

ПРИНЦИПЫ ПРЕДВЫБОРНОЙ АГИТАЦИИ: ПОДХОДЫ К ПОНИМАНИЮ И ЗАКОНОДАТЕЛЬНОЕ ОФОРМЛЕНИЕ

Светличная Ю. С.

Научный руководитель - доцент Пунтус С. А.
Сибирский юридический институт МВД России

Практика проведения выборов в Российской Федерации убедительно показывает, что информационное обеспечение избирательного процесса приобретает все большее значение¹. Правовой институт информационного обеспечения избирательного процесса представляет собой сложный политико-правовой феномен, значение которого в российской электоральной действительности трудно переоценить.

В Российской Федерации на законодательном уровне вопросы информационного обеспечения выборов в рамках предвыборной кампании регулируются ФЗ «Об основных гарантиях избирательных прав и право на участие в референдуме граждан Российской Федерации». Согласно статье 44 данного федерального закона, информационное обеспечение выборов включает в себя информирование избирателей и предвыборную агитацию. И то, и другое можно рассматривать как деятельность, осуществляемую в период избирательной кампании. Помимо основных составляющих в структуре данного института выделяют еще и принципы информационного обеспечения выборов.

Правовой режим осуществления предвыборной агитации существенно отличается от правового режима информирования избирателей по целям и задачам, срокам, формам и методам проведения. Таким образом, можно прийти к выводу, что принципы информационного обеспечения выборов также различны для предвыборной агитации и информирования избирателей.

Необходимо отметить, что законодательно закреплены лишь принципы информирования избирателей. В качестве основных из них можно выделить: принцип объективности; достоверности; соблюдение (ненарушение) равных прав кандидатов, избирательных объединений; свободы деятельности организаций, осуществляющих выпуск СМИ по информированию избирателей.

Сложнее обстоит вопрос с принципами предвыборной агитации, которые не имеют четко выраженного оформления в законе. Данные принципы можно вывести лишь из анализа всей совокупности правовых норм.

Принципы предвыборной агитации представляют собой основные положения, правила, определенные отношения, связанные с организацией и проведением предвыборной агитации. Общим признаком всех принципов является наличие конституционной основы каждого. Таким образом, к принципам предвыборной агитации можно отнести: принцип свободы; равных правовых условий; ответственности; законности; гласности; соблюдение норм этики и нравственности.

Наиболее подробно следует остановиться на первых трех из выделенных принципов, поскольку они в большей мере раскрывают правовой характер предвыборной агитации.

Принцип свободы. Принцип свободы организации и проведения предвыборной агитации включает в себя две составляющие: во-первых, свобода выбора любых допускаемых законом форм и методов агитационной деятельности, а также ее содержания (что закрепляет ст.48 ФЗ «Об основных гарантиях...»); во-вторых, свободное формирование политической воли избирателей, то есть принятие ими решения голосовать тем или иным образом на основе собственных убеждений и взглядов в условиях отсутствия давления со стороны других субъектов предвыборной агитации.

¹ Головин, А. Г. Избирательное право России : курс лекций / А.Г. Головин. – М., 2007. – С.115.

Наиболее проблемным на практике моментом в отношении принципа свободы является выбор методов проведения предвыборной агитации. Достаточно часты случаи применения так называемых «грязных технологий» (использование противозаконных методов).¹ Наиболее распространенными из них являются выставление в избирательном округе однофамильцев кандидатов-соперников с целью дезориентации избирателей; распространение листовок от имени конкурирующего избирательного объединения в день, когда агитация запрещена законом; распространение информации, порочащей честь и достоинство конкурентов, и другие.

Целью предвыборной агитации является формирование воли гражданина, а не принуждение его голосовать «нужным» образом. Фактически же с помощью средств массовой информации достигается манипулирование общественным сознанием путем устойчивого и долговременного психического воздействия на избирателей.

Принцип равных правовых условий. Не менее важным является принцип равных правовых условий. Он подразумевает, во-первых, равные права и обязанности кандидатов (ст.39 ФЗ «Об основных гарантиях...»); во-вторых, равный доступ к средствам массовой информации; в-третьих, равные сроки и порядки проведения предвыборной агитации. Статья 40 указанного закона напрямую запрещает кандидатам использовать преимущества своего должностного или служебного положения. Однако на практике довольно часто победа на выборах достигается не за счет лучшей, чем у конкурентов программы, или более убедительной, чем у соперников предвыборной агитации, а за счет того, что один из кандидатов использует для влияния на избирателей свое служебное положение. При этом применяется довольно широкий набор легальных, полулегальных и явно незаконных методов. Так, преимущество кандидатов достигается за счет неравенства возможностей при организации встреч с избирателями, использование служебных связей, техники, помещений, а главное за счет сохранения за кандидатом, находящимся на выборной государственной должности, права принятия решений в качестве способа исполнения своих должностных обязанностей.

Некоторые авторы полагают, что «...в России есть институт несовместимости депутатского мандата (например, с государственной службой), но нет института неизбираемости, который известен конституционному праву многих государств. А он не менее важен. Нельзя баллотироваться в качестве кандидатов лицам, занимающим определенные должности, которые могут повлиять на ход выборов (должности судей, прокуроров, в некоторых странах губернаторов и др.). Если такие лица желают баллотироваться, они должны задолго до выборов (обычно не менее 6 месяцев, а то и года) подать в отставку...»². На наш взгляд, данная точка зрения заслуживает внимания, поскольку при введении такого института соблюдается принцип равенства кандидатов, политических партий.

Что касается второй составляющей принципа равных правовых условий, то здесь можно столкнуться с проблемой ангажированности СМИ по отношению к кандидатам, избирательным объединениям и блокам. СМИ под давлением со стороны тех или иных субъектов предвыборной агитации создают неравные условия при предоставлении бесплатного эфира (печатной площади); отказывают «неудобным» кандидатам в размещении платных материалов; заполняют эфир и печатные площади скрытой рекламой в пользу определенных кандидатов; резко увеличивают свой тираж, содержащий рекламные материалы какого-либо кандидата, в разгар предвыборной агитации, что подается как рекламная акция самой газеты; создают неравные условия оплаты при

¹ Каткова, Л.А. Право на информацию в период проведения предвыборной агитации / Л.А. Каткова, Ю.С. Климова // Журнал правозащитник. – 2003. – №3. – С.18-25.

² Чиркин, В.Е. Какая избирательная система нужна России? / В.Е. Чиркин // Общественные науки и современность. – 2000. – №2. – С.47.

предоставлении кандидатам дополнительного эфирного времени или печатной площади; используются и другие способы.¹

Необходимо отметить, что далеко не во всех странах равный доступ к средствам массовой информации означает одно и то же.

Принцип равных возможностей при распределении, к примеру, бесплатного эфира определяется в западных демократиях не в терминах арифметического равенства, а с позиции пропорционального равенства. Считается, что в случае «уровнировки» мелкие партии будут получать незаслуженные блага. В российском же законодательстве распределение бесплатного эфира трактуется с позиции математической формулы — всем поровну. Подобный подход имеет место в законодательствах и в других восточно-европейских странах. С точки зрения политической науки, это прямое отражение незрелости демократического устройства. Однако, как отмечают эксперты, логика данного решения во вновь образованных демократиях определена дефицитом четких критериев для определения пропорций в распределении бесплатного эфирного времени, что в свою очередь делает принцип «всем поровну» до определенной степени оправданным самой ситуацией.

Такой вопрос, как: должны ли кандидаты получать бесплатный эфир для общения с потенциальными избирателями? В разных странах является довольно-таки неоднозначным моментом. Аргументы против бесплатного эфира получили наибольшую поддержку в США. В частности, там доминирует мнение о том, что требование бесплатного времени ограничивает независимость СМИ. Однако данное утверждение не нашло широкого понимания в Европе, где существует практика распределения бесплатного эфира независимыми регулирующими структурами. Таким образом, к примеру, в Германии политические партии получают бесплатное время на каналах общественного телевидения. Вопросом распределения эфира занимаются комиссии по телевидению в каждой из земель. Партии также имеют право покупать эфир у коммерческих вещателей. Но время эфира для политической рекламы на общественном и коммерческом телевидении строго лимитировано.

В Великобритании, которая, пожалуй, является одной из немногих стран, где платная политическая реклама на телевидении запрещена вообще, распределение бесплатного эфирного времени регулируется не законом, а осуществляется на договорной основе. Корпорация BBC и Независимая комиссия по телевидению оговаривают с представителями партий квоты на вещание, которые те могут получить в соответствии с их политическим весом. Право на определение этих квот было закреплено за телеведущими на основе прецедента. Политический вес партий оценивается в свете результатов прошлых выборов и по количеству выставляемых кандидатов от каждой партии. Согласно устоявшейся традиции, крупные партии в этой стране получают для агитации максимально по 5 выходов в эфир, мелкие – 1-3. Хотя распределение квот часто порождает недовольство малых партий, суды практически всегда поддерживают решение телеведущих. Впрочем, общая тенденция такова, что всё больше и больше партий начинают делиться правом на эфир. Как показывает практика, данный подход более полно удовлетворяет потребность в развитии принципа плюрализма в общественной жизни.

Таким образом, в западной системе регулирования телевидения основной упор делается на принципе меритократии (воздаяние по заслугам) при распределении бесплатного эфира – пропорциональном распределении.

В отношении равных сроков и порядка проведения предвыборной агитации следует отметить, что впервые законодательство четко различает понятия информирование избирателей и предвыборная агитация. Так, агитационный период начинается

¹ Филоненко, Т. В. Правовой режим предвыборной агитации: некоторые проблемные вопросы / Т.В. Филоненко // Правоведение. – 2008. – №4.

только со дня выдвижения кандидата, списка кандидатов, до этого же момента любая деятельность по доведению до сведения избирателей объективной и достоверной информации, касающейся выборов и не носящей агитационного характера, считается информационной. Фактически же проводимые до агитационного периода разнообразные акции политических партий, их программы, опубликованные в прессе едва ли можно расценивать как информирование избирателей.

Принцип ответственности. Перечень нарушений условий и порядка проведения кандидатами, политическими объединениями и блоками своей агитационной деятельности, а также участие СМИ в освещении избирательной кампании, являющихся основаниями для наступления ответственности, устанавливается Уголовным кодексом Российской Федерации, Кодексом Российской Федерации об административных правонарушениях и иными законами. Так, ФЗ «Об основных гарантиях...» в п. 2 ст. 79 устанавливает полный перечень правонарушений. Меры ответственности разнообразны – от такой, как аннулирование регистрации кандидата (п. 5 ст. 76 вышеназванного закона) до лишения свободы (ст. 141 УК РФ).

Особенно важна проблема информационной политики СМИ. В ныне действующем законодательстве для них в ходе предвыборной агитации не предусмотрено никакой ответственности кроме штрафа. А штрафы, как известно, СМИ не останавливают никогда – они заложены в смету. Нарушение закона приносит гораздо больше прибыли, чем штрафы, поэтому телевидение и пресса любят злоупотреблять своей «свободой» слова.

Проводя анализ статей ФЗ «Об основных гарантиях...», можно сделать вывод, что информация, предоставляемая гражданам средствами массовой информации в период предвыборной агитации, не обязана соответствовать принципам достоверности и объективности, что, на наш взгляд, неправильно.

Во время предвыборной агитации на избирателя обрушивается поток информации, разобраться в правдивости и достоверности которой подчас представляется не просто трудным, но даже невозможным, хотя именно получение гражданином объективной информации является залогом самостоятельности выводов избирателя, а, в конечном счете, подлинности его выбора. Это означает, что должны существовать гарантии реализации, во-первых, права гражданина быть точным образом информированным о фактах и событиях; во-вторых, право на предоставление объективной информации, комментариев и критики.¹ Именно эти права чаще всего нарушаются недобросовестными журналистами в период предвыборной агитации, да, пожалуй, и до ее проведения.

В заключение еще раз отметим, что предвыборная агитация, будучи одной из стадий избирательного процесса, представляет собой особое значение для хода и результатов избирательной кампании любого уровня, и соблюдение принципов ее организации и проведения является одним из необходимых условий для признания выборов действительно легитимными.

¹ Каткова, Л. А. Право на информацию в период проведения предвыборной агитации / Л. А. Каткова, Ю. С. Климова // Журнал правозащитник. – 2003. – №3. – С.18-25.