5. Federal'nyy zakon ot 12.06.2002 № 67-FZ "Ob osnovnyh garantiyah izbiratel'nyh prav i prava na uchastie v referendume grazhdan Rossiyskoy Federatsii". Dostup iz SPS «Konsul'tantPlyus».