

Елена Пальцева

Федеральное законодательство о выборах и практическая реализация свободы слова

Если выборы мешают свободе слова, давайте уберем выборы, и будет свобода слова у нас.

Михаил Леонтьев

Выборы — политический процесс, занимающий одно из центральных мест в общественной жизни. Средства массовой информации являются основным каналом передачи информации о предвыборной борьбе, главным информационным звеном, связывающим кандидата на выборную должность с избирателем.

В Российской Федерации имеется конституционно-правовая основа для проведения прямых и открытых выборов с возможностью их полного и разнопланового освещения. Это, конечно, статья 29 Конституции РФ, гарантирующая каждому свободу мысли и слова, а также право каждого свободно искать и распространять информацию. Кроме того, если исходить из смысла статьи 3 Конституции РФ, согласно которой «высшим непосредственным выражением власти народа являются референдум и свободные выборы», а «народ осуществляет свою власть непосредственно, а также через органы государственной власти и органы местного самоуправления», то негосударственные СМИ в период избирательной кампании должны реализовывать статью 29 не в интересах политиков и партий, а избирателей.

Однако позволяет ли выборное законодательство в полной мере реализовывать журналистам конституционные дозволения статьи 29, а нам, гражданам, получать объективную информацию о кандидатах? Ответ на поставленный вопрос можно найти, проанализировав некоторые нормы Федерального закона «Об основных гарантиях избирательных прав и права на участие в референдуме граждан Российской Федерации» от 12 июня 2002 года № 67-ФЗ¹ (далее — ФЗ «Об основных гарантиях...»). Данный закон представляет для нас интерес по нескольким причинам. Во-первых,

в пункте 6 статьи 1 закона закреплено, что «федеральные законы, конституции (уставы), законы субъектов Российской Федерации, иные нормативные правовые акты о выборах и референдумах, принимаемые в Российской Федерации, не должны противоречить настоящему Федеральному закону», а в случае противоречия применяются нормы ФЗ «Об основных гарантиях...». Во-вторых, глава 7 закона «Гарантии прав граждан на получение и распространение информации о выборах и референдумах» имеет непосредственное отношение к СМИ, так как определяет правовые рамки их деятельности именно в период избирательных кампаний.

В соответствии с ФЗ «Об основных гарантиях...» можно выделить две функции СМИ в избирательном процессе. Первая функция связана с предоставлением эфирного времени или печатной площади избирательным комиссиям, кандидатам, избирательным объединениям. В этом случае материал должен даваться отдельным информационным блоком, без комментария. В нем не должно отдаваться предпочтение ни одному из кандидатов или избирательных объединений, в том числе по времени освещения их предвыборной деятельности, объему печатной площади, отведенной для таких сообщений. В данном случае речь идет о данных фактологического характера (биографические данные, имеющаяся недвижимость, доходы), а также об опубликованных данных опросов общественного мнения. В рамках этой функции закон предусматривает предоставление эфира или печатной площади для опубликования агитационного материала.

Вторая функция связана с конституционной гарантией на свободу слова и мысли, с правом каждого свободно искать, получать и распространять информацию любым законным способом (п. 4 ст. 29 Конституции РФ). Эти конституционные нормы позволяют СМИ быть самостоятельным информационно-аналитическим субъектом в гражданском обществе, в том числе в период избирательной кампании.

Рассмотрим некоторые положения ФЗ «Об основных гарантиях...». Законодателем предусмотрено большое количество дополнительных ограничений свободы слова в период предвыборной кампании. Все они подчинены одной цели — обеспечить равные возможности ведения агитации для зарегистрированных кандидатов на выборные должности. Указанные ограничения касаются печатных, аудиовизуальных и иных материалов, распространяющих информацию с целью побудить избирателей к участию в выборах, а также к голосованию за тех или иных кандидатов (списки кандидатов) или против них.

Следовательно, такие формальности и ограничения применимы только к тем выпускам средств массовой информации, которые распространяют

¹ «Об основных гарантиях избирательных прав и права на участие в референдуме граждан Российской Федерации» [Текст]: Федер. Закон, [принят Гос. думой 22 мая 2002 г.: одоб. Советом Федерации 29 мая 2002 г.]. — [с изм. от 22.11.2008 г.] // Собрание законодательства Российской Федерации. 2002. № 24. Ст. 2253.

агитационные материалы. Это государственные² или муниципальные³ СМИ или негосударственные СМИ на договорной основе. В любом случае расходы на проведение агитации осуществляются исключительно за счет средств соответствующих избирательных фондов.

Теоретически все ясно. Но отличить допустимое освещение выборов от агитации, комментариев от высказанного мнения на практике очень сложно. По данным мониторинга, регулярно проводимого «Фондом защиты гласности», избирательные комиссии на местах склонны рассматривать любые материалы, содержащие упоминание о соискателях выборной должности, как агитацию⁴. Данный подход ставит под сомнение свободное освещение борьбы кандидатов в период избирательных кампаний, а жанр аналитических публикаций оказался под запретом⁵.

Ниже приводятся некоторые выдержки из ФЗ «Об основных гарантиях...», которые, на наш взгляд, противоречат международному законодательству и расходятся с практикой применения Европейским судом по правам человека статьи 10 Европейской конвенции о защите прав человека и основных свобод. Они представляют собой несоизмеримое ограничение свободы слова журналиста. Предвыборной агитацией признаются:

² Пункт 2 статьи 47 ФЗ «Об основных гарантиях...» определяет: «Под государственными... понимаются организации телерадиовещания и периодические печатные издания, учредителями (соучредителями) которых или учредителями (соучредителями) редакций которых на день официального опубликования (публикации) решения о назначении выборов, официального опубликования решения о назначении референдума являются государственные органы и организации, и (или) которым за год, предшествующий дню официального опубликования (публикации) решения о назначении выборов, официального опубликования решения о назначении референдума, оказывалась государственная поддержка в форме субсидий и (или) субвенций на их функционирование за счет средств федерального бюджета, бюджета субъекта Российской Федерации, и (или) в уставном (складочном) капитале которых на день официального опубликования (публикации) решения о назначении выборов, официального опубликования решения о назначении референдума имеется доля (вклад) Российской Федерации и (или) субъекта (субъектов) Российской Федерации».

³ Пункт 3 статьи 47 ФЗ «Об основных гарантиях...», аналогично с пунктом 2 статьи 47, только финансирование идет за счет средств муниципального бюджета.

⁴ Энтин В. Реализация стандартов статьи 10 в российском законодательстве и судебной практике // Журналистика и право. 2002. Т. 1. № 32. <http://www.medialaw.ru>

⁵ Цыганков А.М. СМИ: средства массовой имитации. Петрозаводск, 2008. С. 21.

1. 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 (ст. 48 ч. 2, п. «в»).
2. Распространение информации о деятельности кандидата, не связанной с его профессиональной деятельностью или исполнением им своих служебных (должностных) обязанностей (ст. 48 ч. 2, п. «д»).
3. Деятельность, способствующая созданию положительного или отрицательного отношения избирателей к кандидату, избирательному объединению, выдвинувшему кандидата, список кандидатов (ст. 48 ч. 2, п. «е»).

В части 2 статьи 48 используется словосочетание «описание возможных последствий». Следовательно, если журналист посвятит свою статью прогнозам возможных последствий для общества прихода к власти того или иного политика, то есть выскажет публично свое мнение и даст оценку, и это не будет оплачено из избирательного фонда кандидата, то административная ответственность неминуема. Сравнивая данную норму с пунктом 9 статьи 47 закона РФ «О средствах массовой информации», где закрепляется право журналиста «излагать свои личные суждения в сообщениях и материалах, предназначенных для распространения за его подписью», со статьей 29 Конституции РФ и практикой Европейского суда по правам человека, можно отметить их явное противоречие друг другу.

Европейским судом еще в 1986 году было дано толкование статьи 10 по данному аспекту. В решении по делу Лингенс против Австрии⁶ говорится: «...свобода слова охватывает не только “информацию” или “идеи”, которые встречаются благоприятно или рассматриваются как безобидные либо нейтральные, но также и такие, которые оскорбляют, шокируют или внушают беспокойство. Таковы требования плюрализма, толерантности и либерализма, без которых нет “демократического общества”. Эти принципы приобретают особое значение в том, что касается прессы. <...> Необходимо проводить тщательное различие между фактами и оценочными суждениями». Суд далее указал на то, что журналисты могут быть привлечены к ответственности за распространение недостоверных сведений, «если только не сумеют доказать истинность своих утверждений. В отношении оценочных суждений выполнить это требование невозможно, и оно нарушает саму свободу выражения мнений, которая являет-

⁶ Постановление Европейского суда по правам человека от 8 июля 1986 г. «Лингенс против Австрии». <http://www.medialaw.ru/article10/6/2/15.htm>

ся основополагающей частью права, гарантированного статьей 10 Конвенции»⁷.

По мнению судьи В.Г. Ярославцева⁸, положение пункта «в» статьи 48 ФЗ «Об основных гарантиях...» по своей сути относится к выражению предпочтения, которое является не чем иным, как разновидностью выражения мнения, основанного на объективной и достоверной информации. Данная правовая позиция соответствует и решению Европейского суда по правам человека от 26 апреля 1979 года по делу «Санди Таймс против Соединенного Королевства», в котором подчеркивается, что защита свободы выражения политических мнений и прессы должна пользоваться приоритетом.

Из сказанного можно заключить, что пункт «в» части 2 статьи 48 ФЗ «Об основных гарантиях...» необоснованно ограничивает право журналиста на выражение мнения.

Положения пунктов «д» и «е» части 2 статьи 48 ФЗ «Об основных гарантиях...» также не соответствуют практике Европейского суда по правам человека, особенно если их рассматривать в рамках проблемы разграничения интересов частного и публичного лица. Понятие «публичное лицо» имеет большое значение при рассмотрении дел о защите чести, достоинства, деловой репутации, подпадающих под действие статей 8 и 10 Европейской конвенции о защите прав человека и основных свобод.

Но сегодня в российском законодательстве отсутствует определение «публичного лица»⁹ и «общественного деятеля» (рассматриваем эти понятия как синонимы), а суды в целом неохотно применяют европейскую практику в этом аспекте. И это несмотря на то, что в соответствии с абзацем 3 статьи 1 Федерального закона РФ от 30 марта 1998 года «О ратификации Европейской Конвенции о защите прав человека», РФ признала юрисдикцию Европейского суда по правам человека обязательной по вопросам ее толкования и применения. Таким образом, решения Европейского суда являются официальным толкованием Конвенции и

⁷ См. также Постановление Европейского суда по правам человека от 26 апреля 1979 г. «Санди Таймс против Соединенного Королевства». <http://www.medialaw.ru/article10/6/2/23.htm>

⁸ Постановление Конституционного суда РФ от 30 октября 2003 г. № 15-П по делу о проверке конституционности отдельных положений ФЗ «Об основных гарантиях избирательных прав и права на участие в референдуме граждан Российской Федерации» (особое мнение судьи В.Г. Ярославцева) // Российская газета. 2003. 31 октября.

⁹ Хотя термин используется судьями, см.: Обзор практики Верховного суда РФ по делам о защите чести, достоинства и деловой репутации, а также неприкосновенности частной жизни публичных лиц в области политики, искусства, спорта // Бюллетень Верховного суда РФ. 2007. № 12.

обязательны к применению судами всех государств, ратифицировавших ее, в том числе и Россией.

Резолюция 1165 Парламентской ассамблеи Совета Европы о праве на неприкосновенность личной жизни указывает, что «публичными фигурами являются те лица, которые занимают государственную должность и (или) пользуются государственными ресурсами, а также все те, кто играет определенную роль в общественной жизни, будь то в области политики, экономики, искусства, социальной сфере, спорте или в любой иной области».

В данном контексте кандидат является публичным лицом, так как его деятельность имеет общественный интерес и влияет на решение общественно важной задачи — формирование выборного представительного органа.

Любой политический деятель, выйдя на политическую арену, должен быть готов к тому, что к нему будет более пристальное внимание, чем к обывателю. Большинство правовых систем зарубежных стран прямо запрещают политическим, общественным деятелям, депутатам, выборным лицам (*public figure* — публичным деятелям) подавать иски против прессы о защите чести и достоинства. Предполагается, что общественность имеет право и должна знать все о человеке, который влияет на положение дел в городе, области, стране¹⁰.

Так, в решении по делу Лингенс против Австрии говорится: «Свобода печати наделяет к тому же общество одним из самых совершенных инструментов, позволяющих узнать и составить представление об идеях и позициях политических лидеров. В более общем виде можно сказать, что свобода политической дискуссии составляет стержень демократического общества. Соответственно границы приемлемой критики, направленной против политического деятеля как такового, шире, чем для критики в адрес частного лица. В отличие от последнего первый неизбежно и сознательно ставит себя в такое положение, при котором каждое сказанное им слово и каждое его действие становятся предметом самого тщательного изучения как журналистом, так и широкой общественностью... Положения пункта 2 статьи 10 обеспечивают возможность защиты репутации других лиц... и эта защита распространяется и на политических деятелей... однако в таких случаях требования такой защиты должны взвешиваться по отношению к интересам открытой политической дискуссии»¹¹.

¹⁰ *Арабова Г.Ю.* Право на свободу слова и выражения мнения: проблемы имплементации Европейской конвенции о защите прав человека в российской правоприменительной практике // Материалы круглого стола, организованного Центром содействия международной защите. <http://ipcentre.narod.ru/news.html>

¹¹ Постановление Европейского суда по правам человека от 8 июля 1986 г. «Лингенс против Австрии». <http://www.medialaw.ru/article10/6/2/15.htm>

Описанный подход соответствует европейскому праву. Возвращаясь к пунктам «д» и «е» части 2 статьи 48 ФЗ «Об основных гарантиях...», можно увидеть прямо противоположный подход, при котором дополнительную защиту и гарантию получают не работники СМИ и сам принцип свободы слова, а кандидат как публичное лицо: является «странным положение п. «д» ч. 2 ст. 48, поскольку существенно ограничивает даже право избирателей на получение достоверной, объективной и всесторонней информации о кандидатах. Ведь совершенно очевидно, что для формирования целостного представления о кандидате избирателю необходимо располагать сведениями не только о его служебной текущей деятельности, но и о том, где и как он учился, из какой он семьи, каковы его жизненные взгляды и т. п.»¹²

Важно отметить, что пункты «в», «д» и «е» статьи 48 ФЗ «Об основных гарантиях...» были предметом рассмотрения Конституционного суда РФ в октябре 2003 года¹³. Суд признал данные нормы не противоречащими Конституции РФ. Суд аргументировал свое решение следующим образом: «Данные пункты во взаимодействии со ст. 45, подпунктом «а» пункта 2 и подпунктом «ж» пункта 7 ст. 48 не допускают расширительного понимания предвыборной агитации применительно к ее запрету для СМИ... и предполагают, что противозаконной агитационной деятельностью может признаваться только умышленное действие». То есть информирование избирателей через СМИ не может быть признано агитацией «без выявления соответствующей агитационной цели».

Наличие либо отсутствие агитационной цели подлежит установлению судами общей юрисдикции или иными правоприменителями при оценке ими тех или иных конкретных действий как противозаконной предвыборной агитации. По мнению судьи Верховного суда Российской Федерации А.Л.Кононова, данное положение усугубляется тем, что правонарушение обнаруживается только после его оценки компетентным органом и субъект правонарушения находится под постоянной угрозой от произвола этой оценки, от политической конъюнктуры и усмотрения властей, что фактически ставит под сомнение принципы независимости средств массовой информации, конституционные права и свободы граждан.

С этим мнением нельзя не согласиться. Нормы закона должны быть сформулированы предель-

но точно, критерии его применения не должны быть субъективными. На практике предложенный Конституционным судом критерий определения агитации по наличию прямого умысла и специальной агитационной цели не смогут создать эффективного механизма отграничения агитации от оценочного мнения. Во всяком случае до тех пор, пока не появится устоявшаяся судебная практика по делам, связанным с нарушением порядка участия СМИ в освещении выборов.

Сегодня же можно отметить формальный подход судей к выяснению наличия или отсутствия агитационной цели.

Так, во время избирательной кампании в Государственную думу РФ 2007 года в отношении главного редактора газеты «Петрозаводск» А. Смирнова 16 ноября 2007 года было возбуждено дело об административной ответственности по статье 5.11 Кодекса РФ об административных правонарушениях. 23 ноября состоялось заседание мирового судьи. Заседание было назначено на 10.30 утра, а на самом деле было проведено в 10.00 утра, когда Смирнов еще не пришел в зал заседания. По решению мирового судьи он был признан виновным и оштрафован на 2 тысячи рублей¹⁴.

Главным доказательным аргументом в судебных процессах, подтверждавших то, что редакция и журналисты намеренно вели агитацию, становился факт обращения СМИ к одной теме более одного раза. Анализ содержания публикации был подменен примитивной статистикой: сколько раз редакция обратилась к одной и той же теме общественно-политической жизни. При этом в расчет не берется реальный общественный интерес к самой теме¹⁵.

В период избирательной кампании законом предусмотрена административная ответственность журналиста. В соответствии с Кодексом об административных правонарушениях РФ предусмотрена ответственность за проведение предвыборной агитации лицами, которым участие в ее проведении запрещено федеральным законом (штраф для юридических лиц — от двадцати тысяч до тридцати тысяч рублей) и за непредставление до окончания срока предвыборной агитации возможности опубликовать опровержение или иное разъяснение в защиту чести, достоинства или деловой репутации зарегистрированного кандидата (штраф для юридических лиц — от десяти тысяч до двадцати тысяч рублей).

Хотелось бы обратить внимание на еще одну внутреннюю несогласованность ФЗ «Об основных гарантиях...». В силу статьи 30 журналисты имеют право присутствовать на всех заседаниях избирательной комиссии без специального на

¹² Постановление Конституционного суда РФ от 30 октября 2003 г. № 15-П по делу о проверке конституционности отдельных положений ФЗ «Об основных гарантиях избирательных прав и права на участие в референдуме граждан Российской Федерации» (особое мнение судьи В.Г. Ярославцева)//Российская газета. 2003. 31 октября.

¹³ Там же.

¹⁴ Цыганков А.М. СМИ: средства массовой имитации. Петрозаводск, 2008. С. 12.

¹⁵ Там же. С. 21.

то разрешения, то есть имеют свободный доступ к той информации, которая на этих заседаниях озвучивается. Это хорошая статья, вполне согласованная с конституционным правом на свободный поиск информации. Но полностью раскрыть пункт 4 статьи 29 Конституции РФ у законодателя не получилось, так как представленный выше анализ статьи 48 ФЗ «Об основных гарантиях...» сводит на нет право журналиста эту информацию распространять. И дело тут не в общих и всем понятных ограничениях, таких как запрет на публикацию информации экстремистского характера, ложной или искаженной информации. Напротив, подобные запреты, вытекающие из расширенного толкования законодателем понятия предвыборной агитации, существенно ограничивают журналиста в его конституционном праве распространять информацию о проблемах, представляющих общественный интерес. Это, в свою очередь, лишает общественность возможности получать разноплановую информацию о выборах.

Опросы общественного мнения (или социологические опросы) являются эффективным инструментом определения электоральных настроений граждан, их политических приоритетов и взглядов, общей картины электоральной поддержки тех или иных кандидатов, избирательных объединений накануне выборов, а также отслеживания динамики изменения этих показателей по мере приближения дня голосования. Опубликование результатов социологических исследований, связанных с выборами и референдумами, выполняет важную функцию ознакомления избирателей с электоральными настроениями и предпочтениями различных социальных групп.

Вместе с тем подобная информация способна повлиять на формирование политических взглядов гражданина, на его позицию, которую он выразит в день голосования. В связи с этим ФЗ «Об основных гарантиях...» отдельно регулирует данный источник информирования населения.

Правила опубликования результатов опросов общественного мнения содержатся в статье 46 ФЗ «Об основных гарантиях...». По смыслу статьи, публикация результатов является разновидностью информирования избирателей, а не формой предвыборной агитации. По разъяснениям Центральной избирательной комиссии Российской Федерации, данные опросы могут проводить только организации, а не граждане¹⁶.

При опубликовании результатов опросов общественного мнения, связанных с выборами и референдумами, редакции средств массовой инфор-

мации, граждане и организации, публикующие эти результаты, *обязаны 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, заказавшее проведение опроса и оплатившее указанную публикацию.* Данный перечень является исчерпывающим и обязательным, нарушение этих требований влечет административную ответственность по статье 5.5 Кодекса об административных правонарушениях РФ. Если публикация результатов опроса общественного мнения осуществляется по инициативе редакции СМИ, то есть бесплатно, то данный факт необходимо отразить в публикации.

В случае цитирования в средствах массовой информации результатов опросов, размещенных в других средствах массовой информации, информационно-телекоммуникационных сетях, включая сеть «Интернет», озвученных кем-либо в публичном выступлении, распространенных иным способом без указания всех необходимых согласно пункту 2 статьи 46 ФЗ «Об основных гарантиях...» данных, журналистам следует, руководствуясь статьями 47 и 49 Закона Российской Федерации «О средствах массовой информации», уточнять недостающую информацию о проведенных опросах.

Учитывая положения пункта 1 статьи 45 комментируемого Федерального закона, кандидаты и избирательные объединения не могут выступать заказчиками опроса и оплачивать его публикацию в целях информирования избирателей. Вместе с тем не исключается возможность выпуска агитационных материалов в форме результатов опросов общественного мнения. Согласно пункту 4 статьи 48 ФЗ «Об основных гарантиях...», «кандидат, избирательное объединение... самостоятельно определяют содержание, формы и методы своей агитации, самостоятельно проводят ее, а также вправе в установленном законодательством порядке привлекать для ее проведения иных лиц». В этом случае оплата может быть произведена только из избирательного фонда кандидата.

В течение пяти дней до дня голосования, а также в день голосования запрещается опубликование результатов опросов общественного мнения, прогнозов результатов выборов и референдумов, иных исследований, связанных с проводимыми выборами и референдумами. Однако указанный запрет не влечет необходимости удаления из сети «Интернет» результатов опросов и другой вышеуказанной информации, ранее размещенной в сети с соблюдением порядка и сроков. Размещение результатов опросов и другой вышеуказанной информации в периодических печатных изданиях, начало распространения которых запланировано на период, когда действует указанный запрет, не

¹⁶ Комментарий к статье 46 ФЗ «Об основных гарантиях избирательных прав и права на участие в референдуме граждан Российской Федерации» от 12 июня 2002 г. №67-ФЗ. <http://www.cikrf.ru/law/comments/st46.jsp>

допускается, за это предусмотрена административная ответственность.

Так, газета «Архангельский обозреватель» 29 ноября 2007 года напечатала заметку «Опрос в Архангельском центре», где приводились опросы общественного мнения, проведенного 22–25 ноября в следственном изоляторе Архангельска. Статья была напечатана с двумя существенными нарушениями: не были указаны все обязательные реквизиты и данные опроса были размещены накануне дня голосования (выборы были назначены на 2 декабря, то есть запрет действовал с 27 ноября по 2 декабря включительно).

Избирательной комиссией был составлен протокол об административном правонарушении по статье 5.5 Кодекса об административных правонарушениях РФ. Тираж газеты был изъят милицией. Других мер воздействия не принималось, поскольку факта нарушения закона не было, так как газета не попала к читателям.

Свобода массовой информации и свободные выборы как высшее непосредственное выражение

власти народа являются основными ценностями демократического строя и, конечно, связаны между собой. Для действительной свободы выбора необходима полная информированность граждан об избирательном процессе. Поэтому ограничение свободы массовой информации в связи с проведением выборов неизбежно ведет к ограничению права граждан на непосредственное осуществление государственной власти, ведь информация — главный инструмент для принятия решения. ФЗ «Об основных гарантиях...» в его нынешней редакции существенно сужает свободу слова. Это, в свою очередь, приводит к ограничению конституционного права граждан на получение информации. Возникают противоречия не только между законами одного уровня (закон РФ «О средствах массовой информации» и ФЗ «Об основных гарантиях...»), но и между ФЗ «Об основных гарантиях...» и Конституцией РФ, а также международными нормами. У законодателя нет понимания того, что без свободы средств массовой информации и без плюрализма мнений демократия в России невозможна.