

10. Федеральный закон «О социальной защите инвалидов в Российской Федерации» от 2 ноября 1995 г. № 181-ФЗ // Собрание законодательства РФ. – 1995. – № 48. – Ст. 4563.

Окулич Анастасия Ивановна, аспирант, кафедра конституционного и административного права, Южно-Уральский государственный университет, nancyok08@gmail.com

Anastasia I. Okulich, graduate student, department of constitutional and administrative law, South Ural state university, nancyok08@gmail.com

Статья поступила в редакцию 26 декабря 2015 г.

УДК 342.57

Федоров В. В.

Проблемы информационного обеспечения выборов

Fedorov V. V.

Problems of information support for elections.

В статье обсуждаются проблемы избирательного законодательства Российской Федерации, связанного с информационным обеспечением выборов. Дается краткий очерк международного законодательства, регулирующего данную тему. Проводится анализ отечественного законодательства об информационном обеспечении выборов. Обсуждаются имеющиеся проблемы правового регулирования информационного обеспечения выборов. Предлагается введение четких критериев разграничения предвыборной агитации и информирования избирателей. Предлагается введение правовой регламентации политической рекламы. Дается анализ последствий введения данной меры.

Ключевые слова: выборы; свобода массовой информации; избирательное законодательство; предвыборная агитация; информирование избирателей; информационное обеспечение выборов; политическая реклама.

The article discusses the problem of the electoral legislation of the Russian Federation related to the information support of elections. A brief outline of international law governing the topic. The analysis of the national elections on information security legislation. We discuss the existing problems of legal regulation of information support of elections. It proposed the introduction of clear criteria for delimitation of election campaigning and public awareness. It proposed the introduction of a legal regulation of political advertising. Given the implications for the analysis of the measure.

Keywords: elections; freedom of the media; electoral law; election campaigning; voter information; election information security; political advertising.

Степень правовой регламентации выборов в национальном законодательстве, а также прозрачность избирательной системы в целом небезосновательно можно назвать одним из наиболее важных признаков уровня развития институтов правового государства и гражданского общества. Вся политическая пропаганда, все информационные мероприятия, направленные на подготовку электората к выборам, – неотъемлемые элементы выборов, призванные функционировать без какого бы то ни было необоснованного вмешательства.

Большинство демократических стран не регулирует размещение агитационных материалов в печатных СМИ, рассматривая это как покушение на свободу прессы. Не регулируются также все частные, преимущественно индивидуальные и партийные СМИ, даже если они являются эфирными. Тем самым обеспечивается право избирающей части общества на высказывание мнения, подачу информации и ее обсуждение [1, с. 36]. Международный опыт пока-

зывает, что в период предвыборной кампании свобода слова и свобода массовой информации определенным образом встраиваются в общую структуру института выборов, создавая необходимое для осознанного волеизъявления политическое информационное пространство. Отсюда следует, что наиболее тесно свобода массовой информации соприкасается с правом на предвыборную агитацию. Ведь свобода слова создает основу для общественной дискуссии по любым значимым для населения вопросам жизнедеятельности общества и государства, а право на предвыборную агитацию описывает определенный круг правомочий соответствующих субъектов по участию в дискуссии, посвященной более конкретным и более важным вопросам, связанным с оценкой деятельности парламентских партий и отдельных депутатов, обсуждением предвыборных программ кандидатов, а также развития страны в период после выборов [2].

В соответствии со ст. 19 Международного пакта о гражданских и политических правах [3], а также ст. 10 Европейской конвенции о защите прав человека и основных свобод [4], право на свободное выражение своего мнения включает право искать, получать и распространять всякого рода информацию и идеи независимо от государственных границ устно, письменно или посредством печати или художественных форм выражения, или иными способами по своему выбору.

Свобода предвыборной агитации предполагает высокий уровень правовой и политической культуры кандидатов, их готовность соблюдать нормы избирательного права. Однако практика показывает, что на данный момент в особой охране нуждается общественный (публичный) интерес [5, с. 42]. К сожалению, дозволенность в выборе форм и методов предвыборной агитации не всегда очерчивается ясными юридическими границами, отделяющими правомерное поведение от неправомерных действий. Кроме того, отдельные аспекты выборов чересчур регламентированы, что искажает дух и букву законодательства и сужает возможности проведения предвыборной агитации и достоверного информирования, а другие, напротив, фактически не урегулированы или недостаточно урегулированы в правовом порядке, хотя явно нуждаются в этом. Кроме того, отечественное избирательное законодательство допускает неоднозначное толкование ряда норм, регламентирующих порядок осуществления права на предвыборную агитацию. Избирательное законодательство не содержит каких-либо значимых препятствий технологиям продвижения кандидатов, нарушающим нормы морали, правила добросовестной конкуренции. При этом данная отрасль законодательства постоянно корректируется, а его объем неизменно увеличивается.

Федеральный закон об основных гарантиях избирательных прав содержит понятие «информационное обеспечение выборов». Оно включает в себя все виды распространения информации о выборах в период избирательной кампании и является одной из гарантий избирательных прав граждан Российской Федерации. В соответствии с данным законом, есть два вида такой специфической информации: информирование избирателей и предвыборная агитация. Пункт 2 статьи 48 Закона об основных гарантиях избирательных прав содержит семь признаков предвыборной агитации. При этом, с одной стороны, в списке упоминаются два прямых действия – призывы голосовать «за» или «против» и описание возможных последствий избрания того или иного кандидата. С другой стороны, в перечне имеются четыре действия с признаками, которые можно трактовать по-разному в зависимости от того, когда и кем эти действия совершены: выражение предпочтения в отношении кого-либо из кандидатов; распространение информации с явным преобладанием сведений; распространение информации о деятельности кандидата, не связанной с его профессиональной деятельностью; деятельность, способствующая созданию положительного или отрицательного отношения избирателей к кандидату. Кроме того, заканчивается перечень пунктом, делающим его открытым и позволяющим вольную трактовку определения понятия агитации: «Иные действия, имеющие целью побудить или побуждающие избирателей голосовать за кандидатов, списки кандидатов, против всех кандидатов, против всех списков кандидатов». Сформулировав данную нор-

му подобным образом, законодатель не провел достаточно четкой границы между предвыборной агитацией и информированием избирателей, чем на практике злоупотребляют отдельные кандидаты, обладающие соответствующим административным ресурсом.

При этом желание законодателя жестко разграничить сферы регулирования избирательного законодательства и законодательства о рекламе привело к тому, что политическая реклама, распространяемая вне рамок агитационных периодов, не регулируется в полной мере ни тем, ни другим. Если распространение таких материалов в СМИ рассматривать как обычное размещение, например, информационных материалов (хоть и оплаченных заказчиком), мы столкнемся с рядом проблем. Пока распространение подобных материалов происходит за пределами избирательного процесса, их содержание хоть как-то регулируется законодательством о СМИ и должно быть достоверным. Как только материалы становятся официально агитационными, никто уже не отвечает за их достоверность и добросовестность. Во всяком случае, реализовать ответственность за клевету и оскорбление в рамках избирательного процесса не всегда возможно.

Ярким примером подобного правового бессилия является вынесенный 12 февраля 2008 г. приговор в отношении гражданина Б. М. по фактам размещения им клеветнических материалов в предвыборных статьях еще в 2003 г. (!) При этом нужно отметить, что это лишь первая инстанция. Виновный был освобожден от уголовного преследования в связи с истечением срока давности [6].

По этой причине различные инициативные группы в законодательных и исполнительных органах неоднократно пытались легально закрепить термин «политическая реклама», однако ни одна попытка так и не увенчалась успехом [7–9]. В настоящее время политическая реклама нормативно не регулируется, но, по нашему мнению, необходимость регламентации отношений, связанных с политической рекламой, существует и на данный момент.

В первую очередь, регламентация в Федеральном законе «О рекламе» отношений, связанных с политической рекламой, позволила бы распространить на содержание подобных материалов требования достоверности и добросовестности, а также имеющиеся ограничения, принятые для рекламы. СМИ приобретут право получать доказательства достоверности агитационных материалов (политической рекламы), если они содержат утверждения о конкретных фактах, до их размещения в эфире. Бремя доказывания достоверности будет лежать на политической партии (кандидате). Станут излишними множественные запреты в отношении распространения критики оппонентов. Телерадиокомпании смогут очистить эфир от материалов сомнительного содержания. Вместе с тем, конструктивная критика, негативная, но достоверная информация о кандидате или партии позволят избирателю сделать осознанный выбор, обеспечат его конституционное право на получение относительно полной и достоверной информации, сделают выборы подлинно свободными.

Так, В. В. Чистополов предлагает в ст. 3 Федерального закона «О рекламе» исключить подп. 1 п. 2 ст. 2 и дать следующее определение политической рекламы: «Политическая реклама – распространяемая в любой форме, с помощью любых средств информация о политических партиях, объединениях, движениях и физических лицах (политических деятелях), об их взглядах, идеях, начинаниях, результатах политической и общественной деятельности, которая предназначена для неопределенного круга лиц и направлена на привлечение внимания или поддержание интереса к этим политическим партиям, объединениям, движениям и физическим лицам, их взглядам, идеям, начинаниям, результатам политической и общественной деятельности» [10, с. 69]. Большинство положений Федерального закона «О рекламе» Чистополов обоснованно предлагает применять к политической рекламе. В частности: распространить почти все общие требования к рекламе (пп. 4–7, 9–11 ст. 5), полностью ст. 6, 7, 9, 10, 12, 13, а также всей гл. 2 данного Закона [10, с. 70]. Данные предложения представляются достаточно продуманными и логически выверенными. Однако, на наш взгляд, деятельность по распространению политической рекламы в предвыборный период должна в первую очередь ре-

гулироваться ФЗ «Об основных гарантиях избирательных прав», так как необходимо, чтобы в предвыборный период на агитацию, проводимую путем распространения политической рекламы, распространялись требования избирательного законодательства (об ограничениях по субъектному составу, порядку оплаты, распределению эфирного времени и т. д.).

Вышеназванные проблемы по мере приближения выборов в Государственную Думу VII созыва в 2016 г. становятся только актуальнее. Законодательное закрепление ясных и четких критериев между предвыборной агитацией и информированием населения лишит возможности осуществлять злоупотребления со стороны отдельных кандидатов и сделает предвыборную борьбу между кандидатами более прозрачной и честной. В то же время правовая регламентация политической рекламы неизбежно повысит уровень ответственности за информацию, распространяемую кандидатами как в рамках предвыборного периода, так и вне его.

Литература

1. Кошемарина, С. В. Информационное обеспечение выборов: проблемы и перспективы правового регулирования // Право и политика. – 2005. – № 5. – С. 34–40.
2. Чудов, П. С. Международно-правовое регулирование предвыборной агитации: [Эл. ресурс]. URL: http://superinf.ru/view_helpstud.php?id=2701 (дата обращения: 26.12.2015).
3. Международный пакт о гражданских и политических правах // Бюллетень международных договоров. – 1993. – № 1.
4. Европейской конвенции о защите прав человека и основных свобод // Собрание законодательства РФ. – 2001. – № 2. – Ст. 163.
5. Окулич, И. П. Депутатская этика в России / И. П. Окулич, Н. С. Конева. – Челябинск: ИзЛиТ, 2013. – 328 с.
6. Суд прекратил уголовное преследование бывшего главы Госкомпечати: [Эл. ресурс]. URL: <http://www.lenta.ru/news/2008/02/12/free> (дата обращения: 26.12.2015).
7. О рекламе: Федеральный закон от 13 марта 2006 г. № 38-ФЗ // Собрание законодательства РФ. – 2006. – № 12. – Ст. 1232.
8. Постановление ЦИКа РФ от 20 сентября 1995 г. № 18/149-II // Российская газета. – 1995. – 27 сент.
9. Постановление ЦИКа РФ от 5 апреля 1996 г. № 86/716-II // Вестник Центральной избирательной комиссии РФ. – 1996. – № 9.
10. Чистополов, В. В. Проблемы правового регулирования предвыборной агитации и пути их решения // Российский юридический журнал. – 2010. – № 3. – С. 67–73.

Федоров Владимир Вадимович, аспирант, кафедра конституционного и административного права, Южно-Уральский государственный университет, 7466vk@gmail.com

Vladimir V. Fedorov, a graduate student, department of constitutional and administrative law, South Ural state university, 7466vk@gmail.com

Статья поступила в редакцию 27 декабря 2015 г.

УДК 342.53

Сероус А. В.

Роль и значение парламентских процедур в законодательном (представительном) органе государственной власти

Serous A. V.

The role and importance of parliamentary procedures in the legislative (representative) body of state power

Статья посвящена проблематике природы и сущности парламентских процедур в законодательных (представительных) органах государственной власти в России. Доказывается