

ОРИЕНТИРЫ ПРАВОВОГО РЕГУЛИРОВАНИЯ ИНФОРМАЦИОННОГО ОБМЕНА В ПЕРИОД ИЗБИРАТЕЛЬНОЙ КАМПАНИИ

Рассматриваются принципиальные положения правового регулирования информационного обмена в период избирательной кампании, анализируются различные виды информационной деятельности участников избирательных правоотношений. Характеризуется правовой режим предвыборной агитации. Предлагаются содержательный и субъектный подходы к разграничению предвыборной агитации и иной информационной деятельности, осуществляемой во время выборов.

Избирательная кампания проводится в существующем информационном пространстве, однако в период ее проведения информационный обмен идет более интенсивно. Выборы являются мощным информационным поводом. В связи с их проведением осуществляются различные виды информационной деятельности: обмен мнениями, социально-политическое (общегражданское) информирование [1], официальное предвыборное информирование и предвыборная агитация. Действующее избирательное законодательство применительно к официальному и неофициальному информированию использует термин «информирование избирателей». На наш взгляд, термин «предвыборное информирование» более удачен, поскольку адресатами информации, распространяемой посредством данной деятельности, являются не только кандидаты, но и другие участники выборов, в том числе кандидаты и избирательные объединения.

Подлинно свободные выборы должны быть гласными и открытыми, должна иметь место свобода политической дискуссии. Следовательно, во время выборов должны быть гарантированы свобода слова, свобода выражения своего мнения и свобода средств массовой информации. Свобода слова, право свободно искать и распространять информацию относятся к международным стандартам в области прав человека и рассматриваются международным сообществом как непереносимые атрибуты любого демократического общества. Конвенция о защите прав человека и основных свобод [2] гарантирует каждому человеку «право свободно выражать свое мнение. Это право включает свободу придерживаться своего мнения и свободу получать и распространять информацию и идеи без какого-либо вмешательства со стороны публичных властей и независимо от государственных границ...» (п. 1 ст. 10). Согласно Конституции Российской Федерации (ст. 29) *свобода мысли и слова*, право свободно искать, получать, передавать, производить и распространять информацию любым законным способом, свобода массовой информации являются элементами конституционного статуса личности.

Как указал Европейский Суд по правам человека, свободные выборы и свобода слова, в особенности свобода политической дискуссии, образуют основу любой демократической системы, оба права взаимосвязаны и укрепляют друг друга; по этой причине особенно важно, чтобы всякого рода информация и мнения могли циркулировать свободно в период, предшествующий выборам [4]. Конституционный Суд Российской Федерации поддержал данную позицию и отметил следующее: «...выборы могут считаться сво-

бодными, только когда реально гарантированы право на информацию и свобода выражения мнений» [5]. Именно свободное обращение информации в период проведения избирательной кампании обеспечивает формирование свободного волеизъявления граждан и гласность выборов. Только такие выборы можно считать подлинно демократическими.

Граждане и их объединения должны иметь реальную возможность свободно выражать свое мнение относительно кандидатов, организации выборов, хода избирательной кампании и т.д. Учитывая социальную (публичную) роль средств массовой информации, организациям, выпускающим СМИ, журналистам должна гарантироваться возможность независимого освещения избирательной кампании. В учебной литературе применительно к данной области деятельности СМИ используются термины «неофициальное информирование», «информирование избирателей в форме освещения избирательной кампании СМИ» [6]. Именно из средств массовой информации избиратели узнают о событиях избирательной кампании, подробности о кандидатах. СМИ дают пищу для рассуждений избирателям, позволяя им самим оценить полученную информацию. Должны также допускаться и иные способы (каналы) обмена мнениями, в том числе проведение опросов общественного мнения, создание тематических сайтов в Интернете и т.п.

Признавая за гражданами и их объединениями, СМИ свободу политической дискуссии, государство не должно выполнять лишь надзорную функцию, но должно активно способствовать информационной открытости и гласности выборов. В целях повышения electoralной и правовой культуры избирателей, кандидатов, иных участников выборов, обеспечения открытости и гласности в деятельности избирательных комиссий государство должно быть озабочено доведением до избирателей, кандидатов, избирательных объединений информации о ходе подготовки и проведения выборов, о деятельности и решениях избирательных комиссий, о сроках и порядке совершения избирательных действий, об избирательном законодательстве, о кандидатах и избирательных объединениях.

Распространение подобной информации представляет собой отдельный вид информационной деятельности – официальное (обязательное) предвыборное информирование. Законодатель вправе возложить обязанности по официальному информированию на избирательные комиссии, органы государственной власти, органы местного самоуправления, а также организации СМИ и др. Объем информации, транслируемой в рамках официального предвыборного

информирования, порядок ее передачи, права и обязанности субъектов таких информационных отношений должны детально регламентироваться избирательным законодательством.

Субъекты как официального, так и неофициального предвыборного информирования не должны преследовать какой-либо политической цели, следовать интересам отдельных кандидатов или избирательных объединений.

Еще одной важной составляющей информационного обмена в ходе выборов являются информационные (агитационные) кампании кандидатов и избирательных объединений. Кандидат, избирательное объединение имеют целью склонить избирателей на свою сторону и настроить их против своих конкурентов по избирательной кампании. В этой связи они осуществляют специальную информационно-коммуникационную деятельность – предвыборную агитацию, под которой закон понимает деятельность, осуществляемую в период избирательной кампании и имеющую целью побудить или побуждающую избирателей к голосованию за кандидата, кандидатов, список, списки кандидатов или против него (них) [7]. Иными словами предвыборная агитация является в руках кандидата, избирательного объединения инструментом информационного воздействия на электоральное поле. В этом смысле право на предвыборную агитацию [1, 8] является одной из важнейших составляющих статуса кандидата, избирательного объединения, именно оно дает им возможность доносить свои идеи до избирателя.

Кандидат, избирательное объединение в рамках предвыборной агитации ведут пропаганду своих идей, которые находят отражение в предвыборной программе, избирательной платформе, доводят до избирателей информацию о проделанной работе, о личных и деловых качествах кандидата, призывают избирателей поддержать их кандидатуру на выборах. Информационная деятельность кандидата, избирательного объединения имеет и другую сторону – распространение информации, компрометирующей конкурентов, критика идей и предвыборных лозунгов конкурентов, призывы голосовать против конкурентов. Отстаивание своей позиции и опровержение позиции конкурентов может проходить в форме открытой политической дискуссии (дебатов) между состязющимися субъектами. Ясно, что поскольку источником агитационной информации является заинтересованный субъект, то требовать объективности ее содержания не приходится. Однако считаем, что информация, распространяемая кандидатом, избирательным объединением, должна носить достоверный характер как в отношении самого кандидата, избирательного объединения, так и в отношении его конкурентов. В противном случае будет иметь место заблуждение со стороны избирателей и клевета в отношении конкурентов, что совершенно не соотносится с пониманием демократических выборов.

Поскольку деятельность кандидата, избирательного объединения по распространению информации преследует электоральную цель, осуществляется во временных рамках избирательной кампании, то регулироваться она должна именно нормами избиратель-

ного права. Правовой режим предвыборной агитации должен основываться на принципе состязательности и обеспечивать равенство кандидатов, избирательных объединений, а также формирование свободного волеизъявления избирателей. В этой связи его основными чертами являются: единые для всех субъектов сроки проведения предвыборной агитации; равные условия доступа к средствам массовой информации; оплата расходов на предвыборную агитацию только за счет средств избирательного фонда; возможность проведения предвыборной агитации различными способами, в различных формах и различными методами; самостоятельность кандидатов и избирательных объединений в определении содержания, способов, форм и методов своей агитации.

Предвыборная агитация может вестись в различных формах, различными способами и с использованием различных методов. Очевидно, что чем больше спектр разрешенных способов и форм агитации, тем больше у кандидата, избирательного объединения возможностей довести до избирателя нужную информацию. В этой связи стоит приветствовать развитие и совершенствование форм и способов данной деятельности. Данное положение должно быть ориентиром правовой политики государства в указанном вопросе, но здесь также должно иметь место и запретительное регулирование. На современном этапе, на наш взгляд, актуально введение специального запрета на нанесение предвыборных лозунгов на стены зданий и сооружений. С увеличением количества пользователей сети «Интернет» в скором времени потребуются установление запрета на использование такой формы агитации через Интернет, как спам.

Проблемным моментом является вопрос о методах агитационной деятельности. Информационное воздействие может осуществляться на избирателей различными методами, в том числе рекламными, «пиар-приемами», методами нейролингвистического программирования (НЛП) [9], психологического заражения [10] и т.д. Понятно, что целям свободных выборов будут способствовать не все методы, важно чтобы метод подачи информации позволял избирателю сделать осознанный выбор, чтобы избиратель мог адекватно оценить транслируемую информацию. Поэтому недопустимо использование таких методов, как подкуп, обман, угрозы, принуждение, зомбирование, гипноз и им подобных, позволяющих манипулировать волеизъявлением избирателей. Сегодня манипулирование массовым сознанием, использование различных средств и технологий информационно-психологического воздействия стало обычным явлением в политической борьбе [11].

В этой связи задача законодателя состоит в том, чтобы, с одной стороны, предоставить кандидатам и избирательным объединениям свободу самостоятельно определять способы, формы и методы ведения предвыборной агитации, использовать основанные на них различного рода конкурентные избирательные технологии [12], а с другой стороны, создать правовые механизмы противодействия применению деструктивных избирательных технологий.

Выше предвыборная агитация рассматривалась как деятельность кандидатов и избирательных объединений, однако в действующем избирательном законодательстве использован более широкий подход к предвыборной агитации. В понятие предвыборной агитации включается также деятельность граждан и общественных объединений (общие субъекты агитационной деятельности [13]). Но признавая за данными субъектами право на предвыборную агитацию, законодатель создал такие правила предвыборной агитации, которые фактически сводят это право на нет. Общие субъекты вправе самостоятельно проводить только не финансируемую предвыборную агитацию [14], т.е. им недоступна агитация в СМИ, путем распространения листовок и любыми другими способами, требующими финансовых затрат. Стоит ли говорить, что любое мероприятие требует какой-либо финансовой основы. В таких условиях право граждан и общественных объединений на предвыборную агитацию представляет собой лишь декларацию [1].

На наш взгляд, выход из сложившейся ситуации есть, и он заключается в переосмыслении роли предвыборной агитации в избирательном процессе. Предвыборная агитация должна рассматриваться исключительно как составляющая часть избирательной кампании кандидата, избирательного объединения и обеспечивать состоятельность выборов [15]. Предвыборная агитация должна быть четко отграничена от других видов информационной деятельности. Добиться этого можно только посредством разведения субъектов предвыборной агитации и субъектов иных видов информационной деятельности. Субъектами предвыборной агитации должны признаваться только участвующие субъекты (кандидаты, избирательные объединения). Однако гражданам и их объединениям должно быть гарантировано право на участие в предвыборной агитации, проводимой конкретным кандидатом, избирательным объединением. Так, гражданам будет предоставлена возможность оказать поддержку кандидату, избирательному объединению и, кроме того, будет исключена возможность проведения несанкционированных агитационных мероприятий «в поддержку кандидата», таких как митинг, организованный обществом защиты прав сексуальных меньшинств.

Такой подход позволит исключить неопределенность в регулировании информационных избирательных правоотношений, упорядочить их. Необходимо иметь в виду, что различные виды информационной деятельности, осуществляемой во время проведения выборов, имеют различные цели, содержание, методы подачи информации, а потому требуют различного отношения со стороны избирательного права. Так, избирательное законодательство должно детально определять правила проведения предвыборной агитации и официального информирования избирателей, поскольку эти виды деятельности являются специальными и осуществляются именно во время проведения выборов. Что же касается обмена мнениями и неофициального информирования, то поскольку свобода слова, свобода выражения мнений, свобода массовой

информации закреплены на конституционном уровне, то избирательное законодательство должно содержать не дозволения, а гарантии данных свобод и в случае необходимости устанавливать их конституционно обоснованные ограничения [16]. При этом недопустимо вводить запреты на выражение гражданами своего мнения относительно кандидатов, хода избирательной кампании.

Как указал Европейский Суд по правам человека, «при некоторых обстоятельствах эти два права (право на свободные выборы и свобода слова) могут вступить в конфликт, и тогда может быть сочтено необходимым, чтобы до или во время проведения выборов были установлены определенные ограничения свободы слова, которые в обычных условиях были бы неприемлемы; их цель – обеспечить свободное выражение мнений народа при избрании законодательной власти» [4]. Поэтому законодатель обязан обеспечивать права граждан на получение и распространение информации о выборах, соблюдая применительно к данному предмету регулирования баланс конституционно защищаемых ценностей (право на свободные выборы и свобода слова и информации) и не допуская неравенства и несоразмерных ограничений [5].

В целях исключения злоупотреблений со стороны отдельных субъектов своими правами на свободу слова, выражения мнений, предотвращения нарушений равенства кандидатов, прежде всего в финансовой и информационной сферах, обеспечения свободных выборов, свобода слова, свобода выражения мнений, свобода СМИ могут быть ограничены. При этом необходимо исходить из следующих моментов.

1. При выражении мнений граждане и их объединения, если они не участвуют на законных основаниях в избирательной кампании кандидата, избирательного объединения, не должны осуществлять агитационную деятельность. В первую очередь данный запрет касается государственных деятелей, государственных и муниципальных служащих.

2. Субъекты официального информирования должны осуществлять такое информирование в строгом соответствии с порядком, установленным законом. Распространяемая ими информация не должна содержать признаков предвыборной агитации.

3. СМИ в ходе освещения избирательной кампании должны воздерживаться от предвыборной агитации, поскольку это напрямую противоречит их роли независимого «сторожевого пса» общества [17].

4. Призывы не принимать участие в выборах (бойкотирование выборов) должны рассматриваться в качестве противоправной деятельности.

И вот здесь возникает самый принципиальный вопрос – вопрос о критериях разграничения агитационной и иной информации, имеющей отношение к выборам. Данный вопрос имеет два аспекта. Первый касается ведения скрытой предвыборной агитации под видом информирования (как официального, так и неофициального), второй – участия граждан и их объединений, являющихся соответственно кандидатами и избирательными объединениями, в информационном обмене безотносительно выборов.

Поскольку на решении данного вопроса строится запретительное регулирование, причем оно касается конституционных прав и свобод граждан, то критерии должны быть четкими и ясными. В противном случае возможно произвольное истолкование правовых норм, а в результате – необоснованное ограничение конституционных прав.

Основным критерием разграничения предвыборной агитации и иной информации выступает цель распространения информации [5]. Однако цель – категория субъективная, а потому выявить ее подчас очень сложно. Цель объективируется в содержании передаваемой информации. Понятно, что в агитационных материалах содержатся такие сведения и используются такие методы подачи информации, которые призваны побудить избирателей голосовать за или против кандидата, списка кандидата. Содержательными признаками предвыборной агитации можно назвать призывы голосовать за или против кандидата, односторонняя подача положительной или отрицательной информации о кандидате, выражение предпочтений в отношении кандидатов и т.п. В настоящее время содержательные признаки предвыборной агитации нашли свое закрепление в п. 2 ст. 48 Федерального закона «Об основных гарантиях избирательных прав и права на участие в референдуме граждан Российской Федерации». Используемые методы также указывают на характер материалов (например, применение рекламных методов напрямую свидетельствует о наличии агитационной цели).

В информационных материалах должна содержаться объективная и достоверная информация, которая, однако, может побудить избирателей к тому или иному решению. Причем каждый избиратель оценивает информацию по-своему, поэтому побудительный эффект может сказаться на одних, и не отразиться на других избирателях. Поэтому предвыборной агитацией может считаться только деятельность, имеющая целью побудить избирателей, а не фактически побуждающая [15]. Но при определении цели и умысла субъекта, распространившего информацию, эффект информационного воздействия должен в обязательном порядке приниматься во внимание. Также необходимо учитывать системный характер деятельности субъекта. Именно он свидетельствует о наличии умысла субъекта на ведение предвыборной агитации.

Итак, критерием отграничения предвыборной агитации от информации является агитационная цель, определить которую можно только посредством системного анализа содержания информации на предмет наличия в ней признаков предвыборной агитации, использованных методов подачи информации, оказанного на избирателей эффекта, установления системного характера деятельности по распространению данной информации. Причем все это необходимо оценивать в совокупности (содержательный подход).

Что касается кандидатов и избирательных объединений, то они участвуют в избирательной кампании с совершенно конкретной электоральной целью и в этой связи посредством информационно-коммуникационной деятельности добиваются поддержки избирателей. Поэтому вся распространяемая ими в этом качестве инфор-

мация транслируется только с одной целью – снискать поддержку избирателей. А значит, такая информация независимо от ее содержания должна признаваться предвыборной агитацией (субъектный подход). Применение содержательного подхода к информации, распространяемой кандидатами, избирательными объединениями, приводит на практике к парадоксальным ситуациям. Так, Томская городская муниципальная избирательная комиссия не признала календарик, выпущенный одним из кандидатов в ходе проведения дополнительных выборов депутатов Томской городской думы в 2003 г., агитационным материалом. На одной стороне календарика были помещены календарь на следующий год и информация об оплате данного материала из избирательного фонда данного кандидата, на другой стороне – рисунок с указанием автора – ученицы 6-го класса. Признание данного материала информационным, на наш взгляд, стоит расценивать как попустительство сразу двум нарушениям: привлечению к участию в предвыборной агитации несовершеннолетнего гражданина и непредставлению экземпляра материала до распространения в избирательную комиссию. Возникает риторический вопрос: а с какой целью кандидат выпустил данный материал, да еще и оплатил его из избирательного фонда?

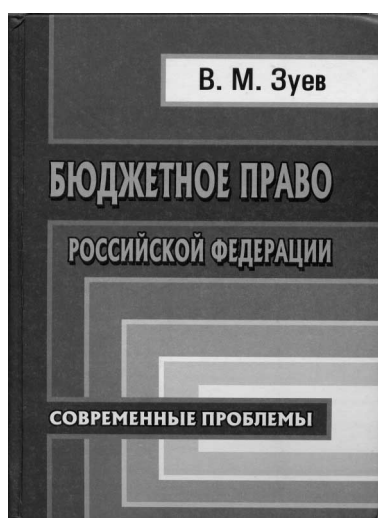
Как было отмечено выше, для кандидатов, избирательных объединений и иных участников избирательной кампании кандидата, избирательного объединения вопрос о разграничении предвыборной агитации и иной информации возникает в другой плоскости – применительно к их участию в информационном обмене в ином качестве (депутат, министр, директор коммерческой организации, председатель ТСЖ и т.д.).

Естественно, что участие в выборах в качестве кандидата не должно препятствовать гражданам осуществлять свою основную деятельность, распространять информацию, имеющую к ней отношение, в том числе в силу должностных обязанностей выступать в телепередачах, давать комментарии в печатных СМИ. Однако в таких выступлениях не должна содержаться информация, не относящаяся к указанной деятельности. Это и есть в данном случае критерий отграничения предвыборной агитации от иной информации. Так, в период проведения выборов мэра г. Томска в 2004 г. в газете «Жизнь» и ряде других периодических печатных изданий были опубликованы статьи об одном из кандидатов, оплаченные за счет организации, руководителем которой являлся данный кандидат. Вместе с тем в данных материалах освещалась деятельность не самой организации, а ее руководителя – кандидата, причем по большей части не имеющая отношения к деятельности организации. Материалы сопровождалась крупными фотографиями кандидата. Все это, на наш взгляд, прямо свидетельствует об агитационном характере материалов, что отчасти нашло отражение в решениях Томской городской муниципальной избирательной комиссии.

Таким образом, при отграничении предвыборной агитации от иных видов информации следует исходить из вышеописанных содержательного и субъектного подходов, руководствуясь приведенными критериями.

1. *Предвыборная агитация: Теория и практика* / Отв. ред. Н.С. Бондарь. М.: Издательский дом «Городец»; Формула права, 2004. С. 66.
2. *Бюллетень международных договоров*. 1998. № 7.
3. *Локинская С.А.* Свобода массовой информации: конституционно-правовое исследование: Автореф. дис. ... канд. юрид. наук. Челябинск, 2004. 27 с.
4. *Решение* от 19 февраля 1998 г. по делу Боуман против Соединенного Королевства // Европейская Конвенция о защите прав человека: Право и практика [Электронный ресурс] / Совет Европы и Компания «Гарант». М.: Гарант-Сервис, 2003.
5. *Постановление* Конституционного Суда РФ от 30 октября 2003 г. № 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» (п. 2 мотивировочной части) // Российская газета. 2003. 31 октября.
6. *Избирательное право и избирательный процесс в Российской Федерации: Учебник для вузов* / Отв. ред. А.А. Вешняков. М.: НОРМА, 2003. С. 428–429.
7. *Федеральный закон* «Об основных гарантиях избирательных прав и права на участие в референдуме граждан Российской Федерации» от 12 июня 2002 г. № 67-ФЗ (п. 4 ст. 2) // Российская газета. 2002. 15 июня; 2002. 28 сентября; 2003. 25 июня; 2003. 8 июля; 2004. 9 июня; 2004. 14 августа, 31 августа, 15 декабря.
8. *Хачатуров Н.В.* Право на предвыборную агитацию: правовое регулирование и особенности реализации: Автореф. дис. ... канд. юрид. наук. Ростов-н/Д, 2004. 26 с.
9. *Каткова Л., Климова Ю.* Право на информацию в период проведения предвыборной агитации // Правозащитник. 2000. № 3. С. 24–25.
10. *Зыбкин В.Г.* Психологические аспекты избирательного процесса. М.: РЦОИТ, 2002. С. 22.
11. *Барнашов А.М.* Некоторые проблемы информационной безопасности и информационного противоборства // Правовые проблемы укрепления российской государственности: Сб. статей. Ч. 23 / Под ред. В.Ф. Воловича. Томск: Изд-во Том. ун-та, 2005. С. 193.
12. *Устименко С.В.* Новости российского рынка избирательных технологий // Власть. 1999. № 8. С. 25.
13. *Биктагиров Р.Т.* Информационное обеспечение выборов: организационно-правовые аспекты // Журнал о выборах. 2003. № 1. С. 8.
14. *Большаков С.В.* О некоторых особенностях правового регулирования предвыборной агитации через средства массовой информации в федеральной избирательной кампании 1999 года // Вестник Центральной избирательной комиссии РФ. 1999. № 9. С. 137.
15. *Фальков В.Н.* Совершенствование правового регулирования предвыборной агитации в Российской Федерации: Автореф. дис. ... канд. юрид. наук. Тюмень, 2003. С. 8.
16. *Белкин А.А.* Избирательные ограничения // Правоведение. 1992. № 1. С. 11–12.
17. *Решение* от 8 июля 1986 г. по делу Лингенс против Австрии // Европейская Конвенция о защите прав человека: Право и практика [Электронный ресурс] / Совет Европы и Компания «Гарант». М.: Гарант-Сервис, 2003. 1 электрон. опт. диск (CD-ROM).

Статья представлена кафедрой конституционного и международного права юридического института Томского государственного университета, поступила в научную редакцию «Юриспруденция» 5 октября 2005 г.



Зуев В.М. Бюджетное право Российской Федерации: современные проблемы. – Томск: Изд-во НТЛ, 2005. – 288 с.

ISBN 5-89503-262-1

Книга посвящена наиболее актуальным проблемам бюджетного права Российской Федерации современного периода. В ней исследуются правовые основы бюджета и бюджетной деятельности, становление и развитие бюджетного законодательства, бюджетные права государственно-территориальных и муниципальных образований, бюджетная компетенция органов государственной власти и местного самоуправления. В работе подробно анализируются вопросы организации бюджетного устройства, структуры бюджетной системы и отдельных видов бюджетов, проблемы межбюджетных отношений. Отдельно рассматриваются назревшие проблемы совершенствования бюджетного процесса и его стадий, а также ответственности за нарушение бюджетного законодательства.

Использовано законодательство по состоянию на 1 сентября 2003 г. Книга рассчитана на студентов, аспирантов, преподавателей юридических высших учебных заведений, практических работников бюджетно-финансового профиля. Она может быть использована в качестве учебного пособия по курсам «Бюджетное право» и «Финансовое право».