

АННА ПАВЛОВНА УХАНОВА

преподаватель кафедры международного и конституционного права юридического факультета, Петрозаводский государственный университет (Петрозаводск, Российская Федерация)

anna.ukhanova@onego.ru

ИНФОРМИРОВАНИЕ ИЗБИРАТЕЛЕЙ КАК ЭЛЕМЕНТ ИНФОРМАЦИОННОГО ОБЕСПЕЧЕНИЯ ВЫБОРОВ*

Освещается правовое регулирование порядка и особенностей информирования избирателей как элемента информационного обеспечения выборов, даются рекомендации по внесению изменений в действующее законодательство для обеспечения избирательных гарантий граждан.

Ключевые слова: информационное обеспечение, гарантии избирательных прав, принципы выборов

Конституция РФ [1] закрепляет гарантии свободы СМИ, мнений и убеждений, политического и идеологического плюрализма, основные гарантии избирательных прав граждан. Как разъяснил Конституционный суд РФ, «выборы могут считаться свободными, только если гражданам реально гарантированы право на получение и распространение информации и свобода выражения мнений» [7]. Однако в рамках избирательного процесса приведенные гарантии следует рассматривать как конкурирующие, поскольку в ходе выборов осуществляется борьба, и прежде всего информационная, различных политических групп. Таким образом, законодательное регулирование сферы информационного обеспечения выборов следует рассматривать как направленное на обеспечение баланса интересов субъектов избирательного процесса.

Как закреплено в ст. 44 ФЗ «Об основных гарантиях избирательных прав и права на участие в референдуме граждан Российской Федерации» от 12.06.2002 № 67-ФЗ (далее – Закон об основных гарантиях) [5], информационное обеспечение выборов включает в себя информирование избирателей и предвыборную агитацию, способствует осознанному волеизъявлению граждан, гласности выборов. В этой связи изучение особенностей и значения информирования избирателей как элемента информационного обеспечения выборов является значимым.

На наш взгляд, для реализации гарантий субъектов, обладающих как активным, так и пассивным избирательным правом, приоритетное значение имеет качество информации о самом избирательном процессе, включая все его этапы. Именно таким образом предпочтения избирателей относительно кандидатов и избирательных объединений уже могут быть сформированы, а свободное волеизъявление реализовано.

С учетом присущих особенностей правового регулирования информационного обеспечения выборов в РФ выделяют следующие его этапы: 1) со дня официального опубликования решения

о назначении выборов до выдвижения кандидатов, списков кандидатов; 2) с момента выдвижения кандидатов, списка кандидатов до начала агитационного периода в СМИ (за 28 дней до дня голосования); 3) с начала агитационного периода в СМИ до нуля часов дня, предшествующего дню голосования; 4) день, предшествующий дню голосования, и день голосования [11; 44]. Нам видится необходимым дополнить приведенную классификацию не менее значимым этапом информационного обеспечения выборов в РФ – обнаружение и опубликование результатов выборов. В целом информирование избирателей имеет особенности правового регулирования по периоду проведения, субъектному составу и содержанию.

Несмотря на то что общих ограничений по периоду информирования избирателей не установлено, п. 7 ст. 45 Закона об основных гарантиях содержит предписание о том, что в день голосования до момента окончания голосования на территории соответствующего избирательного округа запрещается публикация (обнародование) данных об итогах голосования, о результатах выборов, в том числе размещение таких данных в информационно-телекоммуникационных сетях общего пользования (включая Интернет).

Таким образом, из периода проведения информирования избирателей исключается только день голосования до момента его окончания. Это значит, что информирование формально может выходить за пределы конкретного избирательного процесса. А поскольку публикация (обнародование) в день голосования до момента его окончания данных об итогах голосования, о результатах выборов может не отвечать гарантированным в п. 4 ст. 45 Закона об основных гарантиях принципам объективности, достоверности, равенства кандидатов и избирательных объединений, такое временное ограничение представляется оправданным. Также установлен запрет в отношении опубликования (обнародования) результатов опросов общественного мнения

в течение пяти дней до дня голосования и в день голосования.

По *субъектному составу*, как закреплено в п. 1 ст. 45 Закона об основных гарантиях, информирование избирателей осуществляется органами государственной власти, органами местного самоуправления, комиссиями, организациями, осуществляющими выпуск СМИ, физическими и юридическими лицами в соответствии с настоящим законом. То есть перечень субъектов, осуществляющих информирование избирателей, не ограничен, но и здесь есть несколько запретительных предписаний.

Во-первых, органы государственной власти и местного самоуправления не вправе информировать избирателей о кандидатах, об избирательных объединениях. И как дополнение – предписание п. 6 ст. 47 Закона об основных гарантиях, согласно которому 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 редакционные материалы, освещающие деятельность кандидатов, избирательных объединений.

Мы полагаем, что такие изъятия являются спорными в связи с тем, что, с одной стороны, информирование должно осуществляться с соблюдением паритета между кандидатами и избирательными объединениями; с другой стороны, органы власти не должны дублировать полномочия избирательных комиссий, в отношении которых действует принцип независимости в осуществлении своих полномочий и которые обладают всей полнотой информации о кандидатах и избирательных объединениях, участвующих в выборах.

Однако на сегодняшний день такое изъятие все-таки не позволяет в полном объеме обеспечить реализацию принципов информирования, поскольку в ситуации, когда кандидат осуществляет полномочия единоличного органа власти или входит в состав коллегиального органа власти, информирование о порядке осуществления им своих должностных полномочий косвенно является информированием о нем и как о кандидате. На практике возникают избирательные споры, связанные с всесторонним освещением в период избирательной кампании должностной деятельности некоторых кандидатов, в том числе от их лица, государственными и муниципальными СМИ.

Так, решением Верховного суда Республики Карелия по делу № 3-39/2011 [9] было отказано в заявлении об отмене постановления ЦИК Республики Карелия от 26 октября 2011 года № 13/96-5 о регистрации кандидатом в депутаты ЗС РК пятого созыва Н. Отказ мотивирован тем, что ни одна из названных заявителем публикаций не содержит сведений о выборах, упоминаний о Н. как

кандидате в депутаты, все обращения к нему имели место как к главе Карелии, информационные материалы освещают должностную деятельность Н. и не являются предвыборной агитацией.

Анализ судебной практики позволяет сделать вывод о том, что формально-юридически обширное освещение должностной деятельности ряда кандидатов через СМИ в период избирательной кампании не затрагивает принципа равенства кандидатов. Иными словами, ограничения п. 2 ст. 45 Закона об основных гарантиях не нарушаются, поскольку информация о кандидатах не содержит признаков агитации, закрепленных в п. 2 ст. 48 Закона об основных гарантиях.

Однако фактически принцип равенства кандидатов не гарантирован самим законодателем, что порождает приведенную правоприменительную практику. И проблематичность правового регулирования заключается здесь в формулировке ограничительной конструкции п. 2 ст. 40 Закона об основных гарантиях. Согласно данной норме, зарегистрированные кандидаты, находящиеся на государственной или муниципальной службе, освобождаются от выполнения должностных или служебных обязанностей и представляют в избирательную комиссию заверенные копии соответствующих приказов (распоряжений) не позднее чем через пять дней со дня регистрации. Такому предписанию корреспондирует и содержание п. 12, п. 13 ч. 1 ст. 17 ФЗ от 27.04.2004 № 79-ФЗ «О государственной гражданской службе Российской Федерации» [3], согласно которым гражданскому служащему запрещено использовать преимущества должностного положения для предвыборной агитации и должностные полномочия в интересах политических партий. При этом ограничения п. 2 ст. 40 Закона об основных гарантиях не распространяются на тех кандидатов, которые являются должностными лицами, не замещаая при этом должности государственной или муниципальной службы. Например, это – главы субъектов РФ, что следует из положений ч. 1 ст. 80 Конституции РФ, ст. 2, ст. 2.1, ст. 18 ФЗ от 06.10.1999 № 184-ФЗ «Об общих принципах организации законодательных (представительных) и исполнительных органов государственной власти субъектов Российской Федерации» [5], Указа Президента РФ от 04.12.2009 № 1381 «О типовых государственных должностях субъектов Российской Федерации» [6], ст. 8 Закона РФ от 27.07.2004 № 79-ФЗ «О государственной гражданской службе Российской Федерации», конституций, уставов и законов субъектов РФ.

Таким образом, не только частные принципы информирования избирателей, но и общий принцип равенства кандидатов, определяющий их статус, не может быть реализован в полном объеме (см. об этом также [9; 52–55]).

По мнению Е. В. Сувориной, административный ресурс наиболее востребован посредством

влияния на информационное обеспечение выборов [10; 41–57]. На этом основано ее предложение о необходимости закрепления в Законе об основных гарантиях понятия «использование административного ресурса», а также внесения изменений в ФЗ «О политических партиях» и ФЗ «О государственной гражданской службе» для изъятия права совмещать руководящие должности в политических партиях и должности государственной службы.

На наш взгляд, такое предложение не решает означенную проблему, поскольку кандидат, замещающий государственную должность, может и вовсе не состоять в политической партии.

В таком контексте представляется интересным мнение Конституционного суда РФ, выраженное в Определении от 25.12.2003 № 457-О [8]. Несмотря на то что оспаривалась конституционность нормы, действующей в редакции до внесения изменений, принятых ФЗ от 21.07.2005 № 93-ФЗ [2], применительно к обязанностям кандидатов – высших должностных лиц (руководителей высших исполнительных органов государственной власти) субъектов РФ прекратить осуществлять свои обязанности на период выборов, суд указал, что оспариваемые законоположения направлены на то, чтобы использование этими лицами преимуществ своего должностного положения и возможностей влиять на процесс и итоги выборов исключалось, что, в свою очередь, обеспечивает реализацию конституционных гарантий свободы волеизъявления, равенства избирательных прав, защиты демократических принципов и норм избирательного права, в том числе требования о равенстве прав кандидатов на выборах. В отличие от временного (на период выборов) освобождения депутатов представительных (законодательных) органов от исполнения своих обязанностей, которое создало бы угрозу стабильности законодательной власти, временное освобождение высшего должностного лица субъекта РФ от должностных обязанностей компенсируется деятельностью замещающего его лица. При этом функционирование самой системы исполнительной власти не нарушается.

В настоящее же время норма п. 1 ст. 40 Закона об основных гарантиях не возлагает обязанности освободить занимаемую должность кандидата, замещающего государственную должность, что существенно снижает гарантии равенства кандидатов. На наш взгляд, любая информация, содержащая данные об осуществлении кандидатом его должностной деятельности в период избирательной кампании, определяет оценку данного лица как кандидата со стороны избирателей.

По содержанию информирование также не имеет каких-либо ограничений. Особенностью, вытекающей из содержания п. 3 ст. 45 Закона об основных гарантиях, является то, что не только правом, но и обязанностью комиссий является

информирование избирателей о ходе подготовки и проведения выборов, о сроках и порядке совершения избирательных действий, о законодательстве РФ о выборах, о кандидатах, об избирательных объединениях.

В свою очередь, п. 4 названной статьи гарантирует организациям, осуществляющим выпуск СМИ, свободу в осуществлении деятельности по информированию избирателей. А с тем, чтобы названные принципы и гарантии могли быть реализованы, в п. 5 и п. 6 ст. 45 Закона об основных гарантиях раскрывается их содержание.

Еще одной особенностью информирования избирателей является опрос общественного мнения. За счет такого информирования освещаются действительные настроения в обществе, которые могут быть учтены всеми участниками избирательного процесса. Об этом свидетельствует и то, что в течение пяти дней до дня голосования, а также в день голосования запрещается опубликование (обнародование) результатов опросов общественного мнения, прогнозов результатов выборов, иных исследований, связанных с проводимыми выборами, в том числе их размещение в информационно-телекоммуникационных сетях общего пользования (включая Интернет). В этой связи законодатель установил конкретные требования к опубликованию (обнародованию) результатов опросов общественного мнения, связанных с выборами. Так, п. 2 ст. 47 Закона об основных гарантиях требует 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).

Данные опроса общественного мнения могут выступать коррелятом активности участников избирательного процесса. Однако достоверность таких данных многими исследователями ставится под сомнение. Так, Пьер Бурдые небезосновательно считает, что «в ходе исследования общественного мнения неизбежно происходит навязывание проблематики с целью дальнейшего манипулирования, поскольку задаются те вопросы, которые встают перед опрошенными в реальности, и интерпретация ответов осуществляется вне зависимости от проблематики, действительно отраженной в ответах различных категорий респондентов» [12; 49–50].

Зачастую опросы проводятся и (или) обнародуются СМИ, степень доверия к которым у потребителя информации в крайней степени высока. П.-И. Шерель объясняет это «четырьмя иллюзиями», поддерживаемыми СМИ: 1) информация распространяется как бы бесплатно; 2) потребитель убежден, что СМИ отражают

подлинную действительность (исключают, что посредничество дает искажения); 3) «иллюзия айсберга», когда потребитель полагает, что получил весь объем информации; 4) «иллюзия бинокулярного видения», когда два существующих образа совмещаются в один [12; 53–54].

Между тем СМИ, являясь «мощнейшим рычагом политической мобилизации» [12; 3], зачастую презентуют результаты опроса общественного мнения из «нарезки» интересующих их ответов. Опровергнуть такое представление информации практически невозможно. При этом установленная ч. 1 ст. 5.5 КоАП РФ ответственность за нарушение порядка участия СМИ в информационном обеспечении выборов не покрывает случаев искажения информации, если формальный порядок опубликования (обнародования) материалов, связанных с подготовкой и проведением выборов, соблюден.

В этой связи сделаем следующие предложения по внесению изменений в избирательное законодательство.

Во-первых, учитывая выявленное значение информирования избирателей как элемента информационного обеспечения выборов, принимая во внимание роль оценочных категорий при разрешении избирательных споров, надлежит законодательно закрепить принцип информационного обеспечения выборов с соответствующим дополнением ст. 3 Закона об основных гарантиях. Во-вторых, закрепить в Законе об основных гарантиях более точные критерии для оценки соответствия результатов опроса общественного мнения принципам информационного обеспечения. Например, опрос представителей разных возрастных категорий, социальных групп, преимущественный охват территории избирательного округа. В-третьих, расширить формулировку нормы п. 1 ст. 40 Закона об основных гарантиях, возложив на кандидатов, замещающих государственные должности, обязанность по освобождению от выполнения ими должностных или служебных обязанностей на период проведения избирательной кампании.

* Работа выполнена при поддержке Программы стратегического развития (ПСР) ПетрГУ в рамках реализации комплекса мероприятий по развитию научно-исследовательской деятельности на 2012–2016 гг.

ИСТОЧНИКИ

1. Конституция Российской Федерации от 12.12.1993 (с учетом поправок, внесенных Законами РФ о поправках к Конституции РФ от 30.12.2008 № 6-ФКЗ, от 30.12.2008 № 7-ФКЗ) // Собрание законодательства РФ. 2009. № 4. Ст. 445.
2. О внесении изменений в законодательные акты Российской Федерации о выборах и референдумах и иные законодательные акты Российской Федерации. Федеральный закон от 21.07.2005 № 93-ФЗ (в редакции от 09.12.2010) // Собрание законодательства РФ. 25.07.2005. № 30 (ч. 1). Ст. 3104.
3. О государственной гражданской службе Российской Федерации. Федеральный закон от 27.07.2004 № 79-ФЗ (в редакции от 21.11.2011, с изм. от 06.12.2011) // Собрание законодательства РФ. 02.08.2004. № 31. Ст. 3215.
4. Об общих принципах организации законодательных (представительных) и исполнительных органов государственной власти субъектов Российской Федерации. Федеральный закон от 06.10.1999 № 184-ФЗ (в редакции от 02.05.2015) // Собрание законодательства РФ. 18.10.1999. № 42. Ст. 5005.
5. Об основных гарантиях избирательных прав и права на участие в референдуме граждан Российской Федерации: Федеральный закон от 12.06.2002 № 67-ФЗ (в редакции от 02.05.2012) // Собрание законодательства РФ. 2002. № 24. Ст. 2253.
6. О типовых государственных должностях субъектов Российской Федерации. Указ Президента РФ от 04.12.2009 № 1381 // Собрание законодательства РФ. 07.12.2009. № 49 (2 ч.). Ст. 5921.
7. 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. Постановление Конституционного Суда Российской Федерации от 14 ноября 2005 года № 10-п. // Собрание законодательства РФ. 2005. № 47. Ст. 4968.
8. Об отказе в принятии к рассмотрению запросов Губернатора Вологодской области, Губернатора Ленинградской области, Правительства Мурманской области и обращения политсовета Мурманского регионального отделения политической партии «Единая Россия» о проверке конституционности пункта 2 статьи 40 Федерального закона «Об основных гарантиях избирательных прав и права на участие в референдуме граждан Российской Федерации» и пункта 2 статьи 49 Федерального закона «О выборах депутатов Государственной Думы Федерального Собрания Российской Федерации». Определение Конституционного Суда Российской Федерации, от 25.12.2003 № 457-О // Вестник Конституционного Суда РФ. 2004. № 3.
9. Верховный суд Республики Карелия [Электронный ресурс]. Режим доступа: http://vs.kar.sudrf.ru/modules.php?name=bsr&op=show_text&sr_num=1&id=1040000111301549419481000956446

СПИСОК ЛИТЕРАТУРЫ

10. Горлачев Р. Ю. Роль средств массовой информации в организации и проведении выборов в органы государственной власти // Избирательное право и избирательный процесс в Забайкальском крае: Сб. ст. Чита, 2011. 186 с.
11. Избирательное законодательство и выборы в современном мире / В. И. Лысенко, А. Г. Головин; Под общ. ред. В. Е. Чурова; Центральная избирательная комиссия Российской Федерации. М.: МедиаПресс, 2009. 528 с.
12. Козина Е. С. СМИ и выборы: Ресурс и угрозы политического мифотворчества. М.: Изд-во «ВК», 2005. 189 с.
13. Суворина Е. В. Административный ресурс в избирательном процессе России: понятие и меры противодействия // Сборник конкурсных работ в области избирательного права, избирательного процесса и законодательства о референдуме, выполненных студентами и аспирантами высших юридических учебных заведений (юридических факультетов и вузов) Российской Федерации в 2006/2007 учебном году. М.: РЦИОТ, 2007.