Информирование избирателей как гарантия реализации избирательных прав граждан Российской Федерации

Парасюк Денис Владимирович
магистрант 3 года обучения юридического
факультета Российского государственного
социального университета
E-mail: d_professor78@mail.ru

В статье исследуется правовое регулирование информирования избирателей как элемента информационного обеспечения выборов. Выявлен ряд проблемных вопросов, даются рекомендации по изменению действующего законодательства в целях обеспечения избирательных гарантий граждан.

Ключевые слова: выборы, информация, информационное обеспечение выборов, информирование избирателей, конституционное право, гарантии избирательных прав

Права и свободы человека и гражданина признаются и гарантируются согласно общепризнанным принципам и нормам международного права и в соответствии с Конституцией Российской Федерации (статья 17) [3]. В свою очередь, условия и средства, которые обеспечивают гражданам возможность пользоваться установленными конституцией и другими законами правами и свободами принято считать гарантиями прав граждан [2].

Конституция Российской Федерации закрепляет гарантии свободы средств массовой информации (далее — СМИ), политического и идеологического плюрализма, мнений и убеждений, основные гарантии избирательных прав граждан. Информационное обеспечение выборов (информирование избирателей и предвыборная агитация) является одной из гарантий реализации избирательных прав граждан.

В связи с тем, что современных условиях огромное значение имеет информация и оказываемое с ее помощью воздействие, проблема информационного обеспечения выборов является одной из наиболее актуальных в сфере проведения выборов, волнующих российских граждан. Недобросовестное использование информационных ресурсов может существенно повлиять на предпочтения граждан и результаты выборов. Существуют правовые проблемы, которые могут повлечь за собой нарушение принципа равенства кандидатов, свободного волеизъявления граждан.

К тому же определение понятия «информирование избирателей» отсутствует в современном избирательном законодательстве, хотя информирование избирателей как часть института информационного обеспечения выборов в значительной степени нормативно урегулировано.

Кошемарина С.В. полагает, что «повышение эффективности правового регулирования производства и распространения связанной с выборами информации в период избирательной кампании становится важной задачей государства и общества» [5].

Свое нормативное закрепление информационное обеспечение выборов находит в Федеральном законе от 12 июня 2002 года № 67-ФЗ «Об основных гарантиях избирательных прав и права на участие в референдуме граждан Российской Федерации» (далее — Федеральный закон об основных гарантиях) [8]. Глава VII. этого правового акта посвящена гарантиям прав граждан на получение и распространение информации о выборах и референдумах.

В период подготовки и проведения выборов особое значение приобретает информация,

включая формы, методы ее распространения и получения. Информация, как известно, является мощнейшим рычагом воздействия на взгляды избирателей, и в борьбе за власть заинтересованные лица могут использовать информационные ресурсы недобросовестно. Чтобы максимально оградить избирателей от негативных последствии искажения информационного фона избирательных кампании, обеспечить свободное волеизъявление граждан и повысить легитимность результатов выборов, законодательно был закреплен механизм, призванный сбалансировать интересы участников избирательного процесса. Так, в Федеральном законе об основных гарантиях, глава VII закрепляет порядок информационного обеспечения выборов, а глава X устанавливает меры ответственности за нарушения, допущенные в этой сфере.

В соответствии с позицией Конституционного суда Российской Федерации (Постановление от 14 ноября 2005 года № 10-П) [7] «выборы могут считаться свободными, только если гражданам реально гарантированы право на получение и распространение информации и свобода выражения мнений». Учитывая это законодательное регулирование сферы информационного обеспечения выборов необходимо рассматривать как направленное на обеспечение указанных в данном Постановлении Конституционного Суда Российской Федерации гарантии.

Федеральным законом об основных гарантиях (статья 1) дано следующее определение гарантиям избирательных прав и права на участие в референдуме — установленные Конституцией Российской Федерации, законом, иным нормативным правовым актом условия, правила и процедуры, обеспечивающие реализацию избирательных прав и права на участие в референдуме граждан Российской Федерации.

Проанализировав структуру Федерального закона об основных гарантиях можно заключить о наличии нормативной системы основных гарантий избирательных прав граждан, в которую включены следующие гарантии:

— гарантии прав граждан Российской Федерации при регистрации (учете) избирателей, составлении списков избирателей, образовании избирательных округов, избирательных участков;

— гарантии прав граждан при выдвижении и регистрации кандидатов;

— гарантии прав граждан по получению и распространению информации о выборах;

— гарантии прав граждан по участию в избирательных мероприятиях, организуемых кандидатами в депутаты, а также избирательными объединениями, избирательными комиссиями;

— гарантии прав граждан при организации и осуществлении голосования, подсчете голосов избирателей, установлении результатов выборов и их опубликовании;

— гарантии правовой защиты избирательных прав граждан.

В соответствии с действующим законодательством информационное обеспечение выборов включает в себя информирование избирателей и предвыборную агитацию, способствует осознанному волеизъявлению граждан, гласности выборов (статья 44 Федерального закона об основных гарантиях). На первый план участники избирательного процесса должны ставить информирование избирателей, а затем уже предвыборную агитацию.

При наличии качественной информации о самом избирательном процессе, включая все его этапы, избиратель уже может сформировать свои предпочтения избирателей относительно кандидатов и избирательных объединении, и свободно реализовать свое волеизъявление.

В связи с этим особое внимание уделено правовому регулированию информирования избирателей, являющемуся элементом информационного обеспечения выборов. В пункте 2 статьи 45 Федерального закона об основных гарантиях закреплены основные принципы информирования избирателей: объективность, равенство кандидатов, избирательных объединений.

В Федеральном законе об основных гарантиях понятие «информирование избирателей» упоминается, однако, оно не расшифровывается ни в статье 2, содержащей понятия и определения, используемые в этом Федеральном законе, ни в главе VII. «Гарантии прав граждан на получение и распространение информации о выборах и референдумах». При этом для понятия «предвыборная агитация» введено достаточно детализированное описание.

Из совокупности правовых норм, регулирующих этот институт, можно сделать вывод, что под информированием избирателей понимается деятельность уполномоченных субъектов, осуществляемая в установленные законом сроки избирательной кампании и определенном законом порядке по предоставлению избирателям информации о дне голосования, о ходе подготовки и проведения выборов, о сроках и порядке совершения избирательных действий, о законодательстве Российской Федерации о выборах, о кандидатах и избирательных объединениях.

Как деятельность, осуществляемую субъектами информирования в период избирательной кампании и имеющей целью способствовать осознанному волеизъявлению граждан Российской Федерации посредством распространения информации о выборах, не содержащей признаков агитации, определяет информирование избирателей Т.В.Нечипоренко [6].

Несколько иное определение дает С.В. Большаков, полагая, что это — «осуществляемая в рамках информационного обеспечения избирательной кампании деятельность определенных законом субъектов избирательного процесса по реализации прав граждан и общественных объединений на получение информации о дне голосования, о кандидатах (о списке кандидатов), их программах, о сроках и порядке совершения избирательных действий, о ходе избирательной кампании, об итогах голосования и результатах выборов» [1].

Законодатель не дает определения информирования избирателей, что является, по нашему мнению, пробелом в действующем избирательном законодательстве, который необходимо восполнить, внеся соответствующее дополнение в статью 2 Федерального закона об основных гарантиях.

На практике отсутствие определения «информирование избирателей», равно как и отсутствие перечня объективных критериев, которые отграничивают его от предвыборной агитации, породило ряд серьезных проблем, связанных с фактическим возложением на правоприменителя обязанности по самостоятельному определению объема понятия «информирование избирателей» путем исключения из сферы информационных отношений всего того, что могло бы быть отнесено к понятию «предвыборная агитация».

Законодательством о выборах установлено достаточно большое количество ограничений права на распространение информации о выборах, характерно, что все они действуют в период избирательной кампании, а также ответственность за их несоблюдение. В основном ограничения касаются порядка осуществления предвыборной агитации, частично — порядка осуществления информирования.

Цель ограничения права на распространение информации о выборах в соответствии со статьей 55 Конституции Российской Федерации выражается в необходимости защиты основ конституционного строя, прав и законных интересов других лиц, прежде всего таких основ конституционного строя, как народовластие и свободные выборы, и такого общественного интереса, как формирование легитимных органов власти на основе свободных выборов.

Информирование избирателей, в целом, имеет особенности правового регулирования по субъектному составу, периоду проведения и содержанию.

В части, касающейся субъектного состава, информирование избирателей осуществляют

органы государственной власти, органы местного самоуправления, избирательные комиссии, организации, осуществляющие выпуск средств массовой информации, редакции сетевых изданий, физические и юридические лица в соответствии с законом (пункт 1 статьи 45 Федерального закона об основных гарантиях). Перечень субъектов, осуществляющих информирование, не ограничен, но, в тоже время, имеется несколько ограничений.

Во-первых, информировать избирателей о кандидатах, об избирательных объединениях не вправе органы государственной власти, органы местного самоуправления. Также существует норма (пункт 6 статьи 47 Федерального закона об основных гарантиях), в соответствии с которой 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.

В тоже время при обеспечении реализации задач информирования могут возникать спорные ситуации. А.П. Уханова отмечает, что «если 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. С одной стороны, такая информация не может быть квалифицирована как информирование о выборах, а с другой стороны, и как агитация» [10].

В соответствии с подпунктом «д» пункта 2 статьи 48 Федерального закона об основных гарантиях предвыборной агитацией является распространение информации о деятельности кандидата, не связанной с его профессиональной деятельностью или исполнением им своих служебных (должностных) обязанностей. На практике в связи с всесторонним освещением в период избирательной кампании должностной деятельности некоторых кандидатов, в том числе от их лица, государственными и муниципальными СМИ, возникают избирательные споры. Основываясь на анализе судебных постановлений, можно сделать вывод, что освещение в большом объеме должностной деятельности ряда кандидатов через СМИ в период избирательной кампании не является нарушением принципа равенства кандидатов и не оказывает воздействия на свободное волеизъявление избирателей. Однако такая информация все-таки создает определенный образ кандидатов (как правило, положительный), делает их узнаваемыми среди избирателей.

Представляется, что законодателю необходимо дополнительно регламентировать широкий оборот в СМИ информации о ряде категорий кандидатов в период их избирательных кампаний.

Во взаимосвязи с вышеуказанной проблемой можно также рассматривать норму, установленную пунктом 2 статьи 40 Федерального закона об основных гарантиях, согласно которой 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. При этом данное ограничение не распространяется на кандидатов, являющихся должностными лицами, но не замещающих при этом должности государственной или муниципальной службы.

Внесение в законодательство нормы о временном освобождении высших должностных лиц субъектов Российской Федерации от должностных обязанностей на время выборов, как представляется, должно быть направлено на исключение использования данными лицами преимуществ своего должностного положения и возможности влиять на процесс и результаты выборов, а также обеспечение реализации конституционных гарантий свободы волеизъявления и принципа равенства прав кандидатов на выборах.

В настоящее время норма пункта 2 статьи 40 Федерального закона об основных гарантиях не возлагает на кандидата, замещающего государственную должность, обязанности освободить занимаемую должность, что существенно снижает гарантии равенства кандидатов, так и гарантии граждан на получение информации о выборах. Любая информация, содержащая данные об осуществлении кандидатом деятельности, связанной с выполнением им в период избирательной кампании своих должностных обязанностей, на наш взгляд, может определять оценку данного лица как кандидата со стороны избирателей.

Большую дискуссию в обществе вызвало принятие Федерального закона от 09.03.2016 N 66-ФЗ [9], вносящего в т.ч. поправки в избирательное законодательство, ущемляющие, как считают, права журналистов при освещении выборов.

Данные поправки регулируют освещение выборов журналистами и вводят серьезные ограничения на этот род деятельности СМИ:

— введена обязательная аккредитация журналистов для работы на избирательных участках в Центральной избирательной комиссией Российской Федерации или по ее поручению в региональных избирательных комиссиях, причем документы на аккредитацию должны быть поданы не менее чем за три дня до дня голосования;

— установлен запрет на работу на выборах для журналистов, которые были приняты на работу в СМИ позже, чем за два месяца до дня опубликования решения о назначении выборов и (или) не заключившие трудовой или возмездный гражданско-правовой договор с редакцией СМИ.

Подробный порядок аккредитации журналистов на выборах, разработанный Центральной избирательной комиссией Российской Федерации, в настоящее время обсуждается совместно с представителями профессионального сообщества журналистов и будет утвержден до начала избирательной кампании по выборам депутатов Государственной Думы Федерального Собрания Российской Федерации седьмого созыва.

По мнению представителей ряда СМИ, в т.ч. Независимого профсоюза журналистов, принятые поправки являются неконституционными и ущемляющими свободу слова, но главное — их настоящей целью «является установление режима максимального благоприятствования для тотальной фальсификации итогов выборов на всех уровнях — от выборов в Государственную Думу до выборов муниципального уровня».

В тоже время представляется, что указанные изменения были внесены с целью исключения появления на избирательных участках лиц, совершенно не имеющих отношения к журналистике, но пользующихся редакционными удостоверениями. Членов избирательных комиссий, часто отвлекают «псевдо-журналисты», не оставляя времени на общение с реальными представителями прессы. Изменения в законодательстве должны будут сыграть на руку профессиональным журналистам, которые смогут нагляднее и эффективнее освещать избирательный процесс.

Относиться к указанным поправкам в законодательство можно по-разному, но при этом, как нам кажется, в правах может оказаться поражено значительное число журналистов, например, в случае смены журналистом места работы, истечения срока действия его трудового договора за шесть месяцев до дня голосования.

Данный вопрос может быть урегулирован возможностью сохранения стажа при переходе представителя СМИ из одного издания в другое.

Также под ограничения попадают так называемые журналисты-фрилансеры, которые могут одновременно выполнять заказы для разных клиентов.

Некоторые политические силы и представители оппозиционной прессы считают внесенные

изменения ограничением работы СМИ. Например, представители Коммунистической партии Российской Федерации намереваются обжаловать новые требования в Конституционном Суде Российской Федерации.

Каких-либо общих ограничений по периоду информирования избирателей не установлено. В тоже время в Федеральном законе об основных гарантиях содержатся два ограничения:

— 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, доступ к которым не ограничен определенным кругом лиц (включая сеть «Интернет») (пункт 7 статьи 45);

— 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, доступ к которым не ограничен определенным кругом лиц (включая сеть «Интернет») (пункт 3 статьи 46).

Такие временные ограничения представляются оправданными в связи с необходимостью гарантировать принципы объективности, достоверности, равенства кандидатов и избирательных объединений.

В части, касающейся содержания информирования избирателей, то оно не имеет каких-либо ограничений. Информирование избирателей, в том числе через СМИ, о ходе подготовки и проведения выборов, о сроках и порядке совершения избирательных действий, о законодательстве Российской Федерации о выборах, о кандидатах, об избирательных объединениях согласно пункта 3 статьи 45 Федерального закона об основных гарантиях обязаны осуществлять избирательные комиссии. В соответствии с пунктом 4 названной статьи организациям, осуществляющим выпуск СМИ, редакциям сетевых изданий, гарантируется свобода при проведении информирования избирателей. В пунктах 5 и 6 статьи 45 Федерального закона об основных гарантиях раскрывается содержание вышеприведенных гарантий: сообщения о проведении предвыборных мероприятий должны даваться исключительно отдельным информационным блоком, без комментариев; в них не должно отдаваться предпочтение какому бы то ни было кандидату, избирательному объединению, в том числе по времени освещения их предвыборной деятельности, объему печатной площади, отведенной для таких сообщений; журналист, иной творческий работник, должностное лицо организации, осуществляющей выпуск СМИ, редакции сетевого издания, участвующие (участвовавшие) в деятельности по информационному обеспечению выборов, в соответствии с законодательством Российской Федерации о выборах, не могут быть по инициативе администрации (работодателя) уволены с работы или без их согласия переведены на другую работу в период соответствующей избирательной кампании и в течение одного года после окончания соответствующей избирательной кампании, за исключением случая, когда на них было наложено в соответствии с трудовым законодательством взыскание, не оспоренное в судебном порядке либо признанное в судебном порядке законным и обоснованным.

Одной из разновидностей информирования избирателей является опубликование (обнародование) результатов опросов общественного мнения, связанных с выборами. В ходе проведения опросов общественного мнения и опубликования их результатов освещаются действительные настроения в обществе, которые могут быть учтены всеми участниками избирательного процесса. Их важность подтверждается и тем, 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, доступ к которым не ограничен определенным кругом лиц (включая сеть «Интернет»). Законом установлены требования к опубликованию результатов опросов общественного мнения, связанных с выборами: требуется указывать организацию, проводившую опрос; время его проведения; число опрошенных (выборку); метод сбора информации; регион, где осуществлялся опрос; точную формулировку вопроса; статистическую оценку возможной погрешности; лицо (лиц), заказавшее (заказавших) проведение опроса и оплатившее (оплативших) указанную публикацию (обнародование) (пункт 2 статьи 47 Федерального закона об основных гарантиях). Данные опроса общественного мнения могут повлиять на активность участников избирательного процесса, результаты выборов. Однако достоверность таких данных многими исследователями ставится под сомнение. С точки зрения П. Бурдье «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» [4; 49-50]. Так, в случае, если опросный лист подготовлен некорректно, или сбор и обработка информации организованы некорректно, то результаты опросов общественного мнения могут быть искажены в реальности. Или опросы могут проводиться по неформальным предложениям (в интересах) отдельных политических групп.

Часто опросы обнародуются СМИ, степень доверия к которым у граждан крайне высока и гражданин, получивший информацию, убежден, что данные опроса отражают подлинные результаты (исключают, что посредничество дает искажения). Также существует вероятность, что результаты опроса общественного мнения, представленные общественности, выбраны только исходя из интересующих их ответов.

В заключение предлагаются следующие изменения в избирательное законодательство.

В связи тем значением, какое имеет информирование избирателей как элемент информационного обеспечения выборов, учитывая роль оценочных категорий, возникающих при разрешении избирательных споров, законодателю необходимо дать определение понятию «информирование избирателей» и закрепить принцип информационного обеспечения выборов, внеся дополнения соответственно в статьи 2 и 3 Федерального закона об основных гарантиях.

Необходимо расширить формулировку положения пункта 2 статьи 40 Федерального закона об основных гарантиях, установив что кандидаты, замещающие государственные и муниципальные должности, на время их участия в выборах также должны освобождаться от выполнения должностных или служебных обязанностей.

Существует и более кардинальный вариант решения правовой проблемы, связанной с невозможностью согласно правовым нормам об информационном обеспечении выборов квалифицировать сообщения в СМИ (являются они информированием или агитацией) о деятельности некоторых кандидатов в период их избирательной кампании, и влекущей за собой нарушение принципа равенства кандидатов, свободного волеизъявления граждан. Необходимо отменить нормативное регулирование, связанное с порядком размещения агитационных материалов в СМИ, сетевых изданиях, позволив использовать для этого любые установленные законом способы и имеющиеся в наличии финансовые средства.

Представляется целесообразным, чтобы законодатель еще раз обратился к нормам законодательства, устанавливающим права журналистов при освещении выборов, возможно смягчив ограничения, внесенные Федеральным законом от 09.03.2016 N 66-ФЗ.

Необходимо в Федеральном законе об основных гарантиях уточнить критерии для оценки соответствия результатов опроса общественного мнения принципам информационного обеспечения, в том числе в части проведения опроса среди представителей разных возрастных категорий, социальных групп, максимально возможного охвата территории избирательного округа.

Список литературы:

1. Большаков С.В., Головин А.Г. Информационное обеспечение выборов и референдумов в Российской Федерации — М.: РЦОИТ, «Весь Мир», 2007. — 300 с.
2. Большая Советская Энциклопедия. URL: http://dic.academic.ru/dic.nsf/bse/77605/%D0%93%D0%B0%D1%80%D0%B0%D0%BD%D1%82%D0%B8 (дата обращения: 14.05.2016).
3. Конституция Российской Федерации (принята всенародным голосованием 12.12.1993) (с учетом поправок, внесенных Законами РФ о поправках к Конституции РФ от 30.12.2008 N 6-ФКЗ, от 30.12.2008 N 7-ФКЗ, от 05.02.2014 N 2-ФКЗ, от 21.07.2014 N 11-ФКЗ) // Собрание законодательства РФ, 04.08.2014, N 31, ст. 4398.
4. Козина Е.С. СМИ и выборы: Ресурс и угрозы политического мифотворчества. М.: Изд-во «ВК», 2005. 189 с.
5. Кошемарина С.В. Правовое регулирование информационного обеспечения выборов в Российской Федерации: автореф. дис. ... канд. юр. наук. 12.00.02, М. 2006.
6. Нечипоренко Т.В. Информационное обеспечение выборов — институт избирательного законодательства Российской Федерации: автореф. дис. ... канд. юр. наук. 12.00.02, М., 2010. URL: http://lawtheses.com/informatsionnoe-obespechenie-vyborov-institut-izbiratelnogo-zakonodatelstva-rossiyskoyfederatsii (дата обращения: 18.05.2016).
7. Постановление Конституционного Суда Российской Федерации от 14 ноября 2005 года № 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» // СЗ РФ. 2005. № 47. ст. 4968.
8. Федеральный закон от 12.06.2002 № 67-ФЗ «Об основных гарантиях избирательных прав и права на участие в референдуме граждан Российской Федерации» (в редакции от 05.04.2016) // Собрание законодательства РФ, 17.06.2002, N 24, ст. 2253.
9. Федеральный закон от 09.03.2016 N 66-ФЗ «О внесении изменений в отдельные законодательные акты Российской Федерации о выборах и референдумах и иные законодательные акты Российской Федерации» // http://www.pravo.gov.ru, 09.03.2016.
10. Уханова А.П. Информационное обеспечение выборов как гарантия реализации избирательных прав граждан в Российской Федерации: дис. ... канд. юр. наук. 12.00.02. Петрозаводск. 2015. с.94