

Фонд «Либеральная миссия»

ОБЕСПЕЧЕНИЕ ОТКРЫТОСТИ ОРГАНОВ ВЛАСТИ ДЛЯ ГРАЖДАН И ЮРИДИЧЕСКИХ ЛИЦ

*Под редакцией доктора юридических наук,
заслуженного юриста Российской Федерации
А.В. ИВАНЧЕНКО*

Москва 2007

УДК [342+351/354]:659.2/.4(470+571)
ББК 67.400.6(2Рос)+67.401(2Рос)
О-13

Авторы:

О.А. Иванченко (раздел 3.4); *В.И. Кривцов* (глава 2 в соавторстве с *А.Е. Любаревым*); *А.Е. Любарев*, канд. юр. наук (глава 2 в соавторстве с *В.И. Кривцовым*); *А.В. Павлушкин*, канд. юр. наук (главы 1, 3, 4)

О-13 Обеспечение открытости органов власти для граждан и юридических лиц /
под ред. А.В. Иванченко. — М.: Фонд «Либеральная миссия», 2007. — 328 с.

ISBN 5-903135-07-2

Настоящее издание посвящено вопросам реализации гражданами и юридическими лицами своего права на информацию о решениях и деятельности органов публичной власти всех уровней. Информационная открытость власти позволяет гражданам получать объективное представление о состоянии российского общества и власти, а также осуществлять эффективный общественный контроль за деятельностью органов власти. В книге анализируются уже имеющиеся организационные и правовые возможности получения информации от органов власти, а также предложены новые направления законодательного регулирования вопросов информационной открытости власти.

УДК [342+351/354]:659.2/.4(470+571)
ББК 67.400.6(2Рос)+67.401(2Рос)

ISBN 5-903135-07-2

© Фонд «Либеральная миссия», 2007

СОДЕРЖАНИЕ

ВВЕДЕНИЕ	4
ГЛАВА 1. ПРАВОВЫЕ ОСНОВЫ ОТКРЫТОСТИ ВЛАСТИ.....	6
1.1. Российское законодательство о предоставлении информации.....	6
1.2. Международные и зарубежные акты, регламентирующие предоставление информации о решениях органов власти	25
ГЛАВА 2. ИНФОРМАЦИОННАЯ ОТКРЫТОСТЬ ПРИ ПРОВЕДЕНИИ ВЫБОРОВ И РЕФЕРЕНДУМОВ.....	37
2.1. Информационное обеспечение избирательных кампаний и кампаний референдума	37
2.2. Роль избирательных комиссий в информировании избирателей.....	40
2.3. Роль СМИ в избирательном процессе	56
2.4. Судебные прецеденты по обжалованию нарушений порядка информационного обеспечения избирательных кампаний	62
2.5. Особенности информационного обеспечения кампании по проведению референдума	111
ГЛАВА 3. ОТКРЫТОСТЬ ОРГАНОВ ПУБЛИЧНОЙ ВЛАСТИ.....	113
3.1. Информационная открытость законодательной власти	113
3.2. Информационная открытость исполнительной власти	133
3.3. Информационная открытость судебной власти	157
3.4. Информационная открытость органов местного самоуправления.....	171
ГЛАВА 4. РЕАЛИЗАЦИЯ ПРАВА НА ПОЛУЧЕНИЕ ИНФОРМАЦИИ.....	181
4.1. Гарантии реализации права на получение информации о решениях органов публичной власти	181
4.2. Пределы ограничения доступа к информации	207
4.3. Способы предоставления информации о решениях органов власти	232
4.4. Роль средств массовой информации в обеспечении права на предоставление информации о решениях органов власти	258
4.5. Интернет как способ получения информации о решениях органов власти	273
4.6. Обжалование решений и действий, нарушающих право на доступ к информации	286
4.7. Ответственность органов публичной власти за непредставление информации. Государственный контроль и надзор	295
ЗАКЛЮЧЕНИЕ	309
ПРИЛОЖЕНИЕ. Проект федерального закона «О гарантиях предоставления информации о решениях государственных органов, органов местного самоуправления».....	310

ГЛАВА 2. ИНФОРМАЦИОННАЯ ОТКРЫТОСТЬ ПРИ ПРОВЕДЕНИИ ВЫБОРОВ И РЕФЕРЕНДУМОВ

2.1. Информационное обеспечение избирательных кампаний и кампаний референдума

Понятие информационного обеспечения выборов и референдумов

Понятие информационного обеспечения выборов и референдумов появилось в российском избирательном законодательстве не сразу. До 2002 г. в федеральных законах о выборах и референдумах уделялось исключительное внимание предвыборной агитации. При этом в Федеральном законе от 19 сентября 1997 г. № 124-ФЗ «Об основных гарантиях избирательных прав и права на участие в референдуме граждан Российской Федерации» предвыборная агитация была определена как деятельность, «имеющая целью побудить или побуждающая избирателей к участию в выборах, а также к голосованию за тех или иных кандидатов (списки кандидатов) или против них». Аналогично определялась в законе и агитация по вопросам референдума.

Такое широкое определение постоянно приводило к тому, что правоприменители толковали этот закон по-разному. Одни исходили из того, что любое упоминание кандидата в СМИ, любое его появление в газете или в эфире следовало расценивать как предвыборную агитацию (поскольку такие действия могут побудить избирателя к голосованию за или против этого кандидата). Другие, руководствуясь в основном здравым смыслом, полагали, что существуют не только агитационные, но и информационные материалы, и пытались отличать первые от вторых на основании интуитивных оценок. Третьи, исходя из более ранних представлений (существовавших до развития избирательных технологий), считали агитацией лишь прямые призывы голосовать за того или иного кандидата или против него.

Необходимость различать информационные и агитационные материалы обуславливается тем, что на предвыборную агитацию накладывается много ограничений. Одно из наиболее ранних из них — запрет на агитацию накануне и в день голосования. Позже появились требование финансировать агитацию исключительно из средств избирательного фонда, запрет на ведение агитации определенным кругом лиц (в том числе журналистами при исполнении ими своих профессиональных обязанностей) и т.п.

Поскольку нарушение этих ограничений влекло за собой достаточно суровые санкции (вплоть до отмены регистрации кандидата), вопрос о различении информационных и агитационных материалов стоял довольно серьезно. Например, в 2001 г. на выборах губернатора Приморского края была отменена регистрация В.И. Черепкова за интервью, которое он дал во время избирательной

кампании. В то же время есть масса примеров, когда публикации СМИ, в большей степени соответствующие представлениям о предвыборной агитации, не признавались агитационными ни избирательными комиссиями, ни судами.

Стремление избежать подобной неопределенности привело к выработке новой концепции. В новом Федеральном законе «Об основных гарантиях избирательных прав и права на участие в референдуме граждан Российской Федерации», принятом в 2002 г., появилось понятие *информационное обеспечение выборов и референдумов*, и соответствующая глава закона (глава VII) стала называться «Гарантии прав граждан на получение и распространение информации о выборах и референдумах». Закон определил, что «информационное обеспечение выборов и референдумов включает в себя информирование избирателей, участников референдума и предвыборную агитацию, агитацию по вопросам референдума и способствует осознанному волеизъявлению граждан, гласности выборов и референдумов».

Новый закон не смог полностью решить проблему разграничения информирования и агитации (подробнее об этом см. разделы 2.3 и 2.4). Тем не менее был сделан важный шаг в плане оформления правового института информационного обеспечения выборов, признания его важнейшей роли в обеспечении осознанного волеизъявления избирателей, а также открытости избирательного процесса.

Информирование избирателей, участников референдума

Главное и практически единственное требование к информационным материалам, распространяемым как через средства массовой информации, так и иным способом, состоит в том, что их содержание должно быть *объективным, достоверным, не нарушать равенства кандидатов* и избирательных объединений. При соблюдении этих условий деятельность по информированию избирателей может осуществляться свободно. Впрочем, из этого правила есть два исключения:

- 1) органам государственной власти и местного самоуправления запрещено информировать о кандидатах и избирательных объединениях;
- 2) запрещена публикация результатов опросов, прогнозов и иных исследований, связанных с проводимыми выборами, в течение пяти дней до дня голосования и в день голосования; в день голосования (до момента полного окончания голосования) запрещена также публикация данных об итогах голосования.

Информирование избирателей и участников референдума, согласно закону, осуществляют органы государственной власти, органы местного самоуправления, избирательные комиссии (комиссии референдума), организации, осуществляющие выпуск средств массовой информации, физические и юри-

дические лица. Роль избирательных комиссий и СМИ в информировании избирателей будет обсуждена в следующих разделах.

Что касается органов государственной власти и органов местного самоуправления, то их роль в информировании избирателей (участников референдума) в первую очередь связана с доведением до последних своих решений, связанных с выборами или референдумом. При этом, согласно Федеральному закону «Об основных гарантиях избирательных прав и права на участие в референдуме граждан Российской Федерации», оперативно (в течение пяти дней) должна быть опубликована (обнародована) следующая информация: решение о назначении выборов, референдума; схема избирательных округов; списки избирательных участков, участков референдума (с указанием их границ, номеров, мест нахождения участковых комиссий и помещений для голосования).

Как показывает практика, основная задача органов государственной власти и органов местного самоуправления в деле информирования избирателей (участников референдума) — довести до них информацию о времени и месте голосования, а также содействовать избирательным комиссиям в выполнении ими своих функций по информированию. Как уже отмечалось, органам государственной власти и органам местного самоуправления запрещено информировать о кандидатах и избирательных объединениях, поскольку такое информирование может восприниматься как поддержка определенных кандидатов.

Из цитированного выше положения закона следует, что и сами граждане (а также юридические лица) могут участвовать в информировании избирателей. Хотя граждане не часто пользуются такой возможностью, ее не следует сбрасывать со счетов.

В средствах массовой информации нередко используются высказывания граждан по вопросам, связанным с выборами. В принципе, эти высказывания не должны носить агитационного характера, если они не оплачены из какого-нибудь избирательного фонда. В то же время в них может содержаться достоверная информация о кандидатах, а также мнения избирателей о кандидатах и проходящей кампании²⁴.

Сложнее с ситуацией, когда гражданин тратит свои средства для информирования других избирателей, например выпуская листовку с достоверной, но негативной информацией о кандидате. В данном случае его могут обвинить в том, что листовка делается с целью побудить избирателей голосовать против данного кандидата, т.е. является агитационной²⁵. Более защищен гражданин

²⁴ Если окажется, что публикация носит характер незаконной агитации, ответственным за это признается не гражданин, а редакция. Последняя также отвечает за то, чтобы информация, высказываемая разными избирателями, была сбалансированной.

²⁵ Напомним, что закон запрещает использовать для предвыборной агитации средства помимо избирательного фонда.

в ситуации, когда он распространяет однотипную информацию обо всех кандидатах.

Показательно в этом отношении решение Европейского суда по правам человека (эти решения становятся общепризнанными нормами международного права и тем самым включаются в российскую правовую систему) от 19 февраля 1998 г. по делу «Боуман против Соединенного Королевства»²⁶. Заявитель был привлечен к ответственности за распространение накануне всеобщих выборов 1992 г. листовок, где излагались взгляды на аборт трех основных кандидатов в избирательном округе Галифакс. Суд признал, что британский закон, запрещающий расходовать на издание листовок средства свыше пяти фунтов стерлингов, нарушил право г-жи Боуман на информирование избирателей.

2.2. Роль избирательных комиссий в информировании избирателей

Гласность в деятельности избирательных комиссий

Закрепленная в федеральном законодательстве система избирательных комиссий в Российской Федерации является главным организационным механизмом, который призван обеспечивать периодическое демократическое избрание федеральных и региональных органов государственной власти, а также органов местного самоуправления.

Одним из важных принципов, на которых основана деятельность избирательных комиссий, является принцип их информационной открытости перед гражданами и обществом, гласности при реализации возложенных на них полномочий. Конкретизирован указанный принцип в п. 5 ст. 3 Федерального закона «Об основных гарантиях избирательных прав и права на участие в референдуме граждан Российской Федерации», в соответствии с которым деятельность комиссий при подготовке и проведении выборов, референдума, подсчете голосов, установлении итогов голосования, определении результатов выборов, референдума осуществляется открыто и гласно. Процедура же его реализации регламентирована в ст. 30 названного федерального закона.

Принцип гласности в деятельности избирательных комиссий предоставляет возможность для граждан, кандидатов, избирательных объединений, других участников избирательной кампании контролировать ход подготовки и проведения выборов, деятельность избирательных комиссий, в том числе при подсчете голосов, установлении итогов голосования, определении результатов выборов.

²⁶ См.: Международные избирательные стандарты : Сборник документов. М., 2004. С. 708–719.

Все заседания избирательных комиссий по закону (п. 1 ст. 30 указанного федерального закона) открыты для присутствия на них:

- представителей вышестоящих избирательных комиссий, при этом присутствовать вправе члены вышестоящей комиссии с правом как решающего, так и совещательного голоса;
- зарегистрированных кандидатов или их доверенных лиц, а также представителей избирательных объединений (законом гарантируется присутствие на заседании комиссии одного лица, представляющего интересы каждого из участников избирательного процесса, кроме этого, в случае, когда в избирательную комиссию поступает обращение о нарушении закона кандидатом или избирательным объединением, этот кандидат, представитель соответствующего объединения должны быть незамедлительно оповещены о поступившем обращении и вправе давать объяснения по его существу);
- представителей СМИ, то есть лиц, имеющих редакционные удостоверения или иные документы, удостоверяющие их полномочия представителей организаций, осуществляющих выпуск СМИ (п. 52 ст. 2 указанного федерального закона).

Вышеперечисленные лица, а также наблюдатели вправе также присутствовать на избирательных участках с момента начала работы участковой комиссии в день голосования, а также в дни досрочного голосования и до получения сообщения о принятии вышестоящей комиссией протокола об итогах голосования, а равно при повторном подсчете голосов избирателей. Данная норма распространяется и на избирательные участки, образованные в воинских частях, закрытых административно-территориальных образованиях, больницах, санаториях, домах отдыха, следственных изоляторах и изоляторах временного содержания.

Помимо перечисленных субъектов, в ч. 12 ст. 75 указанного федерального закона устанавливается, что при рассмотрении жалоб (заявлений), а также в иных случаях, когда рассматривается вопрос о нарушениях избирательных прав граждан, на заседание комиссии приглашаются заинтересованные стороны (авторы жалоб/заявлений, лица, действия/бездействие которых обсуждаются).

Важным условием соблюдения избирательными комиссиями в полной мере требований законодательства и обеспечения прав участников избирательного процесса является общественный контроль за голосованием и подведением итогов выборов. С целью создания условий для такого контроля законодатель установил ряд положений, гарантирующих соблюдение принципа гласности в деятельности избирательных комиссий. Это касается права участников избирательного процесса назначать членов избирательных комиссий с правом совещательного голоса, а также наблюдателей.

Кандидат, избирательное объединение, выдвинувшее кандидатов, список кандидатов, вправе назначить по одному члену комиссии с правом совеща-

тельного голоса в избирательную комиссию, регистрирующую кандидата, список кандидатов (со дня представления документов для регистрации), и в нижестоящие избирательные комиссии (после регистрации). Избирательное объединение, выдвинувшее зарегистрированного кандидата, помимо этого, вправе также назначить в избирательную комиссию, организующую соответствующие выборы, по одному члену избирательной комиссии с правом совещательного голоса. В целях обеспечения независимости комиссий от возможного административного давления в их состав не могут быть включены в качестве членов комиссии с правом совещательного голоса выборные должностные лица, лица, замещающие командные должности в воинских частях, военных организациях и учреждениях, судьи, прокуроры.

Политические партии и общественные объединения, кроме этого, могут контролировать работу избирательных комиссий через своих представителей, которых они вправе предлагать для назначения членами избирательных комиссий с правом решающего голоса. Органы, назначающие состав избирательных комиссий, обязаны назначить не менее половины членов комиссии на основе предложений политических партий, имеющих представительство в Государственной Думе, законодательных органах субъектов Российской Федерации, органах местного самоуправления (соответственно уровню избирательной комиссии). Единственным исключением является ЦИК России, состав которого формируется на паритетной основе Президентом Российской Федерации, Государственной Думой и Советом Федерации. Вторая половина комиссии формируется на основе предложений других политических партий и общественных объединений, а также собраний избирателей и ряда других субъектов²⁷.

Члены избирательных комиссий, как с правом решающего, так и с правом совещательного голоса, имеют широкий круг полномочий, позволяющий им эффективно использовать свой статус для контроля за деятельностью избирательной комиссии, в состав которой они входят. Так, указанные члены комиссии:

- заблаговременно извещаются о заседаниях соответствующей комиссии;
- вправе выступать на заседании комиссии, вносить предложения по вопросам, отнесенным к компетенции соответствующей комиссии, и требовать проведения по данным вопросам голосования;
- вправе задавать другим участникам заседания комиссии вопросы в соответствии с повесткой дня и получать на них ответы по существу;
- вправе знакомиться с документами и материалами (в том числе со спис-

²⁷ В зависимости от типа комиссии кандидатуры в ее состав могут предлагаться ЦИК РФ, комиссией субъекта РФ, той же комиссией предыдущего состава, представительным органом муниципального образования.

ками избирателей, участников референдума, с подписными листами, финансовыми отчетами кандидатов, избирательных объединений, бюллетенями), непосредственно связанными с выборами, референдумом, включая документы и материалы, находящиеся на машиночитаемых носителях, соответствующей и нижестоящих комиссий и получать копии этих документов и материалов (за исключением бюллетеней, открепительных удостоверений, списков избирателей, участников референдума, подписных листов, иных документов и материалов, содержащих конфиденциальную информацию, отнесенную к таковой в порядке, установленном федеральным законом), требовать заверения указанных копий;

- вправе удостовериться в правильности подсчета по спискам избирателей, участников референдума числа лиц, принявших участие в голосовании, в правильности сортировки бюллетеней по кандидатам, избирательным объединениям, вариантам ответа на вопрос референдума;
- вправе обжаловать действия (бездействие) комиссии в соответствующую вышестоящую комиссию или в суд.

У члена комиссии с правом совещательного голоса объем прав несколько меньше, чем у члена комиссии с правом решающего голоса. Он не вправе:

- а) выдавать и подписывать бюллетени, открепительные удостоверения;
- б) участвовать в сортировке, подсчете и погашении бюллетеней;
- в) составлять протокол об итогах голосования, о результатах выборов, референдума;
- г) участвовать в голосовании при принятии решения по вопросу, отнесенному к компетенции соответствующей комиссии, и подписывать решения комиссии.

В остальном указанные члены комиссии обладают равными правами.

Важную роль в обеспечении открытости деятельности избирательных комиссий при проведении голосования и подсчета голосов играет институт наблюдателей. Наблюдатель может быть назначен кандидатом после его регистрации, политической партией, кандидат (список кандидатов) которой зарегистрированы на соответствующих выборах, а также общественным объединением в случае, если такая возможность предусмотрена законом, регулирующим порядок проведения конкретных выборов.

На федеральных выборах с 2005 г. общественным объединениям не предоставлено право назначения наблюдателей. Что же касается регионального опыта, то здесь наблюдается тенденция следования примеру федерального законодателя, и с очередным обновлением законодательства о выборах региональные законодатели, как правило, также исключают такую возможность. Тем не менее в ряде субъектов Федерации у общественных объединений остается право осуществлять общественный контроль на выборах.

Законом предусмотрен ряд ограничений, связанный с возможностью назначать наблюдателями отдельных лиц. Так, наблюдателями не могут быть назначены выборные должностные лица, депутаты, высшие должностные лица субъектов РФ, главы местных администраций, лица, находящиеся в их непосредственном подчинении, судьи, прокуроры, члены комиссий с правом решающего голоса.

Для осуществления функции общественного контроля наблюдатель, как и член избирательной комиссии, наделен законом обширным инструментарием прав и обязанностей.

В частности, наблюдатель *вправе*:

- знакомиться со списками избирателей, реестром выдачи открепительных удостоверений, находящимися в комиссии открепительными удостоверениями, реестром заявлений (обращений) о голосовании вне помещения для голосования;
- находиться в помещении для голосования соответствующего избирательного участка в день голосования, а также в дни досрочного голосования;
- наблюдать за выдачей бюллетеней избирателям;
- присутствовать при голосовании избирателей вне помещения для голосования;
- наблюдать за подсчетом числа граждан, внесенных в списки избирателей, бюллетеней, выданных избирателям, погашенных бюллетеней; наблюдать за подсчетом голосов избирателей на избирательном участке на расстоянии и в условиях, обеспечивающих им обзорность содержащихся в бюллетенях отметок избирателей; знакомиться с любым заполненным или незаполненным бюллетенем при подсчете голосов избирателей; наблюдать за составлением комиссией протокола об итогах голосования и иных документов;
- обращаться к председателю участковой комиссии, а в случае его отсутствия — к лицу, его замещающему, с предложениями и замечаниями по вопросам организации голосования;
- знакомиться с протоколами соответствующей комиссии, нижестоящих комиссий об итогах голосования, о результатах выборов и приложенными к ним документами, получать от соответствующей комиссии заверенные копии указанных протоколов;
- носить нагрудный знак с обозначением своего статуса и указанием своих фамилии, имени и отчества, а также фамилии, имени и отчества зарегистрированного кандидата или наименования избирательного объединения, общественного объединения, направивших наблюдателя в комиссию. Законом может быть предусмотрено, что форма нагрудного знака устанавливается комиссией, организующей выборы;
- обжаловать действия (бездействие) комиссии в вышестоящую комиссию,

избирательную комиссию субъекта Российской Федерации, Центральную избирательную комиссию Российской Федерации или в суд;

- присутствовать при повторном подсчете голосов избирателей в соответствующих комиссиях.

Наблюдатель *не вправе*:

- выдавать избирателям бюллетени;
- расписываться за избирателя, в том числе по его просьбе, в получении бюллетеней;
- заполнять за избирателя, в том числе по его просьбе, бюллетени;
- предпринимать действия, нарушающие тайну голосования;
- принимать непосредственное участие в проводимом членами комиссии с правом решающего голоса подсчете бюллетеней;
- совершать действия, препятствующие работе комиссии;
- проводить агитацию среди избирателей;
- участвовать в принятии решений соответствующей комиссией.

Еще одним участником общественного контроля являются средства массовой информации, которые также наделены законом правами, связанными с наблюдением за ходом выборов и их освещением. Представители СМИ, принимая участие в информационном освещении подготовки и проведения выборов, вправе:

- присутствовать на заседаниях комиссий;
- знакомиться с протоколом участковой комиссии об итогах голосования, а также с протоколами иных комиссий об итогах голосования, о результатах выборов, в том числе составляемыми повторно, получать от соответствующей комиссии копии указанных протоколов и приложенных к ним документов;
- присутствовать на агитационных мероприятиях, освещать их проведение;
- находиться в помещении для голосования в день голосования, в дни досрочного голосования, а также производить фото- и видеосъемку.

Информирование избирателей избирательными комиссиями

На избирательные комиссии возложены основные функции по информированию избирателей. При этом можно выделить составляющие такого информирования:

- информирование о решениях, принимаемых комиссией;
- информирование о кандидатах, избирательных объединениях;
- информирование о других важных аспектах избирательной кампании;
- информирование об итогах голосования и результатах выборов.

Важнейшей гарантией открытого характера работы избирательных комиссий является их обязанность доводить до всеобщего сведения принимаемые

решения, непосредственно связанные с подготовкой и проведением выборов. Эти решения публикуются в государственных или муниципальных периодических печатных изданиях либо доводятся до сведения избирателей иным путем, а также передаются в иные средства массовой информации. Объем и сроки такой публикации должны устанавливаться специальными законами, однако в большинстве случаев специальные законы (как федеральные, так и региональные) такой конкретизации не содержат.

Законом предусмотрена также публикация в средствах массовой информации результатов выборов и итогов голосования, причем в объеме данных, содержащихся в протоколах всех избирательных комиссий, вплоть до участковых. К сожалению, сроки такой публикации довольно растянутые, а ответственность избирательных комиссий и средств массовой информации четко не прописана, поэтому данное требование закона не всегда выполняется (особенно в отношении данных протоколов участковых комиссий)²⁸.

Говоря о других важных аспектах избирательной кампании, следует упомянуть об обязанности избирательной комиссии, организующей выборы, опубликовать перечень государственных и (или) муниципальных организаций телерадиовещания, а также государственных и (или) муниципальных периодических печатных изданий, которые обязаны предоставлять эфирное время, печатную площадь для проведения предвыборной агитации. Важно также, чтобы избирательные комиссии публиковали графики встреч кандидатов с избирателями, графики их бесплатных выступлений в эфире и печатных СМИ и т.п. Кроме того, о важнейших решениях, принимаемых по вопросам выборов государственными органами и органами местного самоуправления, должны информировать избирателей не только сами эти органы, но и избирательные комиссии. Это касается, в частности, схемы избирательных округов, перечня избирательных участков и мест проведения голосования. Некоторыми законами (например, п. 2 ст. 17 Федерального закона «О выборах Президента Российской Федерации») на избирательные комиссии возлагается также прямая обязанность разъяснения избирательного законодательства, информирования избирателей о сроках и порядке осуществления избирательных действий, о ходе избирательной кампании.

Для того чтобы избирательные комиссии могли выполнять данные функции, в п. 18 ст. 20 Федерального закона «Об основных гарантиях избирательных прав и права на участие в референдуме граждан Российской Федерации» закреплены обязанности государственных и муниципальных СМИ предоставлять комиссиям бесплатное эфирное время или бесплатную печатную площадь.

²⁸ Тем не менее их можно заставить это сделать, обратившись в суд. Так, в 2002 г. Московский городской суд по заявлению Московского регионального отделения партии «Яблоко» обязал Московскую городскую избирательную комиссию опубликовать полные данные об итогах голосования на выборах депутатов Мосгордумы 2001 г.

Наиболее важной с точки зрения осуществления избирателем осознанного выбора является информация о кандидатах и избирательных объединениях. В принципе, такую информацию предоставляют сами кандидаты и избирательные объединения. Для этого закон также содержит ряд важных требований, например о предоставлении кандидатам и (или) избирательным объединениям бесплатного эфирного времени и бесплатных печатных площадей в государственных или муниципальных средствах массовой информации, о резервировании ими эфирного времени и печатных площадей, которые могут предоставляться за плату, о выделении на территории каждого избирательного участка мест для размещения агитационных печатных материалов, о выделении помещений для встреч кандидатов с избирателями.

Однако информация, сообщаемая о себе кандидатами, очевидно, не является объективной. Понятно, что любой кандидат стремится сообщить о себе то, что характеризует его с положительной стороны, и скрыть все, что может вызвать негативное отношение. Более того, очень часто кандидаты сообщают о себе не столько факты, сколько субъективно-оценочную информацию (например: «Всю сознательную жизнь боролся за права трудящихся»). В то же время негативную информацию о кандидатах избиратель получает от их соперников (чаще это делается не напрямую, а через кандидатов-спойлеров²⁹, анонимные агитационные материалы или подкупленных журналистов), и эта информация, естественно, тоже необъективна. Конечно, сопоставляя сведения, полученные из разных источников, от разных кандидатов, избиратель может в конечном счете составить объективное представление о сторонах, конкурирующих на выборах, однако сделать это не всегда легко, поскольку требует существенных затрат времени и определенной грамотности. Во многих же случаях избиратель может быть скорее запутан саморекламой кандидатов, сочетающейся с «черным пиаром». Поэтому, помимо агитационных материалов самих кандидатов и избирательных объединений, ему необходима объективная информация от нейтральных субъектов. Такую функцию должны выполнять средства массовой информации и избирательные комиссии.

Информирование избирателей о кандидатах и избирательных объединениях относится по закону к прямым обязанностям избирательных комиссий. Однако эти свои обязанности избиркомы выполняют чаще всего неудовлетворительно.

Закон особенно настойчиво требует донесения до избирателей информации о доходах и имуществе кандидатов и об операциях с их избирательными фондами. Сама по себе такая информация тоже важна (хотя при нынешней доле теневой экономики она неспособна дать истинное представление о материальном положении кандидата). Однако нам представляется, что избирателю все же важнее знать биографические данные о кандидате.

²⁹ От английского spoil — испортить, обобрать (противника).

Одним из наиболее эффективных способов, каким избирательные комиссии могут информировать избирателей о кандидатах, является издание сводных плакатов с фотографиями и сведениями обо всех зарегистрированных кандидатах. Выпуск таких плакатов практиковался еще в советское время, когда кандидат был один и у избирателя реально не было выбора. При этом плакаты вывешивались повсеместно, что входило в общий замысел придания советским «выборам» ритуального характера; тем не менее благодаря плакатам советские граждане получали определенную информацию о своих «избранниках».

Выпускаются такие плакаты и в настоящее время, однако здесь важно отметить два негативных обстоятельства. Во-первых, их подготовка, издание и распространение практически не урегулированы законом. Во-вторых, проявляется тенденция к сокращению их тиражей (на фоне роста тиражей малоинформативных плакатов с призывами прийти на выборы) и к размещению их только в день голосования на избирательных участках.

Федеральный закон «Об основных гарантиях избирательных прав и права на участие в референдуме граждан Российской Федерации» устанавливает только то, что участковая избирательная комиссия оборудует в помещении для голосования стенд, на котором размещает информацию о кандидатах — в объеме, устанавливаемом комиссией, организующей выборы, но не меньше чем объем данных, внесенных в избирательный бюллетень, плюс сведения об их доходах и имуществе (в том числе о фактах предоставления кандидатами недостоверных сведений, если таковые имеются). Таким образом, этот закон действительно не требует размещения подобных плакатов ранее дня голосования и помимо помещений для голосования. Кроме того, закон обходит молчанием вопрос о том, кто отвечает за изготовление плакатов и содержащуюся в них информацию: очевидно, что участковые комиссии могут лишь вывешивать плакаты на стендах, но их возможности и полномочия не позволяют им определять содержание плакатов и изготавливать их.

Размещение сводных плакатов в помещениях для голосования, безусловно, играет важную роль. Практика показывает, что многие избиратели рассматривают эти плакаты, прежде чем проголосовать, и, таким образом, делают свой окончательный выбор с учетом содержащейся там информации. Однако не менее важно, чтобы избиратель мог ознакомиться со сводной информацией о кандидатах заранее, для чего необходимо выпускать эти плакаты достаточным тиражом и размещать заблаговременно в местах, посещаемых избирателями.

Примером подробного регулирования порядка изготовления и распространения сводного плаката может служить Избирательный кодекс Москвы, который содержит специальную статью «Информирование избирателей из-

бирательными комиссиями»³⁰. Три пункта этой статьи посвящены сводному плакату:

«6. Избирательная комиссия, регистрирующая кандидатов, не позднее чем за 15 дней до дня голосования подготавливает и издает сводный информационный материал (плакат), содержащий сведения о зарегистрированных кандидатах, а также по усмотрению избирательной комиссии и с согласия зарегистрированных кандидатов — фотографии кандидатов. В текст плаката обязательно помещается вся информация о кандидатах, включаемая в избирательный бюллетень, а также сведения об их доходах и имуществе (включая информацию о фактах представления кандидатами недостоверных сведений). Помимо указанных выше сведений в текст плаката может включаться информация биографического характера, которая представляется зарегистрированными кандидатами и должна быть ими документально подтверждена. Текст плаката не должен содержать материалы агитационного характера, а также оценки личности и деятельности кандидата. Всем зарегистрированным кандидатам должны быть предоставлены равные возможности для размещения информации о них в сводном плакате. Порядок подготовки сводных плакатов устанавливает избирательная комиссия, организующая выборы.

7. При проведении выборов депутатов Московской городской Думы Городская комиссия не позднее чем за 15 дней до дня голосования подготавливает и издает сводный информационный материал (плакат), содержащий сведения об избирательных объединениях, городские списки кандидатов которых были зарегистрированы. В текст плаката помещается вся информация об избирательном объединении, включаемая в избирательный бюллетень, а также сведения об основаниях регистрации городского списка кандидатов. В текст плаката помещаются также (при наличии таких сведений) сведения о судимости кандидатов, включенных в городской список, о наличии у кандидата, включенного в городской список, гражданства иностранного государства, о недостоверности сведений, представленных кандидатами, включенными в городской список, в соответствии с частями 1 и 3 статьи 32 настоящего Кодекса. Порядок размещения сведений об избирательных объединениях в указанном плакате должен соответствовать порядку их размещения в избирательном бюллетене.

8. Сводные информационные материалы (плакаты) размещаются в помещениях избирательных комиссий, местах голосования, в специальных местах для размещения информационных и агитационных печатных материалов, предусмотренных частью 8 статьи 54 настоящего Кодекса, а также в других местах, удобных для ознакомления с ними избирателей (с согласия собственников или владельцев объектов, на которых указанные плакаты размещаются)»³¹.

³⁰ Такая статья впервые появилась в Законе города Москвы от 11 июня 2003 г. № 36 «Избирательный кодекс города Москвы». Впоследствии аналогичные статьи были включены и в другие законы о выборах, в том числе в Федеральный закон от 18 мая 2005 г. № 51-ФЗ «О выборах депутатов Государственной Думы Федерального Собрания Российской Федерации».

³¹ К сожалению, эти разумные требования закона систематически не выполняются. Так, на выборах депутатов Московской городской Думы 2005 г. Московская городская избирательная комиссия разместила в плакатах об избирательных объединениях, участвовавших в выборах по городскому округу, даже меньше информации, чем в избирательном бюллетене. Кроме того, тираж плакатов составил примерно 2–3 экземпляра на один избирательный участок, и они не размещались нигде помимо помещений для голосования.

Независимо от того, урегулирован как-то вопрос о плакате в законе или нет, очевидно, что главную роль в его подготовке должна играть избирательная комиссия, регистрирующая кандидатов, поскольку именно она обладает наибольшей информацией о кандидатах и она же наиболее плотно контактирует с ними. И здесь важно отметить основные принципы, которыми, на наш взгляд, следует руководствоваться при подготовке плаката (и которые нашли отражение в цитированных положениях Избирательного кодекса Москвы):

- плакаты должны содержать в большей степени информацию о кандидатах, чем избирательный бюллетень (иначе они особого смысла не имеют); дополнительная информация должна предоставляться самими кандидатами;
- избирательная комиссия должна строго соблюдать принцип равенства, который заключается не только в предоставлении всем кандидатам равной площади на плакате, но и одинаковыми требованиями к объективности и документированности информации;
- избирательная комиссия должна нести ответственность за содержание плаката, его достоверность и объективность; поэтому информация, предоставляемая кандидатом, должна быть документирована (если она не является общеизвестной) и должна содержать факты, а не субъективно-оценочные суждения (в противном случае плакат превратится в собранные вместе агитационные материалы)³².

Информативность интернет-сайтов избирательных комиссий субъектов Российской Федерации

В современных условиях одним из наиболее важных каналов информирования избирателей является Интернет. К достоинствам данного способа информирования относятся возможность размещения больших объемов информации, невысокий уровень затрат на размещение, удобство поиска информации.

Федеральный закон «Об основных гарантиях избирательных прав и права на участие в референдуме граждан Российской Федерации» впервые предусмотрел размещение в Интернете протоколов всех избирательных комиссий (включая участковые) об итогах голосования на федеральных и региональных выборах. Стоит отметить, что закон не установил четкие и разумные сроки. Тем не менее в последние годы эти данные в основном

³² Еще в середине 1990-х гг. законы разрешали размещать в таких плакатах (в том числе и размещаемых в помещении для голосования) информацию о предвыборных платформах кандидатов, огороживая лишь, что в них не должны содержаться агитационные призывы. Однако с тех пор стало понятно, что предвыборная агитация не сводится к призывам, а предвыборные платформы стараниями политтехнологов стали носить более рекламный характер.

Глава 2. Информационная открытость при проведении выборов и референдумов

размещаются, причем довольно оперативно, что позволяет с большей эффективностью контролировать процесс подведения итогов голосования и результатов выборов.

С конца 2003 г. в соответствии с Постановлением ЦИК РФ от 12 сентября 2003 г. № 25/176-4 «О порядке размещения данных Государственной автоматизированной системы Российской Федерации "Выборы" в сети Интернет» все избирательные комиссии субъектов РФ имеют собственные интернет-сайты на едином портале ЦИК РФ³³. В приложении к данному постановлению даны электронные адреса сайтов избирательных комиссий субъектов РФ (сайт ЦИК России находится по адресу <http://www.cikrf.ru>).

Наименование субъекта Российской Федерации	Адрес сайта избирательной комиссии субъекта РФ в интернет-портале ЦИК Российской Федерации
Республика Адыгея	http://www.adygei.izbirkom.ru
Республика Алтай	http://www.altai_rep.izbirkom.ru
Республика Башкортостан	http://www.bashkortst.izbirkom.ru
Республика Бурятия	http://www.buriat.izbirkom.ru
Республика Дагестан	http://www.dagestan.izbirkom.ru
Республика Ингушетия	http://www.ingush.izbirkom.ru
Кабардино-Балкарская Республика	http://www.kabardin-balkar.izbirkom.ru
Республика Калмыкия	http://www.kalmyk.izbirkom.ru
Карачаево-Черкесская Республика	http://www.karachaev-cherkess.izbirkom.ru
Республика Карелия	http://www.karel.izbirkom.ru
Республика Коми	http://www.komi.izbirkom.ru
Республика Марий Эл	http://www.mari-el.izbirkom.ru
Республика Мордовия	http://www.mordov.izbirkom.ru
Республика Саха (Якутия)	http://www.yakut.izbirkom.ru
Республика Северная Осетия – Алания	http://www.n_osset-alania.izbirkom.ru
Республика Татарстан	http://www.tatarstan.izbirkom.ru
Республика Тыва	http://www.tyva.izbirkom.ru
Удмуртская Республика	http://www.udmurt.izbirkom.ru
Республика Хакасия	http://www.khakas.izbirkom.ru
Чеченская Республика	http://www.chechen.izbirkom.ru
Чувашская Республика	http://www.chuvash.izbirkom.ru
Алтайский край	http://www.altai_terr.izbirkom.ru
Краснодарский край	http://www.krasnodar.izbirkom.ru
Красноярский край	http://www.krasnoyarsk.izbirkom.ru
Приморский край	http://www.primorsk.izbirkom.ru
Ставропольский край	http://www.stavropol.izbirkom.ru
Хабаровский край	http://www.khabarovsk.izbirkom.ru

³³ Ряд избирательных комиссий имели свои сайты и ранее, и часть комиссий эти сайты сохранила и продолжает обновлять.

Обеспечение открытости органов власти для граждан и юридических лиц

Амурская область	http://www.amur.izbirkom.ru
Архангельская область	http://www.arkhangelsk.izbirkom.ru
Астраханская область	http://www.astrakhan.izbirkom.ru
Белгородская область	http://www.belgorod.izbirkom.ru
Брянская область	http://www.bryansk.izbirkom.ru
Владимирская область	http://www.vladimir.izbirkom.ru
Волгоградская область	http://www.volgograd.izbirkom.ru
Вологодская область	http://www.vologod.izbirkom.ru
Воронежская область	http://www.voronezh.izbirkom.ru
Ивановская область	http://www.ivanovo.izbirkom.ru
Иркутская область	http://www.irkutsk.izbirkom.ru
Калининградская область	http://www.kaliningrad.izbirkom.ru
Калужская область	http://www.kaluga.izbirkom.ru
Камчатская область	http://www.kamchatka.izbirkom.ru
Кемеровская область	http://www.kemerovo.izbirkom.ru
Кировская область	http://www.kirov.izbirkom.ru
Костромская область	http://www.kostroma.izbirkom.ru
Курганская область	http://www.kurgan.izbirkom.ru
Курская область	http://www.kursk.izbirkom.ru
Ленинградская область	http://www.leningrad-reg.izbirkom.ru
Липецкая область	http://www.lipetsk.izbirkom.ru
Магаданская область	http://www.magadan.izbirkom.ru
Московская область	http://www.moscow_reg.izbirkom.ru
Мурманская область	http://www.murmansk.izbirkom.ru
Нижегородская область	http://www.nnov.izbirkom.ru
Новгородская область	http://www.novgorod.izbirkom.ru
Новосибирская область	http://www.novosibirsk.izbirkom.ru
Омская область	http://www.omsk.izbirkom.ru
Оренбургская область	http://www.orenburg.izbirkom.ru
Орловская область	http://www.orel.izbirkom.ru
Пензенская область	http://www.penza.izbirkom.ru
Пермская область	http://www.perm.izbirkom.ru
Псковская область	http://www.pskov.izbirkom.ru
Ростовская область	http://www.rostov.izbirkom.ru
Рязанская область	http://www.ryazan.izbirkom.ru
Самарская область	http://www.samara.izbirkom.ru
Саратовская область	http://www.saratov.izbirkom.ru
Сахалинская область	http://www.sakhalin.izbirkom.ru
Свердловская область	http://www.sverdlovsk.izbirkom.ru
Смоленская область	http://www.smolensk.izbirkom.ru
Тамбовская область	http://www.tambov.izbirkom.ru
Тверская область	http://www.tver.izbirkom.ru
Томская область	http://www.tomsk.izbirkom.ru
Тульская область	http://www.tula.izbirkom.ru
Тюменская область	http://www.tyumen.izbirkom.ru

Глава 2. Информационная открытость при проведении выборов и референдумов

Ульяновская область	http://www.ulyanovsk.izbirkom.ru
Челябинская область	http://www.chelyabinsk.izbirkom.ru
Читинская область	http://www.chita.izbirkom.ru
Ярославская область	http://www.yaroslavl.izbirkom.ru
Город Москва	http://www.moscow_city.izbirkom.ru
Город Санкт-Петербург	http://www.st-petersburg.izbirkom.ru
Еврейская автономная область	http://www.jewish_aut.izbirkom.ru
Агинский Бурятский автономный округ	http://www.agin-buryat.izbirkom.ru
Коми-Пермяцкий автономный округ	http://www.komi-perm.izbirkom.ru
Корякский автономный округ	http://www.koryak.izbirkom.ru
Ненецкий автономный округ	http://www.nenetsk.izbirkom.ru
Таймырский (Долгано-Ненецкий) автономный округ	http://www.taimyr.izbirkom.ru
Усть-Ордынский Бурятский автономный округ	http://www.ust-ordynsk.izbirkom.ru
Ханты-Мансийский автономный округ	http://www.khantu-mansy.izbirkom.ru
Чукотский автономный округ	http://www.chukot.izbirkom.ru
Эвенкийский автономный округ	http://www.evenk.izbirkom.ru
Ямало-Ненецкий автономный округ	http://www.yamal-nenetsk.izbirkom.ru

Таким образом, избирательные комиссии субъектов РФ имеют возможность размещать в Интернете довольно значительный объем информации. Однако эта возможность используется явно недостаточно. Вероятно, многие комиссии просто недооценивают колоссальный рост значимости информационных ресурсов Интернета в нынешних условиях для обеспечения гражданам реальных возможностей воспользоваться своими избирательными правами. В качестве примера приведем данные, полученные нами в ходе мониторинга избирательных кампаний по выборам депутатов законодательных органов субъектов РФ, прошедших в девяти российских регионах (Республика Карелия, Республика Тыва, Чувашская Республика, Приморский край, Астраханская, Липецкая, Новгородская, Свердловская области и Еврейская автономная область) 8 октября 2006 г.³⁴

Следует отметить, что на всех сайтах существует раздел «Выборы и референдумы» (в редких случаях он носит другое наименование), который наполняется информацией из ГАС «Выборы». Структура и содержание данного раздела, форма и объем материала (информация о кандидатах, итоги голосования и т.д.) жестко определены ЦИК РФ. При анализе информативности сайтов комиссий было установлено, что региональные комиссии в большинстве своем наиболее четко и оперативно обновляют информацию именно этого раздела. Несмотря на некоторые неудобства технического характера при пользовании этим разделом и непродуманность его отдельных параметров, единая заданная

³⁴ Авторы выражают благодарность Е.Е. Скосаренко за помощь в сборе и анализе информации о содержании сайтов избирательных комиссий субъектов РФ.

форма способствует быстрому и адекватному поиску наиболее существенной информации на сайте каждой комиссии.

Остальные разделы и их содержание оставлены на усмотрение самих избирательных комиссий. Некоторые избиркомы не выполняют своих обязанностей по информированию через Интернет о важных аспектах различных стадий избирательного процесса и оставляют эти разделы пустыми либо размещают в них лишь неактуальную для текущих выборов информацию. Другие же, наоборот, не только регулярно обновляют информацию на этом сайте, но и имеют дополнительные сайты, которые дают полную информационную картину текущей кампании и тем самым значительно упрощают реализацию избирательных прав граждан. К таким избирательным комиссиям относятся комиссии Приморского края, Свердловской области, Чувашской Республики. На их сайтах представлены практически все решения данной избирательной комиссии, относящиеся к текущим выборам, имеется возможность поиска нужной информации по заданным параметрам. В то же время, когда приходится работать с данными двух сайтов, поскольку на каждом есть информация, не дублируемая на другом сайте, это создает определенные неудобства.

Одним из наиболее информативных является «старый» сайт избирательной комиссии Свердловской области. На нем обнаружены даже исторические сведения об избирательной комиссии региона, ее регламент. Имеется отдельный раздел «Избирателю», посвященный сведениям о дополнительных возможностях избирателей (открепительные удостоверения и т.п.). Оперативно размещаются все постановления избирательной комиссии. Однако размещаются они довольно неудобно: чтобы найти нужное постановление, приходится заходить в подразделы, посвященные каждому заседанию, и там уже просматривать список решений, принятых на данном заседании. Кроме того, отсутствует общий перечень решений, из которого было бы удобно найти по названию интересующую пользователя тему.

И наконец, отдельные избирательные комиссии формируют сайты исходя из собственной оценки значимости тех или иных аспектов избирательного процесса и помещают актуальную информацию, как правило, в один раздел, соответствующий уровню выборов. Информация эта в большинстве случаев самая общая, выборочная и не дает полной картины текущей избирательной кампании.

Необходимо оценить позитивно тот факт, что практически на всех исследованных сайтах избирательных комиссий имеются действующие редакции законов, по которым проводятся текущие выборы. Это позволяет всем избирателям, имеющим доступ в Интернет, ознакомиться с порядком реализации избирательных прав и особенностями региональной избирательной кампании. На каждом сайте размещены данные о численности избирателей в данном регионе, об участниках избирательной кампании и результатах текущих выбо-

ров, в том или ином объеме — о нарезке одномандатных округов. Однако та обязательная форма для фиксации участников кампании и результатов выборов, которая задана ЦИК РФ в разделе «Выборы и референдумы», чрезвычайно неудобна для использования и анализа. Поэтому можно положительно оценить факт размещения отдельных списков кандидатов на сайтах комиссий помимо этой заданной формы, что сделало большинство избирательных комиссий.

В то же время на редких сайтах размещаются хотя бы выборочные сведения о финансовой составляющей кампании (положительно в этом случае можно оценить Приморский край и Свердловскую область). Данные о СМИ, которые предоставляют за плату и бесплатно возможность проводить агитацию, также представлены в усеченном объеме и выборочно (за исключением Свердловской области, Приморского края, Астраханской области).

Некоторые комиссии формируют на своих сайтах актуальную новостную ленту об особенностях текущего избирательного процесса и информируют избирателей и кандидатов о проводимых мероприятиях (Свердловская область, Чувашская Республика); ряд сайтов обладают значительным архивом сведений о предыдущих выборах, что способствует созданию наиболее полной картины об особенностях осуществления избирательных прав в данном регионе (Астраханская область, Липецкая область, Приморский край). Представляется также важным для адекватной оценки характера избирательной кампании размещение хотя бы выборочных судебных решений на сайте комиссии по текущим выборам, что отражено на сайтах комиссий Республики Тыва и Приморского края.

Между тем многие комиссии не размещают на своих сайтах даже контактную информацию об избирательных комиссиях нижестоящих уровней, что затрудняет реальную возможность избирателей контактировать с избирательными комиссиями различного уровня в регионе. Положительное исключение из этого правила составляют сайты комиссий Приморского края, Свердловской и Астраханской областей.

Что касается размещения информации из ГАС «Выборы» об итогах голосования, то следует отметить один серьезный недостаток, который относится ко всем комиссиям и поэтому ответственность за него несет, по-видимому, ЦИК РФ. Если на выборах депутатов Государственной Думы и на проходивших ранее региональных выборах в соответствующих разделах были доступны не только протоколы всех избирательных комиссий, но и сводные таблицы (что серьезно облегчало анализ итогов голосования), то на региональных выборах 8 октября 2006 г. сводные таблицы по итогам голосования по общерегиональному округу в разделах, формируемых из ГАС «Выборы», оказались недоступны. Поэтому для получения информации об итогах голосования по всем округам или по всем участкам приходится прибегать к трудоемкой

процедуре копирования данных каждого протокола. Следует отметить, что лишь некоторые комиссии (Республики Карелия, Свердловской области и Еврейской автономной области) отдельно разместили свои сводные таблицы.

Таким образом, несмотря на сравнительно небольшой объем сведений, представленных на большинстве рассматриваемых сайтов региональных избирательных комиссий, нельзя не оценить позитивно тот факт, что практически каждая избирательная комиссия в рассматриваемых регионах обладает собственным сайтом и размещает хотя бы самые общие сведения о выборах. Благодаря этому делаются определенные шаги в дальнейшем продвижении в Интернете информационной составляющей избирательной кампании.

2.3. Роль СМИ в избирательном процессе

Категории СМИ и их функции

Обсуждая роль средств массовой информации на выборах, следует четко различать две функции СМИ в избирательном процессе: их использование и их участие. В первом случае СМИ выступают как производители массово-информационных услуг, предоставляя (бесплатно или за плату) эфирное время или печатную площадь избирательным комиссиям, кандидатам, избирательным объединениям. Эта функция мало чем отличается от предоставления эфира или площадей для коммерческой рекламы. Во втором случае СМИ действуют по собственной инициативе, что соответствует их основной функции: информированию граждан о наиболее важных событиях и проблемах, о деятельности государственных органов и организаций, общественных объединений и должностных лиц.

Далее необходимо разобраться с тем, какие средства массовой информации и в каком качестве участвуют в данной избирательной кампании. Удачнее всего СМИ по их роли на выборах классифицировал профессор М.А. Федотов³⁵:

- «уполномоченные», т.е. обязанные предоставлять кандидатам и (или) избирательным объединениям эфирное время или печатную площадь бесплатно и (или) за плату;
- «оплачиваемые», т.е. добровольно согласившиеся предоставлять кандидатам и (или) избирательным объединениям эфирное время или печатную площадь за плату;
- «ангажированные», т.е. учрежденные кандидатами или избирательными

³⁵ См.: Федотов М.А. От закона до обета: СМИ в избирательной кампании // Выборы. Законодательство и технологии. 2002. № 5. С. 34–39.

объединениями, на которые не распространяются требования о равном отношении к кандидатам и избирательным объединениям;

- «уклоняющиеся», т.е. не предоставляющие никому эфирное время или печатную площадь для агитации.

К «уполномоченным» относятся государственные и муниципальные средства массовой информации, но не все, а определенная их часть — в зависимости от уровня выборов. Уточним, что такое государственные и муниципальные средства массовой информации в терминах избирательного законодательства. Для того чтобы средство массовой информации считалось по избирательному законодательству государственным, оно должно удовлетворять хотя бы одному из трех условий:

- учредителем (соучредителем) данного средства или его редакции является государственный орган или организация;
- данному средству за год, предшествующий дню официального опубликования решения о назначении выборов, оказывалась государственная поддержка в форме субсидий и (или) субвенций на их функционирование за счет средств федерального бюджета и (или) бюджета субъекта РФ;
- в его уставном (складочном) капитале имеется государственная доля (вклад) Российской Федерации или субъекта РФ.

Аналогичным образом определяются муниципальные средства массовой информации. Все остальные средства массовой информации (т.е. те, которые не относятся к государственным и муниципальным) именуется негосударственными.

Как уже отмечалось, не все государственные и муниципальные средства массовой информации относятся к категории «уполномоченных». Во-первых, к данной категории не относятся:

- 1) периодические печатные издания, учрежденные органами государственной власти, органами местного самоуправления исключительно для опубликования их официальных материалов и сообщений, нормативных правовых и иных актов;
- 2) государственные и муниципальные периодические печатные издания, выходящие реже чем один раз в неделю;
- 3) специализированные государственные и муниципальные средства массовой информации (культурно-просветительские, детские, технические, научные и т.п.).

Первую группу следует отнести к категории «уклоняющихся» средств массовой информации. При этом, в отличие от других «уклоняющихся», им запрещено не только предоставлять свои печатные площади для предвыборной агитации, но и освещать деятельность кандидатов и избирательных объединений. Вторая и третья группы имеют те же права, что и негосударственные средства массовой информации, т.е. они могут добровольно при-

нимать решение о предоставлении за плату эфирного времени или печатной площади.

Во-вторых, муниципальные средства массовой информации могут быть «уполномоченными» только на муниципальных выборах. Кроме того, общероссийские средства массовой информации не являются «уполномоченными» на региональных выборах.

К сожалению, нынешний закон предусматривает отнесение средств массовой информации к общероссийским и региональным на основе сугубо формального признака. Организации телерадиовещания считаются общероссийскими, если они имеют лицензию на вещание на территориях половины или более чем половины субъектов РФ либо осуществляют выпуск теле-, радио-программ, распространяемых на основании договора иными организациями телерадиовещания на территориях половины или более чем половины субъектов РФ. Периодические печатные издания считаются общероссийскими, если они зарегистрированы для распространения на территориях половины или более чем половины субъектов РФ. Однако есть примеры чисто районных или городских газет, в регистрационных документах которых указано, что они предположительно должны распространяться на территории всей страны и по этой причине считаются общероссийскими.

Список «уполномоченных» средств массовой информации должен быть опубликован организующей выборы избирательной комиссией или нижестоящей комиссией (так, на федеральных выборах списки региональных «уполномоченных» средств массовой информации публикуют избирательные комиссии субъектов РФ) по представлению соответствующего органа исполнительной власти в сроки, указанные в конкретном законе (например, на выборах депутатов Государственной Думы не позднее чем на десятый день после дня официального опубликования решения о назначении выборов).

Опыт показывает, что избирательные комиссии просто публикуют список, предоставленный органами исполнительной власти, не перепроверя его³⁶. В то же время, как видно из приведенных выше норм, для составления такого списка нужно иметь комплексную информацию, включающую не только данные, содержащиеся в регистрационных документах средства массовой информации, но и информацию о его уставном капитале, а также о его финансировании. По нашему наблюдению, нет такого органа, который имел бы у себя все необходимые для составления списка сведения. В результате списки содержат много путаницы³⁷ и пробелов.

³⁶ Между прочим, закон не требует, чтобы данный список утверждался решением комиссии, поэтому часто его составляет и передает в печать аппарат комиссии, не ставя членов комиссии в известность.

³⁷ Например, на выборах депутатов Государственной Думы 2003 г. сразу 8 московских газет попали одновременно в списки и общедеревальных, и региональных периодических печатных изданий.

Что касается «оплачиваемых» средств массовой информации, то для того, чтобы попасть в эту категорию, негосударственные средства массовой информации, а также государственные и муниципальные, не отнесенные к «уполномоченным» (кроме тех, которые публикуют лишь официальные материалы), должны не позднее чем через 30 дней со дня официального опубликования решения о назначении выборов опубликовать свои расценки и в тот же срок уведомить об этом соответствующую избирательную комиссию. Если они этого не делают, то теряют право размещать агитационные материалы и попадают в разряд «уклоняющихся».

Информирование избирателей средствами массовой информации

Пункт 4 ст. 48 Федерального закона «Об основных гарантиях избирательных прав и права на участие в референдуме граждан Российской Федерации» гласит, что «деятельность организаций, осуществляющих выпуск средств массовой информации, по информированию избирателей, участников референдума осуществляется свободно». В то же время, как уже отмечалось, другой пункт этой статьи требует, чтобы содержание информационных материалов, размещаемых в СМИ, было объективным, достоверным, не нарушало равенства кандидатов, избирательных объединений. Как показывает опыт, данное положение закона часто не соблюдается, однако доказать отсутствие у СМИ объективности и нарушение ими принципа равенства кандидатов или избирательных объединений почти невозможно.

Проблема косвенной агитации в СМИ (т.е. публикации агитационных материалов под видом информационных) остро встала уже в конце 1990-х гг. Повсеместной практикой стала публикация под видом информационных материалов заказных статей, создающих положительный имидж одних кандидатов и отрицательный — других. Такой возможностью активно пользовались и пользуются, во-первых, кандидаты, обладающие властью, и кандидаты, поддерживаемые властью, — в средствах массовой информации, подчиненных власти или просто так или иначе от власти зависящих, во-вторых, кандидаты, обладающие большими финансовыми ресурсами³⁸.

Для борьбы с этим негативным явлением в 2002 г. в Федеральный закон «Об основных гарантиях избирательных прав и права на участие в референдуме граждан Российской Федерации» был помещен перечень признаков предвыборной агитации. Перечень был открытым и в сочетании с определением агитации, содержащимся в ст. 2 («деятельность... имеющая целью побудить или побуждающая избирателей к голосованию за кандидата...»), позволял, при определенной пристрастности, признать агитационным практически любой материал.

³⁸ Такие материалы обычно щедро оплачиваются, но не из средств избирательного фонда. В то же время доказать факт оплаты практически невозможно.

В то же время перечень давал некоторые возможности для борьбы с использованием административного ресурса, хотя реализация этих возможностей в значительной степени блокировалась этим же административным ресурсом.

Чуть позднее, летом 2003 г., был принят закон, ужесточающий санкции против СМИ за нарушение избирательного законодательства³⁹. В частности, Закон РФ «О средствах массовой информации» был дополнен ст. 16.1, предусматривающей возможность приостановления выпуска СМИ на срок до момента окончания голосования на выборах в случае, если главный редактор или редакция СМИ, в отношении которых вступило в силу решение суда о привлечении к административной ответственности за нарушение законодательства о выборах и референдумах, допустят повторное нарушение этого законодательства.

Все эти новеллы вызвали возмущение журналистского сообщества. Общим местом стали рассуждения о запрете аналитической журналистики на выборах и выведении журналистов из избирательной кампании.

Перед началом думской избирательной кампании 2003 г. ряд норм Федерального закона «Об основных гарантиях избирательных прав и права на участие в референдуме граждан Российской Федерации», связанных с информированием избирателей и предвыборной агитацией (в том числе перечень признаков предвыборной агитации), был оспорен в Конституционном Суде РФ тремя журналистами и группой депутатов Государственной Думы. Конституционный Суд принял решение 30 октября 2003 г., уже в ходе кампании, но до начала разрешенной законом агитации в средствах массовой информации.

Постановление Конституционного Суда № 15-П⁴⁰ признало не соответствующим Конституции РФ только один из подпунктов закона — тот, который делал перечень признаков предвыборной агитации открытым. В то же время Конституционный Суд дал собственное толкование понятия предвыборной агитации. По существу, судом была отвергнута формулировка «или побуждающая избирателей»⁴¹ и определено, что «критерием, позволяющим различить предвыборную агитацию и информирование, может служить лишь наличие в агитационной деятельности специальной цели».

Таким образом, постановление Конституционного Суда защитило журналистов от необоснованных обвинений в ведении незаконной агитации. Но это постановление не защитило и не могло защитить избирателей и кандидатов от незаконной агитации со стороны подконтрольных власти или подкупленных

³⁹ См.: Федеральный закон от 4 июля 2003 г. № 94-ФЗ «О внесении изменений и дополнений в некоторые законодательные акты Российской Федерации в связи с принятием Федерального закона "Об основных гарантиях избирательных прав и права на участие в референдуме граждан Российской Федерации"» // *Собрание законодательства Российской Федерации*. 2003. № 27. Ст. 2708.

⁴⁰ См.: *Собрание законодательства РФ*. 2003. № 44. Ст. 4358.

⁴¹ К сожалению, в поданных запросах определение агитации, данное в ст. 2, не оспаривалось, поэтому Конституционному Суду пришлось отвергать его косвенным путем. В результате это определение сохранилось и после реформы избирательного законодательства в 2005 г.

другими кандидатами средств массовой информации. В постановлении отмечается, что журналисты должны действовать «на основе редакционной независимости и вырабатываемых журналистским сообществом норм саморегуляции». Очевидно, однако, что ни того, ни другого в настоящее время, по существу, нет.

Среди информационных материалов отдельное положение занимают сообщения о проведении предвыборных мероприятий, которые даются в информационных теле- и радиопрограммах⁴² (а также в периодических печатных изданиях). Закон требует, чтобы такие сообщения давались «исключительно отдельным информационным блоком, без комментариев». Кроме того, «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».

Как отметил Конституционный Суд в цитированном выше постановлении от 30 октября 2003 г., данное положение «не может толковаться как запрещающее представителям организаций, осуществляющих выпуск средств массовой информации, высказывать собственное мнение, давать комментарий за пределами отдельного информационного блока, поскольку только в таком блоке не должно содержаться комментариев и не должно отдаваться предпочтение кандидату, избирательному объединению, избирательному блоку по времени освещения предвыборной деятельности, объему печатной площади и соотношению ее предоставления бесплатно и за плату. Иное было бы неоправданным ограничением прав, гарантированных ст. 29 (ч. 4) Конституции Российской Федерации».

Таким образом, за пределами информационного блока не действуют строгие нормы, которые позволяли бы с очевидностью доказывать пристрастность средства массовой информации. Тем не менее остается общее требование, согласно которому содержание информационных материалов должно быть объективным, достоверным, не нарушать равенства кандидатов и избирательных объединений. Другое дело, что доказать необъективность и нарушение равенства в аналитических, авторских и иных подобных программах и публикациях невероятно сложно. Еще сложнее доказать наличие у авторов этих программ и публикаций агитационного умысла, что необходимо для квалификации материалов в качестве незаконной агитации. Следует также отметить, что средства массовой информации в период избирательной кампании часто начинают более интенсивно освещать профессиональную деятельность определенных кандидатов, особенно депутатов или должностных лиц. Если при этом не указывается, что они являются кандидатами, то доказать связь таких информационных материалов с избирательной кампанией также почти невозможно.

⁴² Согласно ст. 3 Федерального закона «О порядке освещения деятельности органов государственной власти в государственных средствах массовой информации» под информационными программами следует понимать ежедневные теле- и радиопрограммы новостей, за исключением авторских информационно-аналитических программ.

2.4. Судебные прецеденты по обжалованию нарушений порядка информационного обеспечения избирательных кампаний

Количество судебных споров, касающихся разграничения понятий «информирование» и «предвыборная агитация», невелико. Одним из наиболее интересных примеров судебного разбирательства по вопросам соблюдения равенства избирательных объединений в процессе информирования избирателей и разграничения информирования избирателей и предвыборной агитации стал процесс в Верховном Суде Российской Федерации по заявлению об оспаривании результатов выборов депутатов Государственной Думы четвертого созыва. Следует отметить, что рассмотрение этого дела стало возможным лишь благодаря проведенной заявителями кропотливой работе по мониторингу информационного обеспечения выборов за весь период избирательной кампании.

История судебного процесса

Главным побудительным мотивом для обращения в Верховный Суд с заявлением о признании недействительными результатов выборов депутатов Государственной Думы четвертого созыва по федеральному избирательному округу стала глубокая неудовлетворенность многих участников избирательной кампании тем, как была проведена эта кампания, как выполнялись важнейшие требования избирательного законодательства в процессе информационного обеспечения выборов, а также в процессе подведения итогов голосования и определения результатов выборов.

Среди основных проблем, с которыми столкнулись участники избирательной кампании, были и относящиеся к нарушению установленного порядка информирования избирателей, в частности:

- существенное неравенство в освещении предвыборной деятельности партий и блоков, участвовавших в выборах, в средствах массовой информации (в первую очередь государственных), выразившееся в заметном преобладании информации о политической партии «Единая Россия»;
- явное преобладание в средствах массовой информации (в первую очередь государственных) позитивно окрашенной информации о политической партии «Единая Россия» и негативно окрашенной информации о КПРФ, что давало основания считать, что данные СМИ вели незаконную агитацию в пользу «Единой России» и против КПРФ.

Указанные недостатки были отмечены многими независимыми наблюдателями. Так, мониторинг, проведенный миссией ОБСЕ/БДИПЧ в период с 7 ноября по 6 декабря, дал следующие результаты. Первый канал отвел 19% своих информационных политических и выборных программ освещению программы «Единой России», причем все они были положительными либо нейтральными; КПРФ получи-

ла 13% преимущественно негативного освещения. РТР посвятил 16% своих информационных программ в вечернее время «Единой России», и все они в подавляющем большинстве были выдержаны в положительном тоне. В противовес этому, хотя КПРФ и получила значительное количество времени, тон освещения ее программы был в основном негативным. ТВ-Центр, телевидение, контролируемое администрацией Москвы, отвело 22% своих информационных программ в вечернее время представлению «Единой России», причем в большинстве своем эти сюжеты были выдержаны в заискивающе-положительном тоне, тогда как КПРФ получила 14% и в основном была представлена отрицательно. Аналогичная ситуация сложилась и на государственном радио, и в «Российской газете», учрежденной Правительством РФ. Частные радиотелевизионные станции и частные газеты были более объективны⁴³. Вывод о преобладании на государственных телеканалах позитивной информации о «Единой России» и негативной — о КПРФ был сделан и по результатам мониторинга, проводимого Центром антикоррупционных исследований и инициатив «Трансперенси Интернешнл-Р»⁴⁴. Главная задача состояла в том, чтобы дать этим фактам юридическую оценку.

В результате широкого обмена мнениями представителей различных политических сил был сформирован коллектив заявителей, который составили политические партии КПРФ и «Яблоко», а также семь граждан Российской Федерации — известных политиков, журналистов, общественных деятелей: С.В. Иваненко, Е.А. Киселев, Д.А. Муратов, В.А. Рыжков, Г.А. Сатаров, И.М. Хакамада, В.Г. Соловьев.

Заявление в Верховный Суд Российской Федерации состояло из пяти пунктов:

- 1) нарушение порядка информирования избирателей;
- 2) незаконная предвыборная агитация;
- 3) введение избирателей в заблуждение включением в список «Единой России» кандидатов, не желавших становиться депутатами Государственной Думы;
- 4) нарушение закона при распределении депутатских мандатов между партийными списками;
- 5) нарушение закона при подведении итогов голосования.

Ограничимся анализом судебного разбирательства по первым двум пунктам заявления, которые относились к нарушениям в области информационного обеспечения выборов и по которым процесс подготовки заявления был наиболее трудоемким. Для этой цели были использованы видеозаписи информационных и аналитических программ пяти федеральных телеканалов (Первый канал, РТР, ТВЦ,

⁴³ См.: Российская Федерация. Выборы в Государственную Думу 7 декабря 2003 г. Отчет Миссии ОБСЕ/БДИПЧ по наблюдению за выборами. Варшава, 27 января 2004. С. 17–18.

⁴⁴ См.: Мониторинг злоупотреблений административным ресурсом в ходе федеральной кампании по выборам в Государственную Думу Российской Федерации в декабре 2003 г. М., 2004. С. 104–105.

НТВ, REN TV) за период с 3 сентября по 7 декабря 2003 г. и транскрипты (текстовая расшифровка содержания передач) этих записей, подготовленные Центром анализа и мониторинга СМИ. Данные транскрипты были исследованы, в результате чего выявлены все эпизоды, которые эксперты, готовившие заявление, отнесли к информированию о той или иной партии или блоке, а также к агитации за эти партии и блоки либо против них. Далее длительность выявленных эпизодов была измерена по соответствующим видеозаписям, составлены подробные таблицы и подсчитан общий объем информирования обо всех участвовавших в выборах партиях и избирательных блоках, а также объем агитации за и против них.

29 сентября 2003 г. заявление было подано в Верховный Суд Российской Федерации, 4 октября судья Верховного Суда В.Ю. Зайцев принял его к рассмотрению, за исключением выдвинутого требования о признании незаконным бездействия ЦИК РФ во время избирательной кампании. Судебное рассмотрение заявления началось 15 ноября и закончилось 16 декабря 2003 г.

В результате рассмотрения суд огласил решение: отказать заявителям по всем пунктам. На это решение была подана кассационная жалоба. 7 февраля 2004 г. Кассационная коллегия Верховного Суда Российской Федерации в составе председательствующего А.И. Федина, судей С.В. Потапенко и Н.К. Толчева вынесла определение об отказе в удовлетворении данной жалобы.

Содержание заявления в Верховный Суд Российской Федерации

По первому пункту в заявлении давался анализ записей и транскриптов телепрограмм общероссийских организаций телевидения, распространенных в период избирательной кампании по выборам депутатов Государственной Думы Федерального Собрания Российской Федерации четвертого созыва. Данный анализ показал, что информационное обеспечение выборов проводилось с грубыми нарушениями избирательного законодательства. Это выражалось в преимущественном освещении в средствах массовой информации деятельности одной политической партии и выдвинутых ею кандидатов. Информация о деятельности других партий распространялась в существенно меньшем объеме.

В заявлении были приведены 16 таблиц — по одной для каждой из партий (каждого из блоков), детально показывающих, в каких телевизионных программах и в какое время осуществлялось информирование о данной партии (данном блоке) и сколько времени было уделено такому информированию. Суммарная информация приведена в таблицах 2.1–2.3.

Не было обнаружено информации о следующих политических партиях:

- 1) «Единение»;
- 2) «Развитие предпринимательства»;
- 3) «За Русь святую»;
- 4) Российская конституционно-демократическая партия;

- 5) Демократическая партия России;
- 6) Народно-республиканская партия России;
- 7) Российская экологическая партия «Зеленые».

Таблица 2.1. Суммарное и процентное распределение объема обнародованной информации между политическими партиями, избирательными блоками (новостные, информационные программы)

Политические партии, избирательные блоки		Продолжительность	%
«Единая Россия»	Всего	642 мин. 37 с	27,7
	Гос.	561 мин. 21 с	39,1
	Негос.	81 мин. 16 с	9,2
КПРФ	Всего	316 мин. 58 с	13,6
	Гос.	272 мин. 21 с	19,0
	Негос.	44 мин. 37 с	5,0
ЛДПР	Всего	230 мин. 02 с	9,9
	Гос.	113 мин. 34 с	7,9
	Негос.	116 мин. 28 с	13,1
Союз правых сил	Всего	396 мин. 25 с	17,0
	Гос.	135 мин. 29 с	9,4
	Негос.	260 мин. 56 с	29,4
«Яблоко»	Всего	197 мин. 21 с	8,5
	Гос.	120 мин. 36 с	8,4
	Негос.	76 мин. 45 с	8,6
«Родина»	Всего	188 мин. 32 с	8,1
	Гос.	90 мин. 53 с	6,3
	Негос.	97 мин. 39 с	11,0
Народная партия РФ	Всего	15 мин. 54 с	0,7
	Гос.	7 мин. 32 с	0,5
	Негос.	8 мин. 22 с	0,9
Аграрная партия России	Всего	49 мин. 26 с	2,1
	Гос.	26 мин. 45 с	1,9
	Негос.	22 мин. 41 с	2,6
«Новый курс – Автомобильная Россия»	Всего	9 мин. 25 с	0,4
	Гос.	8 мин. 03 с	0,6
	Негос.	1 мин. 22 с	0,2
«Партия возрождения России – Российская партия жизни»	Всего	62 мин. 06 с	2,7
	Гос.	31 мин. 56 с	2,2
	Негос.	30 мин. 10 с	3,4
«Российская партия пенсионеров и Партия социальной справедливости»	Всего	76 мин. 23 с	3,3
	Гос.	11 мин. 18 с	0,8
	Негос.	65 мин. 05 с	7,3

Обеспечение открытости органов власти для граждан и юридических лиц

Таблица 2.1. Продолжение

«Великая Россия – Евразийский Союз»	Всего	93 мин. 39 с	4,0
	Гос.	28 мин. 54 с	2,0
	Нерос.	64 мин. 45 с	7,3
Объединенная Российская партия «Русь»	Всего	24 мин. 25 с	1,0
	Гос.	22 мин. 35 с	1,6
	Нерос.	1 мин. 50 с	0,2
«Истинные патриоты России»	Всего	2 мин. 39 с	0,1
	Гос.	1 мин. 37 с	0,1
	Нерос.	1 мин. 02 с	0,1
«СЛОН»	Всего	13 мин. 15 с	0,6
	Гос.	1 мин. 30 с	0,1
	Нерос.	11 мин. 45 с	1,3
Партия мира и единства (ПМЕ)	Всего	3 мин. 05 с	0,1
	Гос.	0	0
	Нерос.	3 мин. 05 с	0,3
«Единение»		0	0
«За Русь Святую»		0	0
Российская экологическая партия «Зеленые»		0	0
«Развитие предпринимательства»		0	0
Демократическая партия России		0	0
Российская конституционно-демократическая партия		0	0
Народно-республиканская партия России		0	0
ВСЕГО	Всего	2 322 мин. 12 с	
	Гос.	1 434 мин. 24 с	
	Нерос.	887 мин. 48 с	

Таблица 2.2. Распределение объема обнародованной информации по телеканалам (новостные, информационные программы), %

Политические партии, избирательные блоки	1-й канал	РТР	ТВЦ	НТВ	REN TV
«Единая Россия»	56,1	33,4	32,4	13,3	7,6
КПРФ	22,7	28,2	6,1	12,3	2,3
ЛДПР	3,6	5,7	13,6	5,7	16,0
Союз правых сил	4,2	10,0	12,8	31,3	28,7
«Яблоко»	3,0	9,3	11,6	15,0	6,2
«Родина»	6,0	3,2	10,0	7,6	12,3
Народная партия РФ	0	1,0	0,4	2,3	0,4
Аграрная партия России	1,1	2,7	1,5	4,6	1,8
«Новый курс – Автомобильная Россия»	0	0,5	1,1	0,5	0,03
«Партия возрождения России – Российская партия жизни»	1,0	5,8	1,0	2,0	4,0
«Российская партия пенсионеров и Партия социальной справедливости»	0,9	0,6	0,9	2,9	9,0

Глава 2. Информационная открытость при проведении выборов и референдумов

Таблица 2.2. Продолжение

«Великая Россия – Евразийский Союз»	0,07	0,8	4,8	1,9	9,4
Объединенная Российская партия «Русь»	1,1	0,4	3,2	0,7	0
«Истинные патриоты России»	0	0	0,3	0	0,2
«СЛОН»	0	0	0,3	0	1,7
Партия мира и единства (ПМЕ)	0	0	0	0	0,5
«Единение»	0	0	0	0	0
«За Русь Святую»	0	0	0	0	0
Российская экологическая партия «Зеленые»	0	0	0	0	0
«Развитие предпринимательства»	0	0	0	0	0
Демократическая партия России	0	0	0	0	0
Российская конституционно-демократическая партия	0	0	0	0	0
Народно-республиканская партия России	0	0	0	0	0

Таблица 2.3. Распределение объема обнародованной информации между политическими партиями, избирательными блоками по количеству упоминаний (новостные, информационные программы)

«Единая Россия»	472 (26,3%)
КПРФ	169 (9,4%)
ЛДПР	205 (11,4%)
Союз правых сил	304 (16,9%)
«Яблоко»	195 (10,9%)
«Родина»	135 (7,5%)
Народная партия РФ	31 (1,7%)
Аграрная партия России	45 (2,5%)
«Новый курс – Автомобильная Россия»	13 (0,7%)
«Партия возрождения России – Российская партия жизни»	72 (4%)
«Российская партия пенсионеров и Партия социальной справедливости»	54 (3%)
«Великая Россия – Евразийский Союз»	63 (3,5%)
Объединенная Российская партия «Русь»	22 (1,2%)
«Истинные патриоты России»	2 (0,1%)
«СЛОН»	5 (0,3%)
Партия мира и единства (ПМЕ)	5 (0,3%)
«Единение»	0
«За Русь Святую»	0
Российская экологическая партия «Зеленые»	0
«Развитие предпринимательства»	0
Демократическая партия России	0
Российская конституционно-демократическая партия	0
Народно-республиканская партия России	0

Как видно из приведенных материалов, почти треть эфирного времени, посвященного в период избирательной кампании политическим партиям, избирательным блокам, была использована телеканалами для информирования избирателей об одной политической партии — партии «Единая Россия», несмотря на то, что в выборах принимало участие 23 избирательных объединения и блока. Преимущество по объему распространенной информации у партии «Единая Россия» в кратное число раз превышало аналогичные показатели у других участников выборов — от 1,5 до 3,5 раза над основными конкурентами и на несколько порядков выше остальных партий.

Нарушение порядка информационного обеспечения выборов является существенным нарушением избирательного законодательства. В положениях п. 5 ст. 54 Федерального закона «О выборах депутатов Государственной Думы Федерального Собрания Российской Федерации» (далее — Закон о выборах) или п. 5 ст. 45 Федерального закона «Об основных гарантиях избирательных прав и права на участие в референдуме граждан Российской Федерации» (далее — Закон о гарантиях)⁴⁵ особое внимание законодателя уделено именно *информационным* телепрограммам. В них четко и однозначно запрещено отдавать предпочтение каким-либо партиям по времени освещения их предвыборной деятельности. Реально же только одна политическая партия — «Единая Россия» — получила 27,7% общего объема эфирного времени.

Еще более существенные нарушения вскрываются, если произвести подсчет времени отдельно по государственным и негосударственным телеканалам. Неравномерность освещения предвыборной деятельности различных участников выборов свидетельствует о преимущественном использовании ресурса государственных СМИ в пользу партии «Единая Россия». В соответствии с положением п. 2 ст. 56 Закона о выборах (п. 2 ст. 47 Закона о гарантиях) под государственными организациями телерадиовещания понимаются организации телерадиовещания, учредителями (соучредителями) которых или учредителями (соучредителями) редакций которых являются государственные органы и организации и (или) которым за год, предшествующий дню официального опубликования (публикации) решения о назначении выборов, оказывалась государственная поддержка в форме субсидий и (или) субвенций на текущее 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 имеется государственная доля. Государственные телеканалы, которые

⁴⁵ Здесь и далее в разделе 2.4 используются ссылки на действовавшие в момент проведения выборов депутатов Государственной Думы 2003 года федеральные законы «О выборах депутатов Государственной Думы Федерального Собрания Российской Федерации» от 20.12.2002 № 175-ФЗ в ред. от 23.06.2003 и «Об основных гарантиях избирательных прав и права на участие в референдуме граждан Российской Федерации» от 12.06.2002 № 67-ФЗ в ред. от 04.07.2003.

финансируются за счет налогоплательщиков и (или) учреждены государственными органами (организациями) и которые в соответствии с требованиями законодательства и согласно своему правовому статусу не вправе отдавать предпочтение ни одной политической партии или идеологии, откровенно это делали, предоставив «Единой России» почти 40% новостного эфирного времени.

Для более предметной оценки указанного масштабного нарушения установленного законом порядка информационного обеспечения выборов, выразившегося в преимущественном доступе к средствам массовой информации одной политической партии, уместно сравнить соотношение объемов обнародованной о различных участниках выборов информации, относящейся к отдельным стадиям (событиям) избирательной кампании. К таким активно освещаемым средствами массовой информации событиям прежде всего необходимо отнести проведение съездов партий по выдвижению списков кандидатов для участия в выборах депутатов Государственной Думы.

Такие съезды проводились всеми 23 избирательными объединениями и блоками, принимавшими участие в избирательной кампании, с одинаковой, установленной законом повесткой дня, что также предопределяет обязанность средств массовой информации на равных основаниях информировать избирателей о съездах различных партий. Требование о равном по времени освещении в информационных телепрограммах предвыборных мероприятий содержится в п. 5 ст. 54 Закона о выборах (п. 5 ст. 45 Закона о гарантиях). Анализ информационного обеспечения этих событий показал, что объем обнародованной информации о проведении предвыборных съездов распределился между политическими партиями (избирательными блоками) следующим образом (см. суммарную таблицу 2.4).

Таблица 2.4. Распределение информации между политическими партиями, избирательными блоками (проведение предвыборных съездов), %

«Единая Россия»	Всего	32,6
	Гос.	39,8
	Негос.	23,7
КПРФ	Всего	8,3
	Гос.	11,2
	Негос.	4,7
ЛДПР	Всего	5,3
	Гос.	5,5
	Негос.	5,0
Союз правых сил	Всего	10,4
	Гос.	8,7
	Негос.	12,6

Обеспечение открытости органов власти для граждан и юридических лиц

Таблица 2.3. Продолжение

«Яблоко»	Всего	5,7
	Гос.	7,2
	Негос.	3,9
«Родина»	Всего	10,1
	Гос.	11,0
	Негос.	9,1
Народная партия РФ	Всего	1,4
	Гос.	2,0
	Негос.	0,6
Аграрная партия России	Всего	7,7
	Гос.	6,0
	Негос.	9,7
«Новый курс – Автомобильная Россия»	Всего	0,4
	Гос.	0,6
	Негос.	0,2
«ПВР – РПЖ»	Всего	3,7
	Гос.	3,5
	Негос.	4,0
«Российская партия пенсионеров и Партия социальной справедливости»	Всего	0,4
	Гос.	0
	Негос.	1,0
«Великая Россия – Евразийский Союз»	Всего	6,6
	Гос.	0,8
	Негос.	13,8
«Истинные патриоты России»	Всего	1,2
	Гос.	1,3
	Негос.	1,0
Партия мира и единства (ПМЕ)	Всего	1,2
	Гос.	0,01
	Негос.	2,7
«СЛОИ»	Всего	3,1
	Гос.	1,2
	Негос.	5,5
Объединенная Российская партия «Русь»	Всего	1,1
	Гос.	0,5
	Негос.	1,8
«Единение»		0
«За Русь Святую»		0
Российская экологическая партия «Зеленые»		0
«Развитие предпринимательства»		0
Демократическая партия России		0
Российская конституционно-демократическая партия		0
Народно-республиканская партия России		0

Анализ распределения объема информации о проведении съездов различными партиями, избирательными блоками показал, что больше всего внимания средствами массовой информации было уделено партии «Единая Россия» (преимущество в освещении ее съезда от трех- до тридцатикратного по отношению к другим партиям и блокам). При этом преимущество партии «Единая Россия» отдавали как государственные, так и негосударственные телеканалы — с той лишь разницей, что предпочтения вторых были не столь масштабны (двукратное превышение результата ближайших конкурентов по сравнению с четырехкратным у государственных телеканалов).

Еще одним важным критерием оценки обеспечения равного доступа к эфиру различных участников выборов стало освещение средствами массовой информации хода голосования 7 декабря 2003 г.

Изучение информационных материалов, обнародованных телеканалами в день выборов до окончания времени голосования, показало, что информация об участии в голосовании лидеров политических партий, избирательных блоков была дана лишь в отношении нескольких участников выборов, и даже среди них существенный приоритет опять был отдан партии «Единая Россия» (14 упоминаний общей продолжительностью 16 мин. 38 с). Объем информирования о других субъектах избирательной кампании распределился следующим образом: КПРФ — одно упоминание продолжительностью 10 с, партия «Союз правых сил» — 3 упоминания общей продолжительностью 41 с, ЛДПР — одно упоминание продолжительностью 5 с, избирательный блок «Родина» — одно упоминание продолжительностью 5 с, избирательный блок «Партия возрождения России — Российская партия жизни» — 3 упоминания общей продолжительностью 13 с, избирательный блок «Великая Россия — Евразийский союз» — одно упоминание продолжительностью 4 с.

Отдельного анализа заслуживает тиражирование телеканалами сюжета о том, как голосовал Президент Российской Федерации (формально не входящий в партию «Единая Россия», но официально и неоднократно публично объявлявший о ее поддержке) и косвенным образом вел агитацию за партию «Единая Россия», говоря о своих предпочтениях в ее адрес.

Согласно п. 1, 2 ст. 58 Закона о выборах (п. 1, 2 ст. 49 Закона о гарантиях) агитационный период заканчивается в ноль часов за сутки до дня голосования. Тем самым законом признается особая важность создания избирателям условий для их осознанного волеизъявления, которое формируется в последние дни избирательной кампании, недопустимость оказания влияния на их выбор путем агитации за день до дня голосования и тем более в день выборов.

На Первом канале, РТР, ТВЦ и REN TV был распространен сюжет со следующим высказыванием Президента РФ:

«Корр.: За кого вы голосовали?

Владимир Путин: Я думаю, что это может быть воспринято как агитация

дополнительная. Поэтому я воздержусь. Хотя мои предпочтения, я думаю, известны».

Данное высказывание президента в совокупности с неоднократно показанными ранее сюжетами, где однозначно обозначались его предпочтения в адрес партии «Единая Россия», дает основания квалифицировать слова В. Путина в соответствии с подп. 2 п. 1 ст. 57 Закона о выборах (подп. «б» п. 2 ст. 48 Закона о гарантиях) как содержащие признаки предвыборной агитации.

Для сравнения можно привести сюжет о том же событии, показанный телеканалом НТВ: «...на вопрос журналистов о своем выборе президент отвечать отказался, объяснив это тем, что его ответ может быть воспринят как агитация».

Как видим, даже если отдельные политики допускают агитационные высказывания в запрещенный для этого период, у средств массовой информации есть возможность не допустить тиражирования нарушения, распространяя информацию об избирательной кампании в стране в рамках закона. В указанном же случае было нарушено избирательное законодательство, и телеканалы распространили высказывания высшего должностного лица, оказавшие существенное влияние на волеизъявление избирателей и в совокупности с другими указанными в заявлении нарушениями избирательного законодательства не позволявшие выявить действительную волю избирателей.

Учитывая, что рассматриваемый факт предвыборной агитации был совершен в запрещенный Законом о выборах период высшим должностным лицом Российской Федерации, показывался продолжительное время на протяжении всего дня 7 декабря, это оказало масштабное воздействие на избирателей, которое существенно повлияло на результаты их волеизъявления и на искажение их действительной воли.

В результате оказанное через электронные средства массовой информации воздействие на граждан приобрело такие масштабы, которые, по мнению заявителей, не позволяют говорить о соответствии полученных результатов выборов действительной воле избирателей.

Неравномерность распределения объема информации, распространенной в период избирательной кампании общероссийскими организациями телерадиовещания, между различными политическими партиями, избирательными блоками, выражение явного предпочтения партии «Единая Россия» по времени освещения ее предвыборной деятельности нарушает не только пассивное избирательное право тех участников выборов, которые из-за отсутствия равного с указанной партией доступа к средствам массовой информации не смогли преодолеть пятипроцентный барьер либо получили меньше голосов избирателей, чем могли бы, но и — что не менее важно — активное избирательное право значительного числа граждан, лишенных права на получение равного объема информации о политических партиях, избирательных блоках и вслед-

Глава 2. Информационная открытость при проведении выборов и референдумов

ствии этого лишенных возможности сделать осознанный выбор из-за массовой пропаганды в пользу одной партии при освещении выборов в СМИ.

По второму пункту в заявлении было отмечено, что организации телерадиовещания под видом информационного обеспечения выборов в массовом порядке распространяли материалы о кандидатах и политических партиях, которые четко квалифицируются согласно п. 1 ст. 57 Закона о выборах (п. 2 ст. 48 Закона о гарантиях) как предвыборная агитация.

В заявлении были приведены 16 таблиц — по одной для каждой из партий (каждого из блоков), детально показывающих, в каких телевизионных программах и в какое время осуществлялась незаконная, по мнению заявителей, агитация за и против данной партии (данного блока), сколько времени было уделено такой агитации и в чем состав нарушения. Суммарная информация приведена в таблице 2.5.

Таблица 2.5. Распределение объема незаконной предвыборной агитации между политическими партиями, избирательными блоками

Политические партии, избирательные блоки		Продолжительность	%
«Единая Россия»	Позитив.	529 мин. 09 с	24,6
	Негатив.	6 мин. 25 с	1,5
КПРФ	Позитив.	81 мин. 58 с	3,8
	Негатив.	331 мин. 22 с	80,6
ЛДПР	Позитив.	258 мин. 33 с	12,0
	Негатив.	0	0
Союз правых сил	Позитив.	391 мин. 03 с	18,2
	Негатив.	34 мин. 23 с	8,4
«Яблоко»	Позитив.	209 мин. 40 с	9,7
	Негатив.	8 мин. 53 с	2,2
«Родина»	Позитив.	316 мин. 24 с	14,7
	Негатив.	5 мин. 35 с	1,3
Народная партия РФ	Позитив.	50 мин. 57 с	2,3
	Негатив.	24 м. 30 с	5,9
Аграрная партия России	Позитив.	25 мин. 18 с	1,1
	Негатив.	0	
«Новый курс – Автомобильная Россия»	Позитив.	52 мин. 38 с	2,4
	Негатив.	0	
«Партия возрождения России – Российская партия жизни»	Позитив.	59 мин. 22 с	2,7
	Негатив.	0	
«Российская партия пенсионеров и Партия социальной справедливости»	Позитив.	67 мин. 53 с	3,1
	Негатив.	0	
«Великая Россия – Евразийский Союз»	Позитив.	73 мин. 26 с	3,4
	Негатив.	0	

Обеспечение открытости органов власти для граждан и юридических лиц

Таблица 2.5. Продолжение

Объединенная Российская партия «Русь»	Позитив.	14 мин. 41 с	0,6
	Негатив.	0	
«Истинные патриоты России»	Позитив.	1 мин. 37 с.	0,08
	Негатив.	0	
«СЛОН»	Позитив.	14 мин. 23 с	0,6
	Негатив.	0	
Партия мира и единства (ПМЕ)	Позитив.	2 мин. 29 с	0,1
	Негатив.	0	
«Единение»	Позитив.		
	Негатив.	0	0
«За Русь Святую»	Позитив.		
	Негатив.	0	0
Российская экологическая партия «Зеленые»	Позитив.		
	Негатив.	0	0
«Развитие предпринимательства»	Позитив.		
	Негатив.	0	0
Демократическая партия России	Позитив.		
	Негатив.	0	0
Российская конституционно-демократическая партия	Позитив.		
	Негатив.	0	0
Народно-республиканская партия России	Позитив.		
	Негатив.	0	0
ВСЕГО	Позитив.	2149 мин. 31 с	
	Негатив.	411 мин. 08 с	

Анализ обнародованной в период избирательной кампании информации о политических партиях, избирательных блоках показал, что в отношении практически каждого участника выборов (за исключением тех, о ком информации вообще не было) в СМИ распространялась информация, носящая в соответствии с п. 1 ст. 57 Закона о выборах (п. 2 ст. 48 Закона о гарантиях) агитационный характер и не оплаченная в установленном законом порядке из избирательных фондов участников выборов. При этом «рекордные» показатели объема нарушений порядка проведения предвыборной агитации приходится опять же на партию «Единая Россия».

Из общего объема распространенной незаконной предвыборной агитации на одну только указанную партию приходится его четвертая часть. Общий объем обнародованной о партии «Единая Россия» информации составляет **860 мин. 48 с** (суммарно в новостных и информационно-аналитических программах). При этом количество информации, которая представляла собой незаконную предвыборную агитацию, составляет по хронометражу **529 мин. 09 с**, или **61,5%** общего объема. Показательно, что **75%**

распространенной незаконной агитации в адрес партии «Единая Россия» приходится именно на государственные организации телерадиовещания, что говорит о целенаправленном применении государственного медийного ресурса.

Массированная незаконная агитация в период избирательной кампании в поддержку партии «Единая Россия» одновременно сопровождалась применением незаконной агитации *против* другого участника выборов — Коммунистической партии Российской Федерации.

Из распространенного объема информации о КПРФ в объеме 524 мин. 54 с (в новостных и информационно-аналитических программах) агитация негативной направленности составила **331 мин. 22 с**, или 63%. Есть веские основания утверждать, что это делалось для дискредитации КПРФ как ближайшего соперника партии «Единая Россия». Соотношение агитации негативной направленности о КПРФ, распространенной государственными и негосударственными организациями телерадиовещания, составляет соответственно 80 и 20%, что также указывает на использование государственного административного ресурса.

Столь масштабная предвыборная агитация в запрещенный законом период субъектами, которым проведение предвыборной агитации запрещено, а также агитация под видом информационных материалов, которые к тому же не были официально оплачены из избирательного фонда партий, свидетельствует о том, что на избирателей в ходе выборов оказывалось воздействие, которое серьезно повлияло на результат их волеизъявления. Данные нарушения допускались в отношении всех участников выборов, однако явное преимущество и здесь имела партия «Единая Россия».

В совокупности эти нарушения, по мнению заявителей, не позволяют выявить действительную волю избирателей. В связи с этим заявители требовали отменить решение Центральной избирательной комиссии РФ о результатах выборов депутатов Государственной Думы четвертого созыва по федеральному избирательному округу.

Позиция Центральной избирательной комиссии Российской Федерации

В своем отзыве на заявление ЦИК РФ отметил, что законодательством о выборах не предусмотрено каких-либо ограничений количества предвыборных мероприятий, проводимых политическими партиями, избирательными блоками в ходе избирательной кампании, и, в конечном счете, количество таких мероприятий напрямую зависит от активности политических партий, избирательных блоков. Таким образом, объем освещения в информационных телепрограммах предвыборных мероприятий политической партии, избиратель-

ного блока напрямую зависит, по мнению ЦИК РФ, от объема предвыборной деятельности политической партии, избирательного блока.

Вместе с тем в рассматриваемом заявлении, поданном в Верховный Суд Российской Федерации, не представлены объективные сведения о проведении каких-либо предвыборных мероприятий какой-либо политической партией, избирательным блоком, участвовавшими в избирательной кампании по выборам депутатов Государственной Думы Федерального Собрания Российской Федерации четвертого созыва, надлежащим способом уведомивших организации телерадиовещания о проведении своих предвыборных мероприятий, не освещенных этими организациями в своих информационных программах в нарушение принципа равенства, и, соответственно, об оказании предпочтения в освещении предвыборных мероприятий какой-либо политической партии, избирательного блока. В связи с этим не могут быть расценены как якобы свидетельствующие о нарушении закона приведенные доводы об освещении «съездов партии по выдвижению списков кандидатов для участия в выборах депутатов Государственной Думы».

Объективным доказательством отсутствия нарушений принципа равенства прав политических партий, избирательных блоков на информационное освещение, допущенных в период избирательной кампании организациями, осуществляющими выпуск средств массовой информации, является непредставление заявителями суду соответствующих судебных постановлений по заявлениям участников выборов, чье право на равное информирование было нарушено.

По вопросу об освещении организациями телерадиовещания голосования Президента Российской Федерации на выборах депутатов Государственной Думы Федерального Собрания Российской Федерации четвертого созыва в отзыве ЦИК РФ отмечено, что, с одной стороны, в действиях и высказываниях президента признаков предвыборной агитации не усматривается, поскольку, исходя из текста, приведенного в заявлении, на вопрос журналистов о своем выборе президент отвечать отказался. В то же время какого-либо обоснования наличия агитационной цели в действиях организаций телерадиовещания, в информационных программах которых звучали высказывания Президента РФ в день голосования, заявители также не приводят.

В отзыве ЦИК РФ отмечено, что положения п. 2, 5 ст. 54 Закона о выборах следует рассматривать во взаимосвязи с п. 4 ст. 54 этого же закона, согласно которому деятельность организаций, осуществляющих выпуск средств массовой информации, осуществляется свободно, и с учетом правовой позиции Конституционного Суда РФ, изложенной в его Постановлении 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. Бунт-

мана, К.А. Катаняна и К.С. Рожкова» относительно редакционной независимости и свободы массовой информации.

В указанном постановлении, говоря о предвыборной агитации, Конституционный Суд РФ исходит из того, что «критерием, позволяющим различить предвыборную агитацию и информирование, может служить лишь наличие в агитационной деятельности специальной цели — склонить избирателей в определенную сторону, обеспечить поддержку или, напротив, противодействие конкретному кандидату, избирательному объединению. В противном случае граница между информированием и предвыборной агитацией стиралась бы, так что любые действия по информированию избирателей можно было бы подвести под понятие агитации, что, в силу действующего для представителей организаций, осуществляющих выпуск средств массовой информации, запрета неправомерно ограничивало бы конституционные гарантии свободы слова и информации, а также нарушало бы принципы свободных и гласных выборов».

Заявители не представили соответствующие подтверждения тому, что приведенные ими примеры свидетельствуют о прямом умысле на достижение агитационной цели, в связи с чем их собственная квалификация указанных материалов в качестве агитационных является не чем иным, как предположением, и не может быть признана, по мнению ЦИК РФ, законной.

В отзыве также отмечено, что заявители называют предвыборную агитацию информацией, что не соответствует определению агитации, закрепленному в п. 2 ст. 8 Федерального закона «Об основных гарантиях избирательных прав и права на участие в референдуме граждан Российской Федерации» и положениям п. 1 ст. 57 этого федерального закона.

Кроме того, представленные заявителями «транскрипты новостных и информационно-аналитических передач телеканалов: Первый канал, РТР, ТВЦ, НТВ», по мнению ЦИК РФ, не отвечают требованиям ст. 71 ГПК РФ.

Позиции, изложенные в ходе объяснения сторон

Помимо изложения материалов, приведенных в заявлении, представители заявителей обратили внимание на ряд наиболее важных моментов, отразивших существенное неравенство в информировании о различных партиях и избирательных блоках, участвовавших в избирательной кампании. Наиболее ярко неравенство проявилось на Первом канале, где информированию о «Единой России» было уделено 56% всего времени, в то время как ЛДПР, СПС и «Яблоку» по 3–4%, а большинству партий — менее 1%.

Неравенство в информировании также хорошо видно на примере освещения таких однородных событий, как съезды, на которых выдвигаются списки кандидатов. Так, 20 сентября съезд «Единой России» на Первом канале освещался одну минуту в утреннем выпуске новостей (10:00), две минуты в дневном выпуске

(12:00) и по семь минут в двух вечерних выпусках (18:00 и 21:00). А на следующий день был съезд партии «СЛОН», который Первым каналом вообще не освещался, небольшое внимание ему уделили лишь ТВЦ и REN TV. Съезду партии «Яблоко» 6 сентября Первый канал посвятил лишь 20 с в дневном выпуске новостей, а в вечерних выпусках еще меньше — 8 с в 18:00 и 12 с в 21:00.

О съездах семи партий и блоков телевидение вообще не дало никакой информации. Можно, конечно, предположить, что журналисты о них ничего не знали, хотя в это трудно поверить. Например, о предстоящем съезде партии «Зеленые» было заранее объявлено: на сайте lenta.ru еще 9 сентября была информация о том, что съезд состоится 12 сентября и не где-нибудь в укромном месте, а в «Президент-отеле». Тем не менее ни один телеканал об этом ничего не сообщил.

Телевидение постоянно давало репортажи о предвыборных поездках лидеров «Единой России» Б.В. Грызлова и С.К. Шойгу. В то же время о предвыборных поездках Г.А. Зюганова было всего три репортажа, хотя поездки постоянно сопровождали журналисты. При этом один из репортажей был о том, что Зюганова закидали помидорами. О поездке лидера партии «Яблоко» Г.А. Явлинского был всего один репортаж на 33 с.

Телеканалы не освещали инициативы партии «Яблоко», о которых ее лидеры сообщали на пресс-конференциях. Зато на РТР подробно освещался (более 2,5 мин.) не имевший особого общественного значения сюжет о посещении Б.В. Грызловым музыкальной студии О. Газманова, который работал над гимном партии «Единая Россия».

Такое неравное информирование противоречит требованиям закона. При этом уместно сослаться и на комментарии к закону, которые давались представителями ЦИК. Например, в книге «Средства массовой информации и выборы», одним из авторов которой является С.В. Большаков, представлявший ЦИК на этом процессе, приведен следующий часто задаваемый вопрос:

«Как быть в такой ситуации? Один кандидат сегодня провел в ходе кампании три встречи. Во время первой он пел и плясал с цыганами, во время второй — целовал порнозвезду, во время третьей — нырял в прорубь. В этот день его конкурент провел пять встреч, но в ходе всех этих встреч бубнил с трибуны. Естественно, мы даем сюжет обо всех трех встречах первого кандидата, а о втором промолчим, так как видеоряд откровенно неинтересен. И тут мы нарушаем принцип равенства. Не будет ли здесь нарушен п. 5 ст. 45 Федерального закона об основных гарантиях?»

Ответ:

«В соответствии с п. 5 ст. 45 Федерального закона об основных гарантиях при осуществлении информирования избирателей не допускается оказывать предпочтение какому-либо кандидату, в том числе по времени освещения его предвыбор-

ной деятельности, объему печатной площади, отведенной таким сообщениям. Это требование закона является императивным и обязательным для исполнения всеми организациями СМИ. Закон совершенно справедливо не оставляет в данном случае этим организациям права руководствоваться в информировании избирателей своими субъективными предпочтениями. Если организация СМИ пренебрегает принципом равноправия кандидатов, как это показано в приведенном примере (то есть при осуществлении агитационной деятельности кандидатом обходит это событие вниманием), она нарушает закон и будет проигрывать судебные процессы, инициированные кандидатами, чьи права были нарушены»⁴⁶.

На существенно неравный доступ партий к федеральным телеканалам обратила внимание и Миссия ОБСЕ в своем отчете об избирательной кампании. При этом следует подчеркнуть, что количественные различия столь велики, что количество перешло в качество и отмеченное неравенство повлияло на волеизъявление избирателей, исказив его.

Представители ЦИК РФ, со своей стороны, выразили мнение, что заявители ошибочно толкуют закон. В частности, закон требует соблюдения равенства только в пределах одного информационного блока. По их мнению, доказательствами нарушения закона могут быть лишь решения избирательных комиссий или судов. Однако заявители не представили ни одного судебного решения, в котором признавался бы факт нарушения закона при информировании избирателей.

Представители ЦИК РФ также отметили, что телепередача — целостное аудиовизуальное произведение и только по распечатке нельзя составить о ней правильное представление. Что касается отчета Миссии ОБСЕ, то официальным документом является лишь его английский текст. Кроме того, некоторые члены миссии выразили иное мнение о прошедшей кампании.

В ходе объяснений по второму пункту заявления представители заявителей отметили, что если в первом пункте они ориентировались на чисто количественные показатели, то во втором внимание в первую очередь обращено на качество материалов, которые были якобы информационными. Заявители старались выявить, характеризуются ли эти материалы позитивной или негативной направленностью в отношении той партии, о которой в них идет речь.

При анализе видна четкая тенденция: деятельность «Единой России» освещалась в позитивном ключе, а деятельность КПРФ — в основном в негативном. В ходе избирательной кампании была развернута настоящая информационная война против КПРФ. Представители КПРФ неоднократно обращались с жалобами, в том числе и в ЦИК РФ, и не только по отдельным фактам — речь шла о деятельности СМИ за определенные периоды. Однако полную картину можно было увидеть только по окончании избирательной кампании.

⁴⁶ См.: *Большаков С.В., Казьмин В.И., Гришина М.В., Бударина Н.А.* Средства массовой информации и выборы: Вопросы и ответы. М., 2003.

Заявители сделали вывод, что многие материалы, подававшиеся как информационные, на самом деле подпадают под признаки предвыборной агитации, которые даны в п. 2 ст. 48 Закона о гарантиях или ст. 57 Закона о выборах — в подп. «г» и «е» (или 4 и 6). До 30 октября 2003 г., а многие из этих сюжетов были показаны до 30 октября, они должны были однозначно квалифицироваться как предвыборная агитация.

30 октября было принято известное постановление Конституционного Суда. Оно признало подпункты «г» и «е» не противоречащими Конституции. Но было добавлено существенное разъяснение: критерием, позволяющим различить предвыборную агитацию и информирование, может служить лишь наличие в агитационной деятельности специальной цели. В связи с этим решением возникает двойная задача — выяснить, подпадает ли материал под признаки агитации, и доказать наличие агитационной цели.

По мнению заявителей, перечисленные в заявлении материалы подпадают под признаки агитации. Наличие же агитационной цели должно доказываться по каждому эпизоду в ходе исследования доказательств. Но даже если не удастся доказать наличие агитационной цели, в любом случае данные материалы свидетельствуют о нарушении п. 2 и 5 ст. 45 Закона о гарантиях или ст. 54 Закона о выборах. Речь идет о требовании п. 2 о том, что информационные материалы должны быть объективными, и требовании п. 5 о том, что в информационных телепрограммах сообщения о предвыборных мероприятиях должны даваться без комментариев.

Был приведен очень характерный пример нарушения п. 5: репортаж о съезде «Единой России» — Первый канал, программа «Новости» (информационная программа), 20 сентября, 18:00; и точно то же самое в информационной программе «Время» в 21:00. Вот слова ведущего в ходе этого репортажа: «Партия, осознающая свою ответственность за положение дел в стране и не боящаяся этой ответственности, партия прагматиков-центристов, опирающаяся на средний класс, партия демократического порядка. Безусловно, цели "Единой России" близки большинству избирателей». По мнению представителей заявителей, это классический субъективный комментарий, просто классика жанра.

Представители заявителей обратили внимание на два решения рабочей группы ЦИК РФ от 31 октября. В обоих решениях были два очень важных вывода.

Первый: «...существует тенденция систематического целенаправленного распространения в информационных программах информации о различных оцениваемых нейтрально либо положительно либо освещаемых в комплиментарном стиле событиях в деятельности политической партии "Единая Россия" и в основном негативной либо с негативными комментариями информации о событиях, связанных с деятельностью политической партии КПРФ».

И второй: «...вышеперечисленные публикации свидетельствуют... о нарушении положений статьи 54 Федерального закона... со стороны организации, осуществляющей выпуск СМИ...».

После этого решения председатель ЦИК направил письма руководителям телеканалов. И в этих письмах первый вывод рабочей группы (о тенденции) был воспроизведен, зато второй изменился на противоположный: «нарушений законодательства не выявлено». То есть в этой части письмо не соответствует позиции рабочей группы.

И результат налицо. Таблицы, приведенные в заявлении, показывают, что и после решения рабочей группы, и после писем, отправленных председателем ЦИК, отмеченная тенденция сохранилась. Но если в начале это была только тенденция, то в конечном счете количество перешло в качество и тенденция превратилась в закономерность.

Затем представители заявителей уделили некоторое внимание доказательству того, что выявленные нарушения не позволяют выявить действительную волю.

В первую очередь было отмечено, что материалы, которые заявители квалифицировали как незаконную агитацию, сопоставимы по своему объему с временем, которое было бесплатно предоставлено «Единой России» на федеральных государственных телеканалах. И такое масштабное воздействие не могло не повлиять на волеизъявление избирателей. По мнению представителей заявителей, нет другого способа выяснения этого вопроса, кроме привлечения данных социологических исследований.

Представители ЦИК России отметили, что, по их мнению, вопрос о том, считать ли рассматриваемые материалы нарушением закона, не подсуден Верховному Суду. Факт нарушения должен быть установлен мировым судьей. Также, по мнению представителей ЦИК, у заявителей нет ни одного факта нарушений закона, все, что говорили их представители — это предположения, а не факты. Отдельно было отмечено, что заявители не указали, по каким объективным критериям они оценивали позитивную и негативную направленность материалов. Кроме того, невозможно определить, как воздействует агитация на тех или иных избирателей. В качестве примера было приведено интервью заявителя В.А. Рыжкова газете «Коммерсантъ», в котором говорилось, что направленная против него агитация сработала в противоположную сторону.

Материалы, исследованные в ходе судебного процесса

Главными материалами, которые были положены в основу первого и второго пунктов заявления, являлись транскрипты видеозаписей информационных и аналитических программ пяти федеральных телеканалов. Как показал допрос свидетеля (руководителя Центра анализа и мониторинга СМИ

И.В. Мазиной), видеозаписи и транскрипты точно отражают содержание соответствующих телепрограмм.

По первому пункту в первую очередь были исследованы транскрипты за 3, 4, 5 и 6 сентября (только по информированию за «Единую Россию»). После этого судья предложил дальше исследовать транскрипты выборочно (по предложению сторон). Далее были исследованы транскрипты за 20 и 31 октября, 3 и 4 ноября.

Со стороны ЦИК РФ было отмечено, что не все исследованные заявителями программы можно отнести к информационным, на которые распространяются положения о равном времени информирования. В частности, аналитической является программа «Газетный дождь» на ТВЦ. Однако такие программы в общем перечне исследованных программ составляли ничтожную долю.

Возникали также споры по поводу отнесения определенных сюжетов к информации о политической партии и ее предвыборной деятельности. В частности, 5 сентября Первый канал, РТР и ТВЦ сообщили, что фракция «Единство» в Государственной Думе сменила название на «Единство — Единая Россия». Представители ЦИК РФ сочли, что эта информация не имеет отношения к выборам. Однако представители заявителей обратили внимание на то, как это подавалось, в частности на слова В. Пехтина, прозвучавшие в эфире программы «Вести» (РТР): «На выборах будут участвовать ведь не фракции, на выборах будут участвовать партии в ГД, поэтому обязательно, я считаю, что в названии должно быть название партии, и тогда это будет понятнее нашим избирателям».

При обсуждении неравного освещения партийных съездов, на которых выдвигались списки кандидатов, представители ЦИК РФ обратили внимание на информацию о том, что КПРФ не допустила журналистов на свой съезд, и высказали мнение, что с этим связано меньшее время освещения съезда КПРФ по сравнению со съездом «Единой России».

Представители заявителей обращали внимание на факты, когда даже в одном информационном блоке разным партиям уделялось разное время. В частности, РТР в программе «Вести» в 20:00 уделила поездке лидера «Единой России» Б. Грызлова 1,5 мин. и еще 17 с — сообщению об отказе «Единой России» от участия в теледебатах, в то время как встрече лидера ЛДПР В. Жириновского со студентами и старшекурсниками — 50 с, а поездке лидера блока «Родина» Д. Рогозина — 40 с. О предвыборных мероприятиях других партий в этой программе ничего не сообщалось.

В целом в результате исследования транскриптов основные выводы заявителей не были опровергнуты.

По второму пункту были в первую очередь исследованы транскрипты за 20 сентября, 5 октября, 18 и 28 ноября и 5 декабря. Кроме того, были просмотрены видеокассеты за 7 декабря (не полностью).

Если по первому пункту часть представителей заявителей признавала допустимым выборочное исследование транскриптов, поскольку в данном пункте речь шла преимущественно о количественных показателях, то в отношении второго пункта представители заявителей единодушно отстаивали точку зрения о необходимости исследования доказательств в полном объеме, исходя из того, что отнесение каждого эпизода к незаконной агитации должно обсуждаться отдельно. Однако суд, учитывая мнения представителей ЦИК РФ и прокурора, принял решение о выборочном исследовании.

В ходе исследования транскриптов практически по каждому эпизоду возникали споры между сторонами о том, можно ли квалифицировать данный эпизод как агитацию.

Кроме того, были исследованы материалы, приобщенные к делу по ходатайству В.Г. Соловьева и связанные с жалобами, которые КПРФ подавала в ходе избирательной кампании. Среди них особо следует отметить два решения рабочей группы ЦИК РФ по информационным спорам и иным вопросам информационного обеспечения выборов от 31 октября 2003 г. по жалобам представителей КПРФ: одно по сюжетам информационных телепрограмм Первого канала, другое — по сюжетам информационных телепрограмм РТР, а также два письма председателя ЦИК РФ в адрес руководителей указанных телеканалов от 6 ноября 2003 г.

Рабочая группа ЦИК РФ тщательно и квалифицированно проанализировала ряд сюжетов и в отношении обоих государственных телеканалов пришла к аналогичным выводам:

«...Существует тенденция систематического целенаправленного распространения в информационных программах информации о различных оцениваемых нейтрально либо положительно событиях в деятельности политической партии "Единая Россия" и в основном негативной либо с негативными комментариями информации о событиях, связанных с деятельностью политической партии КПРФ... На СМИ лежит социальная функция освещать избирательную кампанию справедливым, сбалансированным и беспристрастным образом. Вышеперечисленные публикации свидетельствуют о нарушении данных принципов, о **нарушении положений статьи 54 Федерального закона** (выделено нами. — *Авт.*), то есть о наличии в распространении рассмотренных видеоматериалов признаков нарушения норм Федерального закона, регулирующих информационное обеспечение выборов (пункты 2 и 5 статьи 54)».

Несмотря на то, что рабочая группа недвусмысленно признала нарушение закона со стороны телеканалов, в письмах председателя ЦИК РФ прозвучала иная оценка:

«**Нарушений законодательства не выявлено** (выделено нами. — *Авт.*), но следует отметить, что в некоторых материалах информационных программ... наблюдается тенденция распространения преимущественно положительной либо, напротив, преимущественно негативной информации о деятельности ряда по-

Обеспечение открытости органов власти для граждан и юридических лиц

литических партий, выдвинувших списки кандидатов на выборах депутатов Государственной Думы, кандидатов из указанных списков... Обращаем Ваше внимание на необходимость строгого следования нормам Федерального закона "О выборах депутатов Государственной Думы Федерального Собрания Российской Федерации", регулирующим информационное обеспечение выборов... в том числе на необходимость освещать избирательную кампанию справедливым, сбалансированным и беспристрастным образом, не нарушать принцип равенства прав кандидатов, политических партий, избирательных блоков».

Представители ЦИК России, среди которых был руководитель указанной рабочей группы С.В. Большаков, в своем комментарии отметили, что рабочая группа могла ошибаться, ее решения не имеют юридической силы, а письма председателя ЦИК РФ были одобрены на заседании комиссии.

Был исследован также заключительный отчет Миссии ОБСЕ/БДИПЧ по наблюдению за выборами депутатов Государственной Думы 2003 г. При этом представители заявителей отмечали, что по многим вопросам выводы Миссии совпадают с выводами, изложенными в заявлении.

Позиция заявителей, изложенная в судебных прениях

Как отметили представители заявителей, в первом пункте заявления речь идет о неравномерном информировании избирателей о партиях и блоках, участвовавших в выборах.

В процессе думской кампании мнение о том, что деятельность партий освещается неравномерно, со значительным перевесом в пользу «Единой России», было весьма распространенным. И, изучая транскрипты, участники процесса не раз сталкивались с высказыванием этого мнения. Только один пример: 28 ноября, в программе ТВЦ «События» в 0 ч 20 мин. ведущий, т. е. журналист, лицо вполне компетентное и никак не заинтересованное в «опускании» «Единой России», признает, что «Единая Россия» перебарщивает с информационным присутствием, а ее политические оппоненты «просто лишены телевизионного эфира».

Но это были только, как говорят представители ЦИК, мнения. Хотя следует добавить, что такое же мнение в конечном счете выразила и Миссия ОБСЕ, и оно уже было основано не на мимолетных впечатлениях, а на собственном мониторинге.

Заявители тоже решили провести собственное полноценное исследование. Были проанализированы все информационные программы на пяти федеральных телеканалах и получена следующая картина:

- на Первом канале информация о «Единой России» составила 56%, то есть больше половины времени, которое было уделено партиям и блокам, участвовавшим в выборах; из остального времени половина (22%)

была уделена КПРФ, а другая половина — еще 9 партиям и блокам, каждый из которых получил не более 6%; таким образом, соотношение информации о «Единой России» и «Яблоке» получилось примерно 19 к одному;

- на РТР и ТВЦ информация о «Единой России» составила примерно одну треть от времени, которое было уделено партиям и блокам, участвовавшим в выборах; другим партиям отводилось значительно меньше времени, например, тому же «Яблоку» (на обоих каналах) — в три раза меньше, чем «Единой России»;
- стоит отметить, что три вышеперечисленных канала — государственные в терминологии избирательного законодательства, и на них лежит особая ответственность за соблюдение равных прав партий и блоков, участвующих в выборах;
- что касается двух частных телеканалов, НТВ и REN TV, то там освещение деятельности партий было более равномерным, хотя тоже наблюдался перекос, но уже в сторону СПС; однако, как известно, эти каналы имеют меньший охват аудитории по сравнению с Первым каналом и РТР.

Что показало исследование транскриптов в ходе судебного заседания? Оно, по мнению заявителей, подтвердило в основном правильность их анализа. Конечно, выявлялись некоторые неточности, причем наиболее крупные из них состояли в том, что заявители даже занизили объем времени, которое было уделено «Единой России», пропустив несколько длительных эпизодов. Где-то также пропустили десятисекундный эпизод про СПС, пренебрегли секундными упоминаниями мелких партий.

Таким образом, можно сделать вывод, что отмеченные заявителями пропорции в освещении деятельности партий и блоков, участвовавших в выборах, верны: значительное (можно сказать, запредельное) преобладание «Единой России» на Первом канале и заметное преобладание на РТР и ТВЦ.

Оппоненты из ЦИК не отрицали правильности данного хронометража, однако оспаривали отнесение ряда исследованных эпизодов к информированию о партиях, участвующих в выборах.

Заявители полагали, что информирование о политической партии включает в себя не только информацию о проводимых партией мероприятиях, но и многое другое. Например, партия в период избирательной кампании выходит с какой-то инициативой. Очевидно, что это действие направлено на то, чтобы заручиться поддержкой избирателя на выборах, и, значит, информирование об этой инициативе имеет прямое отношение к выборам.

Или, скажем, информирование о деятельности руководителей партии. Конечно, когда рассказывается о выполнении министром исключительно его должностных обязанностей, эта информация, в принципе, не должна рассматриваться как имеющая отношение к выборам. Но если при этом в титрах ука-

зывается не только министерская должность человека, но и его партийный пост, это уже к выборам отношение имеет. Ведь журналист специально отмечает это обстоятельство, чтобы не только политически искушенные люди, но и все остальные избиратели не забывали в преддверии выборов, что их спасением и защитой занимается представитель вполне определенной партии.

Аналогичные соображения можно высказать и по поводу деятельности фракций в Государственной Думе. Фракции непосредственно связаны с партиями, которые борются за места в новой Думе. И деятельность фракций в период избирательной кампании зачастую имеет откровенно предвыборную окраску.

Вот пример, вокруг которого шли споры при исследовании транскриптов. Пятого сентября фракция «Единство» сменила название, стала называться «Единство — Единая Россия». Оппоненты спрашивали: «Какое это имеет отношение к выборам?» Прямое: ведь и сами лидеры фракции, высказываясь перед журналистами, не скрывали, что делается это с прицелом на выборы — чтобы избиратель четко знал, что фракция непосредственно связана с партией, участвующей в выборах.

Так что заявители полагали, что они правильно квалифицировали материалы, указанные в таблицах в пункте 1, как информирование о тех или иных партиях и блоках.

Теперь следующий вопрос: является ли такое неравномерное информирование нарушением закона? Заявители, безусловно, дали на этот вопрос положительный ответ.

Здесь следует опираться в первую очередь на п. 2 ст. 45 Закона о гарантиях или ст. 54 Закона о выборах. В этом пункте говорится, что «информационные материалы, размещаемые в средствах массовой информации... должны быть объективными, достоверными, не должны нарушать равенство... политических партий, избирательных блоков».

Нарушает ли равенство партий неравномерное о них информирование? Вопрос, вероятно, риторический. Правда, оппоненты высказали такое предположение: чем активнее вела себя партия, тем больше ее показывали на телеэкране.

Во-первых, это не более чем предположение. Представители ЦИК не привели никаких доказательств в его поддержку, а попытались переложить бремя доказательства на заявителей: есть ли у них доказательства, что партия проводила мероприятия, а ее не показывали? Но, согласно ст. 56 ГПК, каждая сторона должна доказывать те обстоятельства, на которые она ссылается. Заявители доказали, что освещение было неравномерным, а оппоненты не попытались доказать, что эта неравномерность была связана с неравномерной активностью.

Во-вторых, это предположение — по крайней мере, в отношении таких партий, как СПС, «Яблоко», КПРФ, ЛДПР, блока «Родина» — неверно хотя

бы уже потому, что НТВ и REN TV информировали о них в достаточном объеме. Значит, было о чем информировать, но Первый канал об этом сознательно умалчивал.

В-третьих, даже о партии, не проявлявшей никакой активности, можно было дать немало информации. Каждая партия проводила съезд, каждая партия представляла списки для заверения, у каждой список заверялся Центризбиркомом, каждая представляла документы на регистрацию — причем все, кроме одной, представили подписи, и каждая была зарегистрирована. Вот уже пять информационных поводов — у всех абсолютно партий. У каждой партии есть тройка лидеров, возглавлявших федеральную часть списка, и про них и можно, и нужно было что-то сказать.

А что показали транскрипты? Вот 20 октября. Центризбирком одновременно зарегистрировал три списка: «Единой России», блока «Великая Россия — Евразийский Союз» и партии «Русь». А Первый канал в одном информационном блоке уделяет «Единой России» 3 минуты, а двум другим — 6 и 10 секунд. РТР тоже отдает предпочтение «Единой России», правда «Евразийскому Союзу» этот канал дает чуть больше, чем Первый, — до 30 секунд, зато про «Русь» вообще забывает.

Или эпизод про жеребьевку номеров в бюллетене (Первый канал, 31 октября). Участвуют все партии, но двумя словами сообщается о том, кто вытянул 1-й и 13-й номера, а также про 18-й номер ЛДПР, слово же дается только представителю «Единой России».

Далее оппоненты привели еще один аргумент: к разным партиям и разным лидерам — разный общественный интерес. И СМИ этот интерес учитывают.

Во-первых, этот аргумент вне рамок закона. В законе говорится только о равенстве партий. И нет там такой оговорки, что некоторые партии могут быть «равнее» других, потому что к ним повышенный общественный интерес. Не говоря уже о том, что какой к кому интерес, как раз путем голосования и выясняется, а тут кто-то заранее пытается решить, есть интерес или нет.

Во-вторых, даже этот аргумент не выдерживает проверки практикой. Не лишне напомнить, что он был высказан, когда исследовались видеозаписи за 7 декабря, где было показано, как голосуют Путин, Грызлов и Шойгу. Насчет президента в данном случае вопросов нет: общественный интерес к нему, безусловно, большой. Но кто же это решил, что следующие после президента по степени общественного интереса — это министры внутренних дел и чрезвычайных ситуаций?! А как же премьер-министр, а спикеры обеих палат? Кроме того, есть еще министры финансов, обороны, иностранных дел, юстиции и т.д. Не говоря уже о деятелях искусства, к которым общественный интерес будет, пожалуй, и выше, чем к министру внутренних дел. Так что никуда не деться от вывода: Шойгу и Грызлова показали намеренно, чтобы еще раз напомнить о «Единой России».

Есть еще в цитированной статье закона п. 5 — о том, что в информационных программах при сообщении о предвыборных мероприятиях не должно отдаваться предпочтение каким бы то ни было партиям и блокам, «в том числе по времени освещения их предвыборной деятельности». Здесь уже прямое указание на равенство по времени. И сколько бы оппоненты ни говорили, что тут нельзя применять методы точных наук, никаких других способов проверки выполнения этой нормы закона, кроме использования секундомера, не придумаешь.

Было очень удивительно слышать, как один из представителей Центризбиркома трактует данную норму: мол, это равенство только внутри одного информационного блока. Удивительно потому, что такой трактовки не было ни в научно-практическом комментарии к закону, в написании которого, как и в написании самого закона, активно участвовал представитель Центризбиркома господин Большаков, ни в книге, выпущенной перед выборами, одним из соавторов которой был все тот же Большаков, а трое других — сотрудники аппарата Центризбиркома, ни в разъяснениях Центризбиркома от 10 октября 2003 г. То есть до того, как пришло время закон применять, трактовка была одна, а потом, когда увидели, что она невыгодна «партии власти», те же лица придумали другую трактовку, чтобы объяснить, почему закон не надо было выполнять.

Если бы имелось в виду только равенство внутри одного блока, то в законе использовалось бы единственное число: в *нем* не должно отдаваться предпочтение... Но в законе множественное число: в *них*. Да и вообще, такая трактовка практически лишает норму смысла, поскольку однотипные мероприятия разных партий могут проводиться в разные дни.

Вот как раз на примере одного такого мероприятия — съезда партии — заявители смогли наглядно продемонстрировать неравенство. И объяснения, что одни пустили журналистов, а другие нет, тоже никак на законе не основаны.

Впрочем, при исследовании транскриптов выявлялось и неравенство внутри одного информационного блока, на которое тогда же обращалось внимание. Конкретный пример: 4 ноября, РТР, 20:00 — мероприятию «Единой России», а именно предвыборной поездке Грызлова, уделено в два раза больше времени, чем мероприятиям партии «Яблоко» и блока, возглавляемого Селезневым.

И еще об одном аргументе — о п. 4 той же статьи, то есть о свободе СМИ. Свобода не освобождает телеканалы от соблюдения требований закона об объективности и беспристрастности. Что, кстати, подтверждено и в многократно упомянутом Постановлении Конституционного Суда от 30 октября 2003 г.

СМИ свободны в том смысле, что никто — ни ЦИК, ни Минпечати, ни тем более партии или частные лица не должны им указывать, что и как освещать. Но при этом в законе есть четкие запреты: как нельзя освещать, и эти требо-

вания закона СМИ должны выполнять, а ЦИК и Минпечати должны выполнение этих норм контролировать и в случае невыполнения принимать соответствующие меры.

Теперь о том, оказало ли такое предпочтение влияние на волеизъявление избирателей. Если бы суд удовлетворил ходатайство заявителей, можно было бы узнать позицию социологов, которые знают ответы на такие вопросы. Но заявители могут сослаться на факт, который они считают общеизвестным: о том, что именно центральное телевидение является для большинства граждан России главным источником информации.

Что касается влияния на волеизъявление граждан информации, то здесь уместно сослаться на мнение Конституционного Суда, выраженное в уже упоминавшемся Постановлении от 30 октября. Вот что отметил суд: «Как агитация, так и информирование любого характера могут побудить избирателей сделать тот или иной выбор, при том что достоверные и объективные сведения о кандидате в большей мере помогают избирателю сформировать свои предпочтения, чем просто призывы голосовать "за" или "против"». Именно поэтому закон устанавливает определенные и даже в чем-то жесткие требования к равенству кандидатов и партий в процессе информирования, и несоблюдение этих требований является серьезным нарушением, которое, безусловно, не позволяет считать выборы свободными, честными и справедливыми.

В п. 2 заявления говорится о том, что в ходе избирательной кампании имела место незаконная агитация за ряд партий и блоков, а также против некоторых из них. При этом в основном незаконная агитация осуществлялась за «Единую Россию» и против КПРФ. Собственно, только на эти два вида агитации и обращалось внимание при исследовании транскриптов.

Сразу следует отметить, что во втором пункте, в отличие от первого, хронометраж не имеет принципиального значения: 500 минут за «Единую Россию» или чуть меньше — не это главное. А главное — сам факт систематического ведения агитации за «Единую Россию» и против КПРФ.

По решению суда транскрипты исследовались выборочно, и удалось увидеть лишь небольшое число эпизодов, которые были отнесены к агитационным. И во многих случаях четко просматриваются как признаки предвыборной агитации, указанные в законе, так и агитационная цель.

Начнем с эпизодов, связанных с выступлениями и интервью Президента РФ. Вот выступление президента на съезде «Единой России». Здесь очень четко проявился эффект, который можно назвать «эффектом бинарного оружия» — когда соединение двух безобидных веществ приводит к смертельному результату. Действительно, порознь два действия не являются нарушением закона. Имел ли президент право выступать на съезде «Единой России»? Имел. Имело ли телевидение право освещать съезд? Имело. А что получилось по совокупности?

По совокупности получилось чисто агитационное мероприятие. Потому что президент говорит вроде бы исключительно для делегатов съезда, но слышит его вся страна. Понятно, что делегатов партийного съезда не надо агитировать за их партию, и добрые слова президента в адрес «Единой России» в этой аудитории агитацией не являются. Но пущенные в эфир, они воспринимаются гражданами страны практически как призыв поддержать «Единую Россию».

В ходе исследования этого эпизода возник вопрос: не были ли СМИ обязаны транслировать это выступление президента — по закону 1995 г. Ответ зависит от того, кому адресовалось это выступление. Если делегатам съезда, то ответ очевиден: СМИ по закону об освещении деятельности государственных органов такое выступление транслировать не обязаны. А в соответствии с избирательным законом они не должны были пускать его в эфир, поскольку, как уже было отмечено, для широкой аудитории оно является агитационным. В этом случае вина лежит на СМИ.

Если же считать, что выступление было действительно предназначено для всей страны, тогда вина лежит на президенте, который не имел права заниматься агитацией.

И тут нельзя не обратить внимание на одну фразу президента, который сказал, что четыре года назад голосовал «за вашу партию». Трудно себе представить, что у президента такая плохая память и он не помнит, что в 1999 г. не было партии «Единая Россия», а были два блока, к тому же явно враждовавшие между собой. Трудно поверить, что эта фраза была предназначена для участников съезда, которые тоже должны были помнить, что было в 1999 г., и тем более для таких участников, как Лужков и Шаймиев, которые прекрасно знали, что Путин в 1999 г. не мог голосовать за тогдашнюю «их партию». И невозможно не сделать вывод, что, по крайней мере, эта фраза, содержащая, по существу, недостоверную информацию, была предназначена для широкой массы избирателей, многие из которых действительно могли забыть подробности предыдущей думской кампании.

Стоит также напомнить, что в этом эпизоде журналисты Первого канала допустили еще одно прямое нарушение закона, дав в информационном блоке субъективный комментарий, в котором, в частности, говорилось, что цели «Единой России» близки большинству избирателей.

Теперь об интервью президента, которое транслировалось по всем телеканалам 28 ноября. Президенту были заданы всего 3 вопроса, и один из них — о поддержке им «Единой России». Два других вопроса были нейтральны в том смысле, что ни в вопросах, ни в ответах не упоминалась ни одна партия. А этот вопрос уже сам по себе содержал утверждение, что президент поддерживает «Единую Россию», и это утверждение президент опровергать не стал. Он воспользовался вопросом, чтобы еще раз дать позитивную оценку «Единой России», приписав ей главную заслугу в успешной работе парламента. Заяви-

тели полагают, что этот вопрос журналиста был задан с вполне определенной агитационной целью, а президент, который не мог не понимать, что его ответ будет влиять на выбор избирателей, так же осознанно дал ответ вполне агитационного свойства.

Интервью дано за неделю до выборов, когда каждое слово ложится на чашу весов. Но и этого кому-то показалось мало. И вот 5 декабря, за два дня до выборов, в последний день перед агитационным затишьем, РТР повторяет фрагменты из того интервью. То есть интервью дается в сильном сокращении, но тот кусок, который касается похвал в адрес «Единой России», дан целиком. Вот уж тут агитационная цель со стороны журналистов прямо бросается в глаза.

И, наконец, интервью президента в день голосования. Какую цель преследует журналист, задавая вопрос: «За кого вы голосовали?» Неужели не понимает, что это строжайше запрещено?! Президент, конечно, это понимает, и вначале отвечает именно так, как и следует. Но потом добавляет фразу: «Хотя мои предпочтения, я думаю, известны». И все переворачивается опять в сторону агитации. Добавим, что на Первом канале эта фраза президента транслировалась 5 раз. А вот журналисты НТВ, понимая, что она носит агитационный характер, ее опустили, дав вполне корректный репортаж.

И еще один характерный пример использования административного ресурса, на который, в частности, обратили внимание наблюдатели ОБСЕ. Пуск первой линии легкого метро намечен на конец декабря. Но вот пробный поезд пускают именно 5 декабря, за два дня до выборов. И на это мероприятие приходит находящийся в предвыборном отпуске кандидат Лужков и в качестве мэра, полномочия которого он в тот момент не должен исполнять, участвует в пуске. И это, естественно, показывают по телевидению. Случайно ли этот пуск устраивают именно 5 декабря, а не, скажем, 8-го, когда Лужков уже мог выйти из отпуска и с полным правом командовать пуском? Стоит подчеркнуть, что это не открытие линии, а только пробный пуск, в общем-то, не слишком значимое мероприятие.

Говоря об агитации против КПРФ, следует остановиться на двух взаимосвязанных эпизодах. 28 ноября на РТР был подробно (3 минуты) показан митинг ветеранов-коммунистов с требованием к руководству КПРФ исключить из списка «предателей» и «олигархов». 5 декабря состоялся повторный митинг, на котором уже звучали прямые призывы не голосовать за КПРФ. Этот митинг так же подробно (по 3 минуты) был показан на Первом канале и РТР.

Оппоненты обратили внимание, что в тот же день проходили мероприятия ЛДПР и «Яблока» и их тоже показали. Правильно, митинг ЛДПР — 40 секунд, съезд сторонников «Яблока» — 40 секунд. Без трансляции агитационных призывов. А здесь — 3 минуты сплошной агитации. И очень характерный для Первого канала и РТР стиль — его можно видеть и на примере других эпизодов: время для критиков КПРФ предоставляется в больших количествах, а представителям КПРФ ответить на критику не дают.

И что интересно — нелепость некоторых моментов бросается в глаза, но опять-таки не широкой массе избирателей, а людям, искушенным в политике. Надо полагать, что журналисты, освещающие выборы, тоже люди искушенные. Вот они показывают, как ветеран сообщает, что отдаст свой голос «за Тулеева, за Селезнева и Глазьева». Но ведь все они в разных списках, и это не смущает ни митингующих, ни журналистов. Или ветераны клеймят космонавта Севастьянова как предателя и требуют его исключения из списка КПРФ. А как же они голосовали за КПРФ раньше? Ведь Севастьянов и раньше был в этих списках, а в 1993 г. даже входил в первую тройку. И Семигин, кстати, в 1999 г. входил в состав федеральной части списка КПРФ — на 7-м месте был, впереди Харитонова и Алферова. Вот тут бы журналистам, если они хотят быть объективными, как этого требует и закон, и журналистская этика, дать — нет, не комментарий, а справку. У них же нашлось время, чтобы дать в этом же сюжете подробную справку о доходах Муравленко и Семигина. Вот и сказали бы, что Глазьев, Селезнев и Тулеев баллотировались в разных списках, да еще добавили бы, какие олигархи есть в тех списках.

Но почему-то в этом случае журналисты утратили свойственное им любопытство. Они не поинтересовались, кто организовал митинг, не спросили у Глазьева, Селезнева и Тулеева, согласны ли они взять на хранение партбилеты ветеранов, а также согласны ли они с тем, что их именуют истинными коммунистами. Все это говорит о том, что освещение митинга имело вполне четкую агитационную цель.

Оппоненты в ответ приводят вырванное из контекста высказывание Конституционного Суда: «...не может быть признано агитацией информирование избирателей через средства массовой информации, в том числе об имевших место агитационных призывах голосовать за или против кандидата».

Во-первых, там дальше сказано: «без выявления соответствующей непосредственно агитационной цели». Во-вторых, информирование об имевших место призывах и трансляция в течение длительного времени таких призывов — это не одно и то же. В-третьих, если бы информация была сбалансированной, то есть информировали бы о призывах как в одну, так и в другую сторону, тогда действительно можно было бы говорить, что это не агитация.

Здесь же не видно никакого баланса. Видно другое — что на государственных каналах постоянно транслировалась агитация за «Единую Россию» и против КПРФ. Значит, это не было случайностью, а имело вполне очевидную цель.

Кстати, телесюжеты Первого канала и РТР очень профессионально были проанализированы в двух решениях рабочей группы Центризбиркома от 31 октября, которые исследовались в ходе процесса. В этих решениях был сделан очень четкий и обоснованный вывод о том, что обсуждаемые сюжеты свидетельствуют о нарушении принципов справедливости, сбалансированно-

сти и беспристрастности и нарушении положений п. 2 и 5 ст. 54. В письмах же, которые по результатам анализа были от имени Центризбиркома направлены руководителям Первого канала и РТР, этот вывод был изменен на прямо противоположный, и в результате телеканалы продолжали злостно и систематически нарушать закон.

Все эти нарушения привели к существенному искажению воли избирателей.

Прокурор отметил, что нет прямой зависимости между количеством информации, в том числе позитивной, и результатами выборов — на примере сравнения СПС с «Родиной» или ЛДПР. Однако никто из заявителей и их представителей не утверждал, что между количеством информации и количеством полученных голосов избирателей существует прямая зависимость. Заявители имели в виду совсем другое.

Перед началом кампании каждая партия характеризуется определенным начальным уровнем поддержки избирателей. Этот уровень у всех партий, естественно, разный. В ходе избирательной кампании он меняется — под действием как информации, так и агитации. И если у всех партий в этот период равные права, то только от них самих зависит, что произойдет с уровнем их поддержки избирателями. А вот в том случае, если государственные каналы ведут целенаправленную агитацию за одну партию и против другой, определенная (и немаленькая) часть электората оказывается подвержена этому воздействию и именно в результате его меняет свои предпочтения.

Что и произошло в ходе обсуждаемой избирательной кампании. В начале ее у «Единой России» и КПРФ рейтинг был примерно одинаков — около 20%, а в ходе кампании у одной партии он вырос почти в два раза, а у другой — в полтора раза упал. За счет чего? «Единая Россия» в теледебатах не участвовала, и время, которое она использовала для легальной агитации на государственных телеканалах, было меньше того времени, в течение которого эти же телеканалы незаконно агитировали за нее. Что касается КПРФ, то снижение уровня ее поддержки в ходе кампании — это прямое следствие агитации против нее, которая была оплачена не из избирательных фондов ее конкурентов, а за счет налогоплательщика, в том числе за счет самих сторонников КПРФ.

Позиция Верховного Суда Российской Федерации, изложенная в решении по делу

С доводами заявителей о том, что информационное обеспечение выборов депутатов Государственной Думы Федерального Собрания Российской Федерации четвертого созыва проводилось с такими грубыми нарушениями вышеприведенных положений избирательного законодательства, выразившимися в преимущественном освещении в средствах массовой информации де-

тельности одной политической партии и выдвинутых ею кандидатов, что это не позволяет выявить действительную волю избирателей, суд согласиться не может.

Во-первых, законодательство о выборах не предусматривает каких-либо ограничений количества предвыборных мероприятий, проводимых политическими партиями, избирательными блоками в ходе избирательной кампании, и количество таких мероприятий зависит от самих политических партий и избирательных блоков (единственным исключением является предельная сумма расходов средств избирательных фондов, которая по закону едина для всех политических партий, избирательных блоков, участвующих в избирательной кампании). В то же время от объема предвыборных мероприятий политических партий, избирательных блоков зависит и объем освещения предвыборных мероприятий данных партий и блоков в средствах массовой информации.

Во-вторых, заявители не учитывают, что информирование избирателей о политических партиях, избирательных блоках осуществляется не только пятью телевизионными каналами, но и другими организациями, выпускающими средства массовой информации (в частности, организациями радиовещания, редакциями периодических печатных изданий).

В-третьих, в соответствии с правовой позицией Конституционного Суда Российской Федерации, выраженной в Постановлении 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. Катаяна и К.С. Рожкова» положение п. 5 ст. 45 Закона о гарантиях (являющееся аналогичным п. 5 ст. 54 Закона о выборах), согласно которому в информационных программах телевидения и радио не должно отдаваться предпочтение какому бы то ни было кандидату, избирательному объединению или блоку, не может толковаться как запрещающее представителям организаций, осуществляющих выпуск средств массовой информации, высказывать собственное мнение, давать комментарий за пределами отдельного информационного блока, поскольку *только в таком блоке* не должно содержаться комментариев и *не должно отдаваться предпочтение* кандидату, избирательному объединению, избирательному блоку по времени освещения предвыборной деятельности, объему печатной площади и соотношению ее предоставления бесплатно и за плату. Иное было бы неоправданным ограничением прав, гарантированных ст. 29 (ч. 4) Конституции Российской Федерации.

Заявители также не учитывают, что согласно ст. 3 Федерального закона «О порядке освещения деятельности органов государственной власти в государственных средствах массовой информации» под информационными программами следует понимать ежедневные теле- и радиопрограммы новостей, за исключением ав-

торских информационно-аналитических программ. Между тем заявителями был осуществлен хронометраж не только ежедневных информационных программ, но и еженедельных авторских информационно-аналитических программ.

В-четвертых, доводы заявителей о наличии объективной связи между объемом информации, распространенной на каналах телевидения о той или иной политической партии, избирательном блоке, и количеством голосов избирателей, проголосовавших за эту партию, блок на выборах депутатов Государственной Думы, фактически основаны на предположениях и опровергаются в том числе ими же составленными расчетами о количестве информации, уделенной телеканалами различным политическим партиям.

Так, из имеющейся на странице 55 заявления в суд таблицы суммарного и процентного распределения объема обнародованной информации между политическими партиями и избирательными блоками следует, что СПС по объему распространенной на каналах информации опережает КПРФ, ЛДПР, блок «Родина». При этом объем информации о СПС превышает объем информации о блоке «Родина» более чем в два раза. Кроме того, и партия «Яблоко» опережала по этим данным блок «Родина». Между тем ни СПС, ни партия «Яблоко» не получили 5% голосов избирателей, принявших участие в голосовании, и не были допущены к распределению депутатских мандатов, а КПРФ, ЛДПР и блок «Родина» в Государственной Думе представлены.

Такой же вывод следует из данных, приведенных заявителями в таблице распределения объема информации по отдельным телеканалам в процентах. В таблице отмечено, что объем информации о ЛДПР на Первом канале составил 3,6%, а о СПС — 4,2%. В то же время согласно протоколу об итогах голосования по федеральному избирательному округу число голосов избирателей, поданных за ЛДПР, составило 11,45% от числа избирателей, принявших участие в голосовании, а за СПС соответственно — 3,97%. По данным вышеуказанной таблицы, на партию «Яблоко» на телеканале РТР приходилось 9,3% обнародованной информации, на СПС — 10%, в то время как на блок «Родина» — 3,2%, а на ЛДПР — 3,7%. На канале НТВ объем информации о СПС более чем в два раза превышал объем информации о партии «Единая Россия» и КПРФ, более чем в четыре раза — о блоке «Родина» и более чем в пять раз — о ЛДПР.

В-пятых, исследование в судебном заседании представленных заявителями транскриптов новостных и информационно-аналитических передач пяти телеканалов показало, что отнесение телевизионных сюжетов к информации о той или иной политической партии, избирательном блоке осуществлялось заявителями на основании собственных субъективных представлений, в том числе ошибочного предположения о том, что все избиратели, безусловно, знают о принадлежности к конкретным политическим партиям, избирательным блокам лиц, которым посвящены эти сюжеты.

Конституционный Суд Российской Федерации в вышеупомянутом Постановлении от 30 октября 2003 г. № 15-П отметил, что не может быть признано агитацией информирование избирателей через средства массовой информации, в том числе об имевших место агитационных призывах голосовать за или против кандидата или о других агитационных действиях без выявления соответствующей непосредственно агитационной цели, наличие либо отсутствие которой во всяком случае подлежит установлению *судами общей юрисдикции и/или иными правоприменителями* при оценке ими тех или иных конкретных действий как противозаконной предвыборной агитации.

Кодексом Российской Федерации об административных правонарушениях рассмотрение дел об административных правонарушениях, предусмотренных ст. 5.5 (нарушение порядка участия средств массовой информации в информационном обеспечении выборов, референдумов), 5.10 (проведение предвыборной агитации, агитации по вопросам референдума вне агитационного периода и в местах, где ее проведение запрещено законодательством о выборах и референдумах), 5.13 (непредставление возможности обнародовать опровержение или иное разъяснение в защиту чести, достоинства или деловой репутации) названного Кодекса, отнесено к подсудности мировых судей.

Утверждая, что имела место незаконная предвыборной агитация всероссийскими организациями телевидения в ходе избирательной кампании по выборам депутатов Государственной Думы, заявители не представили суду ни одного постановления суда или иного правоприменителя, которым бы этот факт был установлен в отношении указанных в заявлении организаций.

При рассмотрении дела установлен лишь единичный случай привлечения к административной ответственности по ст. 5.5 и 5.10 Кодекса Российской Федерации об административных правонарушениях Федерального государственного унитарного предприятия «Государственная телевизионная и радиовещательная компания "Ярославия"».

В судебном заседании были исследованы транскрипты новостных и информационно-аналитических передач пяти телеканалов за 13 дней телеэфира в период с 3 сентября по 7 декабря 2003 г., причем 5 из них были предложены заявителями именно для подтверждения наиболее явных, по их мнению, фактов незаконной агитации, допущенных организациями телевидения.

Изучение указанных материалов также не позволяет согласиться с утверждением заявителей о том, что в ходе избирательной кампании организации телевидения под видом информационного обеспечения распространяли материалы о кандидатах и политических партиях, которые квалифицируются как предвыборная агитация.

Например, не усматривается наличие агитационной цели по склонению избирателей голосовать против списка кандидатов, выдвинутого КПРФ, при освещении телевизионными каналами 18 ноября 2003 г. деятельности Государ-

ственной Думы по направлению двух парламентских запросов в Генеральную прокуратуру Российской Федерации. Данные сюжеты носят характер информирования граждан о работе Государственной Думы.

Аналогичным образом, нет объективных данных, подтверждающих, что при освещении в этот день предвыборных поездок лидеров партии «Единая Россия» организации телеканалов имели намерения своими сюжетами склонить избирателей к голосованию именно за указанную партию.

Приведенные доводы применимы при характеристике и других телесюжетов, исследованных в рамках настоящего дела, в том числе связанных с освещением выступления Президента Российской Федерации В.В. Путина на съезде партии «Единая Россия» 20 сентября 2003 г., его интервью журналистам по подведению итогов работы Государственной Думы третьего созыва 28 ноября 2003 г., а также в день голосования 7 декабря 2003 г.

Суд считает необходимым отметить, что в соответствии со ст. 6 Федерального закона «О порядке освещения деятельности органов государственной власти в государственных средствах массовой информации» государственные аудиовизуальные средства массовой информации должны включать в информационные программы в день, когда состоялось соответствующее событие, сообщения о заявлениях, обращениях и пресс-конференциях Президента Российской Федерации, а также об иных общественно значимых фактах деятельности федеральных органов государственной власти.

При этом суд не может согласиться с доводами заявителей о том, что в указанные дни со стороны Президента Российской Федерации имела место незаконная предвыборная агитация в пользу партии «Единая Россия».

Так, при просмотре в ходе судебного заседания видеозаписей Первого канала о голосовании В.В. Путина на выборах депутатов Государственной Думы установлено, что Президент Российской Федерации отказался отвечать на вопрос журналиста, за кого он голосовал. Название какой-либо политической партии, что могло быть расценено как агитация, в его словах не прозвучало⁴⁷.

Позиция заявителей, изложенная в кассационной жалобе

Заявители полагают, что ими был представлен суду полный и исчерпывающий объем доказательств существенных нарушений порядка информирования избирателей через средства массовой информации, а также незаконной предвыборной агитации, не позволяющих выявить действительную волю избирателей. В частности, в приложении к заявлению были представлены 103 тома положенных в основание заявления транскриптов (полных текстов видеозаписей) всех

⁴⁷ Полный текст решения Верховного Суда Российской Федерации см.: Вестник ЦИК РФ. 2005. № 1. С. 54-69.

новостных и информационно-аналитических передач: Первого канала, РТР, ТВЦ, НТВ, REN TV, предоставленных Институтом ситуационного анализа и новых технологий и отвечающих требованиям ст. 71 ГПК РФ, являющихся достоверными и допустимыми доказательствами, что не оспаривается в решении. Кроме того, в ходе судебного разбирательства заявителями в соответствии с положениями ч. 1 ст. 57, 77 ГПК РФ в качестве доказательств представлены 302 видеокассеты формата VHS с записями всех новостных и информационно-аналитических программ Первого канала, РТР, ТВЦ, НТВ и REN TV за период избирательной кампании с 3 сентября по 7 декабря 2003 г., приобретенные судом к материалам дела в качестве относимых и допустимых доказательств.

Однако на стадии исследования доказательств суд совершенно необоснованно и незаконно ограничил исследование письменных доказательств и видеозаписей так называемой выборочной проверкой порядка 5% от всех представленных суду и приобретенных к материалам дела транскриптов, а также менее 1,5% видеозаписей, что явно противоречит положениям ст. 67, 157, 181 и 185 ГПК РФ и условиям всестороннего и полного исследования доказательств, которые должен создать суд в соответствии с требованиями ч. 2 ст. 12 ГПК РФ. Такой выборочный подход представляется абсолютно недопустимым, поскольку он исключает всестороннее, полное, объективное и непосредственное исследование имеющихся в деле доказательств и приводит к необоснованному решению суда. Ходатайство о недопустимости выборочного исследования доказательств и необходимости исследования их в полном объеме было неоднократно заявлено в ходе судебного разбирательства всеми заявителями, в том числе в письменном виде. Позднее данная правовая позиция была высказана и в прениях. Однако ходатайства заявителей о недопустимости выборочного исследования доказательств не приняты во внимание судом в ходе судебного разбирательства и при вынесении обжалуемого решения.

Таким образом, в результате выборочного исследования доказательств (причем с крайне незначительной, нерепрезентативной выборкой — менее 1,5% по видеозаписям) изложенные в решении выводы суда не соответствуют обстоятельствам дела, что в соответствии с п. 3 ч. 1 ст. 362 ГПК РФ является основанием для отмены решения суда в кассационном порядке. Кроме того, суд в нарушение п. 2 ч. 1 ст. 362 ГПК РФ положил в основание решения не доказанные Центральной избирательной комиссией Российской Федерации — как органом, чьи решения и действия обжалуются, — обстоятельства, что в соответствии с указанной нормой ГПК РФ также является основанием для отмены решения суда в кассационном порядке.

В решении утверждается, что суд не может согласиться с доводами заявителей о том, что информационное обеспечение выборов депутатов Государственной Думы Федерального Собрания Российской Федерации четвертого созыва проводилось с грубыми нарушениями избирательного законодатель-

ства, выразившимися в преимущественном освещении в средствах массовой информации деятельности одной политической партии и выдвинутых ею кандидатов. При этом в своем решении суд уклонился от рассмотрения главного основания заявления по существу, не дав никакой оценки столь вопиющему перевесу использования объема эфирного времени в пользу только одной партии, даже не обозначил саму проблему в ее цифровом исчислении, т. е. не опроверг и не подтвердил приведенные заявителями данные. Вместо этого суд выразил несогласие с доводами заявителей о преимущественном освещении в СМИ деятельности одной политической партии, приведя несколько оснований такого несогласия.

По мнению суда, «законодательство о выборах не предусматривает каких-либо ограничений количества предвыборных мероприятий, проводимых политическими партиями», причем «от объема предвыборных мероприятий политических партий, избирательных блоков зависит и объем освещения предвыборных мероприятий данных партий и блоков в средствах массовой информации».

Данный аргумент был наглядно опровергнут еще в самом заявлении — в частности, данными об информировании избирателей о предвыборных съездах партий, принявших участие в выборах. Доля «Единой России» в распределении такой информации на телеканалах между всеми партиями составила 32,6% (72 мин. 07 с) всего времени. В ходе судебного разбирательства представители политических партий КПРФ и «Яблоко» приводили большое количество примеров, когда их предвыборные мероприятия не освещались вообще или освещались только в негативном плане. ЦИК России не представила никаких доказательств того, что политическая партия «Единая Россия» провела в ходе избирательной кампании больше мероприятий, чем другие политические партии и избирательные блоки, участвовавшие в выборах. Хотя *в соответствии с положением ч. 1 ст. 249 ГПК РФ обязанности по доказыванию обстоятельств, послуживших основанием для принятия нормативного правового акта, его законности, а также законности оспариваемых решений, действий (бездействия) органа государственной власти, возлагаются на орган, который принял оспариваемые решения или совершили оспариваемые действия (бездействие), в данном случае — на ЦИК РФ.*

Кроме того, данный вывод суда противоречит тому факту, что на разных телеканалах соотношение объемов освещения деятельности партий и блоков существенно различалось: засилье «Единой России» наиболее вопиюще проявилось именно на государственных телеканалах, что говорит о массовом использовании административного ресурса исполнительной власти в пользу данной партии — и прежде всего на Первом канале и РТР. Данные обстоятельства не опровергнуты ни ЦИК РФ в ходе судебного разбирательства, ни самим судом в решении. При этом, как следует из решения, представленные в прило-

жении к заявлению транскрипты (в 103 томах), положенные в основание расчетов заявителями, приняты судом в качестве допустимых, относимых и достоверных доказательств. Суд обоснованно отметил, что «в распоряжении суда имеются записи всех новостных и информационных программ за период избирательной кампании». При этом обстоятельство, что 56,1% времени от общего объема информационных передач Первого канала и 33,4% времени от общего объема информационных передач РТР, отведенного под информирование о политических партиях и избирательных блоках в ходе избирательной кампании 2003 г., были посвящены информированию о деятельности лишь одной политической партии, а именно «Единой России», основанное на принятых судом доказательствах, никак не опровергается ни ЦИК РФ, ни в выводах суда.

По мнению суда, «заявители не учитывают, что информирование избирателей о политических партиях, избирательных блоках осуществляется не только пятью телевизионными каналами, но и другими организациями, осуществляющими выпуск средств массовой информации (в частности, организациями радиовещания, редакциями периодических печатных изданий)».

Данный вывод в решении также представляется необоснованным, поскольку заявители учитывали и учитывают наличие и других СМИ, но ими были представлены данные по пяти важнейшим телеканалам, и оценка этих данных не может и не должна быть поставлена в зависимость от наличия других СМИ. Кроме того, ряд заявленных заявителями ходатайств о направлении судебных запросов в соответствующие организации телерадиовещания, а также в федеральный орган исполнительной власти — Минпечати — для содействия в установлении точной информации об охвате телеаудитории основными телеканалами (Первый канал, РТР, ТВЦ, НТВ и REN TV) был самым судом в ходе судебного разбирательства неоднократно отвергнут. В частности, заявителем В.Г. Соловьевым было заявлено в соответствии с ч. 1–2 ст. 57 ГПК РФ письменное ходатайство от 16.11.2004 об истребовании у Первого канала, РТР, ТВЦ, НТВ и REN TV справок о телеаудитории, которая охватывается вещанием этих каналов, аналогичные ходатайства были заявлены и другими заявителями. Однако суд отказал в удовлетворении данных ходатайств в связи с их «необоснованностью».

При этом заявители действительно считают общеизвестным тот факт, что федеральные телеканалы являются *основным источником информации для большинства избирателей России*, на что неоднократно обращали внимание в своих объяснениях. Этот факт не был опровергнут или оспорен в ходе судебного заседания. Аналогичная позиция правомерно содержится и в приобщенном к материалам дела и частично оглашенном в судебном заседании Отчете Миссии ОБСЕ по наблюдению за выборами в Государственную Думу 7 декабря 2003 г.: «На данном этапе телевидение бесспорно является основным и са-

мым влиятельным источником сведений и информации. Передачи двух государственных телеканалов транслируются по всей территории страны».

Кроме того, тот факт, что информирование осуществляется также организациями радиовещания и печатными изданиями, не дает право главным федеральным телеканалам нарушать предусмотренный законом принцип равенства политических партий и не может служить опровержением того установленного обстоятельства, что на федеральных телеканалах данный принцип равенства при информировании об участниках избирательного процесса был нарушен. Также в ходе судебного разбирательства ЦИК РФ не было представлено никаких доказательств того, что существенное нарушение равенства партий, допущенное на федеральных телеканалах, было каким-либо образом восполнено для избирателей другими средствами массовой информации, хотя в соответствии с приведенным выше положением ч. 1 ст. 249 ГПК РФ бремя доказывания данного обстоятельства лежит именно на ЦИК РФ. Таким образом, выводы суда первой инстанции не соответствуют обстоятельствам дела.

В решении безосновательно отмечено, что «заявителями был осуществлен хронометраж не только ежедневных информационных программ, но и еженедельных авторских информационно-аналитических программ». Данный вывод суда противоречит фактическим обстоятельствам дела, поскольку в основание пункта 1 заявления заявители включили *лишь информационные телепрограммы*, что следует в том числе из перечня указанных в таблицах в пункте 1 заявления телепередач — в строгом соответствии с положениями ст. 45 Закона о гарантиях и ст. 54 Закона о выборах. На это специально указал в своих объяснениях и заявитель В.Г. Соловьев, являющийся также представителем КППРФ, а также другие заявители. Что касается квалификации действий представителей средств массовой информации и должностных лиц как незаконной агитации в соответствии с положениями п. 2, 7, 8 ст. 48 Закона о гарантиях и п. 1, 5, 6 ст. 57 Закона о выборах, положенных заявителями в основание пункта 2 заявления, то для такой квалификации не имеет значения вид телепрограммы — ежедневная информационная или же еженедельная авторская информационно-аналитическая. Таким образом, выводы суда первой инстанции не соответствуют обстоятельствам дела.

По мнению суда, «доводы заявителей о наличии объективной связи между объемом информации, распространенной на каналах телевидения о той или иной политической партии, избирательном блоке, и количеством голосов избирателей, проголосовавших за эту партию, блок... основаны на предположениях и опровергаются в том числе ими же составленными расчетами о количестве информации, уделенной телеканалами различным политическим партиям».

Это утверждение основано на искажении доводов заявителей, приведенных в заявлении и в объяснениях. Заявители утверждают, что объем информации,

распространенной на каналах телевидения о той или иной политической партии, избирательном блоке, безусловно, влияет на полученное этой партией число голосов в том конкретном рассматриваемом нами случае, когда одна партия получает на всех каналах значительное единоличное информационное преимущество. Поэтому данные о том, что некоторые иные партии или избирательные блоки получили больше голосов, чем другие, о которых было больше информации, никак наши доводы не опровергают. Совершенно очевидно, что все партии и избирательные блоки подошли к выборам с разным ресурсом поддержки избирателей, но целенаправленная и подтвержденная представленными в материалах дела доказательствами работа средств массовой информации по информированию с подавляющим преимуществом об одной политической партии «Единая Россия», безусловно, оказала неправомерное воздействие на волю избирателей, нарушая тем самым фундаментальный в избирательном праве принцип равенства субъектов избирательного процесса, закрепленный в п. 1 ст. 39 Закона о гарантиях, п. 1 ст. 48 Закона о выборах, а применительно конкретно к информированию избирателей — в положениях п. 2, 5 ст. 45 Закона о гарантиях и п. 2, 5 ст. 54 Закона о выборах. В частности, более подробно позицию заявителей в этой части обосновали в прениях представитель Г.А. Сатарова А.Е. Любарев, а также представитель В.А. Рыжкова В.И. Кривцов, что не принято во внимание судом при обосновании содержащихся в решении выводов.

В действительности доводы заявителей основаны не на предположениях, а на расчетах. Основное значимое для дела обстоятельство заключается в том, что в целом на долю «Единой России» пришлось 27,7–40% общего объема эфирного времени. И это обстоятельство суд пытается косвенно опровергнуть расчетами между другими партиями, не касаясь главного основания заявления — явного неравенства политических партий и явного преимущества одной партии в доступе к средствам массовой информации, откуда избиратели получают подавляющее большинство сведений об участниках избирательного процесса, — а следовательно безусловного нарушения установленного порядка информирования избирателей, регулируемого приведенными выше положениями п. 2, 5 ст. 45 Закона о гарантиях и п. 2, 5 ст. 54 Закона о выборах.

Что касается утверждения заявителей о том, что объем информации, распространенной на каналах телевидения о той или иной политической партии, избирательном блоке, безусловно, влияет на полученное этой партией или блоком число голосов, то оно полностью соответствует правовой позиции Конституционного Суда Российской Федерации, выраженной в Постановлении от 30 октября 2003 г. № 15-П, и именно на этой основе законодатель установил жесткие требования к равенству кандидатов и политических партий в процессе информационного обеспечения выборов, что не подвергалось сомнению в указанном постановлении.

По мнению суда, «исследование в судебном заседании представленных заявителем транскриптов новостных и информационно-аналитических передач пяти телеканалов показало, что отнесение телевизионных сюжетов к информации о той или иной политической партии, избирательном блоке осуществлялось заявителями на основании собственных субъективных представлений, в том числе ошибочного предположения о том, что все избиратели безусловно знают о принадлежности к конкретным политическим партиям, избирательным блокам лиц, которым посвящены эти сюжеты».

При этом в решении не указано, какова доля сюжетов, отнесение которых к информации о той или иной партии или блоке было осуществлено, по мнению суда, ошибочно. В подавляющем большинстве рассмотренных в ходе судебного разбирательства сюжетов партия или блок назывались прямо и принадлежность к ним того или иного лица прямо указывалась. В небольшом числе случаев отнесение сюжета к информированию о партии было связано с тем, что принадлежность к данной партии ее лидера (например, В.В. Жириновского к ЛДПР или Б.В. Грызлова к «Единой России») известна избирателям на протяжении длительного времени и неоднократно отмечалась в СМИ в том числе и в ходе избирательной кампании. Никаких доказательств того, что предположение о безусловном знании избирателей об этих фактах ошибочно, опровергающих выводы заявителей, в ходе судебного разбирательства не представлено ЦИК РФ и не истребовано судом по собственной инициативе.

Учитывая изложенное, в ходе судебного разбирательства не было опровергнуто содержащееся в заявлении и основанное на анализе всего массива информационных телепередач утверждение, что объем информирования на федеральных (и особенно государственных) телеканалах о политической партии «Единая Россия» многократно превосходил объем информирования о других политических партиях и избирательных блоках, участвовавших в выборах.

Кроме того, данный вывод суда представляется явно необоснованным — в частности, применительно к Президенту Российской Федерации и лидерам «Единой России». Как известно, в день голосования любая агитация запрещена. В судебном заседании была просмотрена видеозапись информационных выпусков в день голосования, 7 декабря 2003 г., которая подтвердила, что на общероссийских телеканалах в день голосования информация об участии в голосовании лидеров «Единой России» составила 14 упоминаний общей продолжительностью 16 мин. 38 с. Кроме того, интервью Президента России, который, с одной стороны, воздержался от прямого ответа на вопрос, за кого он голосовал, но, с другой стороны, тут же подчеркнул, что его предпочтения известны, — было показано в день выборов 8 раз общей продолжительностью 14 мин. 15 с, что, безусловно, оказало существенное влияние на волеизъявление избирателей. При этом в решении не упоминается вторая часть заявления президента — о том, что всем известны его предпочтения — и лишь указано:

«...установлено, что Президент Российской Федерации отказался отвечать на вопрос журналиста, за кого он голосовал».

В основание своего решения суд положил также вывод о том, что «в соответствии со ст. 6 Федерального закона "О порядке освещения деятельности органов государственной власти в государственных средствах массовой информации" государственные аудиовизуальные средства массовой информации должны включать в информационные программы в день, когда состоялось соответствующее событие, сообщение о заявлениях, обращениях и пресс-конференциях Президента Российской Федерации, а также об иных общественно значимых фактах деятельности федеральных органов государственной власти».

Заявители полагают, что, обосновывая свою позицию об отсутствии в деятельности СМИ во время предвыборной кампании нарушений избирательного законодательства, судья применил закон, не подлежащий применению в деле — указанный выше Федеральный закон «О порядке освещения деятельности органов государственной власти в государственных средствах массовой информации», ст. 6 которого предусматривает обязанность СМИ освещать определенные события в соответствии с содержащимся в ней перечнем. Этот перечень является отсылочным и основывается на нормах Конституции России. Так, в соответствии с данным законом СМИ обязаны освещать действия Президента Российской Федерации, предусмотренные п. «а», «в», «д» ст. 83, п. «а», «б», «в», «е» ст. 84, ч. 2 ст. 87, ст. 88, ч. 2 ст. 108, ч. 3 и 4 ст. 111 Конституции Российской Федерации. Они также обязаны информировать население о решениях и действиях Президента Российской Федерации, предусмотренных п. «г», «е», «ж» ст. 83 Конституции Российской Федерации, о заявлениях и об обращениях президента и о его пресс-конференциях.

Следует отметить, что ни в одной из норм Конституции, к которым отсылает ст. 6 данного федерального закона, не содержится полномочие главы государства на посещение съездов отдельных политических партий.

Этот перечень является закрытым. Во всех остальных случаях, не включенных в данный обязательный для исполнения перечень важнейших государственных событий, в том числе и при посещении президентом съездов политических партий, СМИ обязаны строго и неуклонно *соблюдать специальное законодательство, каковым являются избирательные законы, устанавливающие особый порядок информирования во время избирательных кампаний*. Даже в случае посещения президентом съезда политической партии и явно агитационного выступления на нем, имевшего место 20 сентября 2003 г. и показанного по всем телеканалам, средства массовой информации, учитывая период начавшейся с 3 сентября 2003 г. избирательной кампании, обязаны строго воздержаться от воспроизведения в своих передачах выступления президента на съезде «Единой России», носящего агитационный (а следовательно

противозаконный) характер. Требования избирательного законодательства организациями телерадиовещания не выполнены.

Таким образом, Федеральный закон «О порядке освещения деятельности органов государственной власти в государственных средствах массовой информации» *не подлежит применению в данном деле*, и на его нормы нельзя опираться при принятии решения судом (абз. 3 ст. 363 ГПК РФ).

Кроме того, при рассмотрении обстоятельств выступления Президента России В.В. Путина на съезде партии «Единая Россия» 20 сентября 2003 г., его интервью журналистам 28 ноября 2003 г., а также интервью в день голосования 7 декабря 2003 г. суд *не применил закон, подлежащий применению*, — положения подп. «б» п. 7, п. 8 ст. 48, п. 2 ст. 49 Закона о гарантиях и подп. 1–2 п. 5, п. 6 ст. 57, п. 2 ст. 58 Закона о выборах. Указанные нормы закона запрещают Президенту России проводить предвыборную агитацию — тем более вне разрешенного агитационного периода (в данном случае 20 сентября — на каналах организаций телерадиовещания и 7 декабря — где бы то ни было). При этом суд лишь отмечает в решении, что «не может согласиться с доводами заявителей о том, что в указанные дни со стороны Президента Российской Федерации имела место незаконная предвыборная агитация в пользу партии "Единая Россия"». Однако никакого обоснования данного вывода применительно к выступлениям президента 20 сентября и 28 ноября 2003 г. суд не приводит. Заявители полагают, что имели место явные признаки предвыборной агитации за «Единую Россию» со стороны президента — соответствующая аргументация подробно изложена в объяснениях заявителей в судебном заседании после изучения транскриптов информационных телепередач за указанные дни. Таким образом, суд не применил закон, подлежащий применению, что в соответствии с п. 4 ч. 1 ст. 362 и абз. 2 ст. 363 ГПК РФ является основанием для отмены судебного решения в кассационном порядке.

Судом не опровергнут содержащийся в заявлении вывод, основанный на представленных в суд письменных и аудиовизуальных доказательствах, о большом массиве незаконных агитационных материалов в поддержку «Единой России» и против КПРФ, распространенном в период избирательной кампании на основных каналах телевидения — прежде всего на государственных Первом канале и РТР.

Позиция кассационной коллегии Верховного Суда Российской Федерации

Юридически значимыми обстоятельствами, подлежащими доказыванию по настоящему делу, являются обстоятельства, свидетельствующие не о любых нарушениях избирательного законодательства, а только о таких, которые су-

шественно повлияли на результаты волеизъявления граждан и не позволяют выявить их действительную волю.

Заявители представили суду в подтверждение фактов нарушения порядка информирования избирателей через средства массовой информации и незаконной предвыборной агитации видеозаписи и их письменное изложение (транскрипты) новостных и информационно-аналитических передач пяти телеканалов за 96 дней, предшествующих дню выборов (с 3 сентября по 7 декабря 2003 г. включительно).

Как видно из протокола судебного заседания, после исследования транскриптов за 4 дня (03.09, 05.09, 06.09, 07.09) суд, исходя из однородности представленного материала, установил с учетом мнения лиц, участвующих в деле, порядок их исследования, предусматривающий проверку транскрипционных записей телеэфира по тем дням, которые предложат участники процесса в определенных им пределах. Установленный судом порядок не отразился на полноте исследования обстоятельств дела, не нарушил принцип равенства прав участвующих в деле лиц по доказыванию своих требований и возражений, позволил каждому из них предложить для исследования основные транскрипты, в которых, как они считают, зафиксированы наиболее очевидные факты нарушения избирательного закона либо сведения, опровергающие подобные факты. В таком порядке были подробно исследованы по предложению заявителей транскрипты за 8 дней (20.09, 20.10, 05.10, 31.10, 04.11, 18.11, 28.11, 05.12), по предложению представителей ЦИК РФ — за 2 дня (27.09, 03.12).

Дополнительно суд исследовал транскрипционную запись и видеозапись телеэфира, относящиеся ко дню выборов — 7 декабря 2003 г. Всего подробно исследованы записи передач пяти основных телеканалов за 14 дней, или 13,4% от числа представленных. При этом свидетель Мазина И.В. подтвердила, что транскрипты являются точной и полной расшифровкой видеозаписей телеэфира за эти дни. Данный факт никем из участников процесса не оспаривался.

Оценивая содержание исследованных транскриптов телеэфира, суд пришел к выводу о том, что отнесение телевизионных сюжетов к информации о той или иной политической партии, избирательном блоке, а также определение продолжительности такой информации осуществлялось заявителями на основании собственных субъективных представлений и предположений и без учета информации о политических партиях на других телевизионных каналах, в свои расчеты распределения объема информационного времени между политическими партиями они включили и хронометраж авторских информационно-аналитических программ без учета правовой позиции Конституционного Суда Российской Федерации, выраженной в Постановлении от 30 октября 2003 г. № 15-П.

Суд на основе надлежащей оценки транскрипционных записей и других проанализированных в решении доказательств в их взаимной связи обоснованно не согласился с доводами заявителей о том, что информационное обеспечение выборов депутатов Государственной Думы проводилось с такими грубыми нарушениями избирательного закона, выразившимися в преимущественном освещении в средствах массовой информации деятельности только одной политической партии и выдвинутых ею кандидатов, которые не позволяют выявить действительную волю избирателей. Исследованные судом транскрипционные записи, наиболее ярко отражающие, по мнению заявителей, неравенство политических партий, не позволяют сделать вывод о том, что в информационных блоках имел значительный перевес объема эфирного времени в пользу одной политической партии.

Суд в соответствии с ч. 3 ст. 67 ГПК РФ оценил в решении достаточность и взаимную связь доказательств и признал достаточными для вывода о действительных обстоятельствах, относящихся к информированию избирателей, сведения о фактах, полученные на основе исследованных транскриптов, которые по своему характеру идентичны. При этом суд обоснованно не согласился с предложенной заявителями методикой произвольного отнесения телесюжетов к позитивной либо негативной информации, поскольку одна и та же информация может быть воспринята частью избирателей как позитивная, а другой частью — как негативная. С учетом этого не может быть определено точное числовое значение той или иной информации и ее продолжительности, а следовательно и распределения в зависимости от характера информации объема эфирного времени между политическими партиями, избирательными блоками, на что ссылаются заявители, в том числе в своей жалобе.

В кассационной жалобе заявители и не указывают на другие, не исследованные в судебном заседании транскрипты, которые, по их мнению, содержат сведения об очевидных нарушениях порядка информирования избирателей, не учтенные судом, и могут повлиять на выводы суда относительно объема и характера распространенной информации о политических партиях. Их доводы сводятся к иной оценке содержания транскриптов, без указания на четкие критерии, которые позволяли бы разграничить отнесение распространенных информационных материалов к той или иной политической партии и признать транскрипты достаточным доказательством, подтверждающим нарушение принципа равенства политических партий в информационном освещении их избирательных действий.

Обстоятельства, установленные судом, опровергают утверждения о неравенстве политических партий и явном преимуществе одной политической партии в доступе к средствам массовой информации.

Поэтому ссылки в кассационной жалобе на отсутствие в решении оценки перевеса объема эфирного времени в отношении одной политической партии и на то, что суд не коснулся главного основания заявленного требования, не соответствуют действительности.

Опровергнут по мотивам, подробно изложенным в решении суда, и довод заявителей о большом массиве незаконных агитационных материалов в поддержку партии «Единая Россия» и против КПРФ, распространенных на основных каналах телевидения. Суду представлено только одно судебное постановление о привлечении государственной телерадиокомпании к административной ответственности за нарушение порядка участия средств массовой информации в информационном обеспечении выборов и за проведение предвыборной агитации вне агитационного периода.

Нельзя согласиться с доводом об ошибочном применении судом ст. 6 Федерального закона «О порядке освещения деятельности органов государственной власти в государственных средствах массовой информации». Данная норма Закона прямо предписывает государственным федеральным аудиовизуальным средствам массовой информации включать в информационные программы в день, когда состоялось соответствующее событие, сообщения о заявлениях, обращениях и пресс-конференциях Президента Российской Федерации, а также об иных общественно значимых фактах деятельности федеральных органов государственной власти. Из этой формулировки следует, что перечень вопросов, по которым должна даваться информация о деятельности Президента Российской Федерации, не является закрытым, как ошибочно утверждает в кассационной жалобе.

Безусловно, средства массовой информации в период предвыборной кампании, исходя из требований избирательных законов, обязаны воздерживаться от воспроизведения в информационных сообщениях высказываний, носящих агитационный характер. Однако, оценив содержание выступлений Президента Российской Федерации 20 сентября и 28 ноября 2003 г., распространенных средствами массовой информации, суд не усмотрел в них признаков предвыборной агитации за партию «Единая Россия». Мотивы, по которым суд пришел к такому выводу, приведены в решении.

Учитывая, что нарушений избирательного закона, не позволяющих выявить действительную волю избирателей, судом не установлено, а отдельные нарушения правил ведения предвыборной агитации и информационного обеспечения выборов не являются основанием для признания результатов выборов недействительными и отмены протокола и постановления ЦИК РФ по этому вопросу, в удовлетворении требований, указанных в пунктах 1 и 2 заявления, отказано обоснованно⁴⁸.

⁴⁸ Полный текст Определения Верховного Суда Российской Федерации см.: Вестник ЦИК РФ. 2005. № 1. С. 70–83.

Как различить информирование и агитацию?

Через год с небольшим после судебного процесса по оспариванию результатов выборов депутатов Государственной Думы была издана книга С.В. Большакова и А.Г. Головина «Информационное обеспечение выборов и референдумов в Российской Федерации». Книга примечательна тем, что оба ее автора выступали на этом суде в качестве представителей ЦИК РФ.

Однако авторы не анализируют в книге ни сам судебный процесс, ни принятые на нем судебные решения, а лишь отмечают в сноске, что «наиболее показательными судебными решениями, в которых исследуется вопрос о наличии агитационной цели в действиях конкретных организаций, осуществляющих выпуск СМИ, и журналистов, на настоящий момент представляются Решение Верховного Суда Российской Федерации от 16 декабря 2004 г. по делу № ГКПИ2004-1295 и Определение Верховного Суда Российской Федерации от 7 февраля 2005 г. по делу № КАС05-12»⁴⁹.

Тем не менее авторы книги высказывают довольно интересную точку зрения по вопросу об ограничении информирования избирателей от предвыборной агитации. Отмечая, что в соответствии с правовой позицией Конституционного Суда РФ критерием, позволяющим различить предвыборную агитацию и информирование, может служить лишь наличие в агитационной деятельности специальной цели, авторы признали, что выработка механизмов установления наличия агитационной цели является одним из приоритетных направлений развития юридической практики в сфере информационного обеспечения выборов. Они обозначили конкретные признаки, которые, по их мнению, позволяют правоприменителю сделать вывод о наличии агитационной цели в действиях журналиста или редакции (оговорившись при этом, что данные признаки следует рассматривать в контексте иных конкретных обстоятельств дела). Далее эти признаки перечислены.

1. Обращение журналиста к интервьюируемому с вопросами, носящими провокационный характер, т. е. предполагающими ответ, способный произвести агитационный эффект (особенно если интервьюируемый относится к категории лиц, которым запрещено проведение предвыборной агитации, например, является лицом, замещающим государственную должность). Примерами могут служить вопросы: «За кого вы будете голосовать на предстоящих выборах?», «Какой политической партии вы отдаете предпочтение?», «Что, по вашему мнению, ждет страну (область, город и т.п.) в случае победы на выборах кандидата N (партии N)?», «Чья победа на выборах наиболее желательна?» и т.п. Аналогично оценивается выбор журналистом (редакцией)

⁴⁹ Большаков С.В., Головин А.Г. Информационное обеспечение выборов и референдумов в Российской Федерации. М., 2006. С. 135.

провоцирующих тем для интервью (например, интервью с губернатором области, посвященное теме текущей избирательной кампании по выборам депутатов законодательного/представительного власти области и расстановке политических сил на этих выборах).

2. Явная неадекватность освещения какого-либо события (предвыборного мероприятия того или иного кандидата, избирательного объединения) по отношению к информационному поводу. Это может проявляться как в чрезмерном освещении незначительного события, так и в замалчивании информации о событии, явно вызывающем общественный интерес. При этом, однако, необходимо учитывать, были ли представители организаций, осуществляющих выпуск СМИ, своевременно уведомлены о соответствующем предвыборном мероприятии.

3. Систематичность (в нескольких номерах периодического печатного издания, нескольких выпусках теле- или радиопередачи) и тенденциозность (с устойчивым преобладанием позитивных или же негативных оценок) освещения конкретной, имеющей непосредственное отношение к избирательным кампаниям кандидатов, избирательных объединений темы одним автором (в этом случае скорее можно говорить об агитационной цели автора, но не исключена и цель редакции). Иной вариант — явно тенденциозная компиляция материалов разных авторов, посвященных конкретной теме, имеющей непосредственное отношение к избирательным кампаниям кандидатов, избирательных объединений (тут скорее надо говорить об агитационной цели редакции, хотя не исключена и цель отдельных авторов).

4. Систематическое описание на протяжении длительного времени (но в рамках избирательной кампании) возможных последствий дальнейшего «нахождения у власти» определенного лица или политической силы или «прихода к власти» иного лица, иной политической силы.

5. Чрезмерно частое появление в печати или эфире аналитических материалов, посвященных выборам (точнее, избирательным кампаниям кандидатов, избирательных объединений), появление специальных (явно «под выборы») информационно-аналитических программ (что может быть использовано с агитационной целью)⁵⁰.

По нашему мнению, следует оценить положительно попытки выработать общие критерии выявления в действиях журналистов и редакций агитационной цели. Отметим лишь, что первых три признака были хорошо заметны в ходе избирательной кампании, ставшей предметом разбирательства в Верховном Суде РФ, и остается выразить сожаление, что авторы книги не попытались применить свои критерии в ходе этого судебного процесса. Что касается пятого признака, то его формулировка вызывает скорее недоумение. Очевидно, что во вре-

⁵⁰ См.: *Большаков С.В., Головин А.Г.* Указ. соч. С. 92–93.

мья избирательной кампании есть потребность в увеличении количества аналитических материалов, и появление аналитических программ специально «под выборы» следует только приветствовать. Однако так же очевидно, что такие программы должны быть объективными. Явная тенденциозность аналитической программы может служить признаком наличия у ее автора агитационной цели. Вопрос именно в том, как можно доказать такую тенденциозность.

И еще один важнейший вопрос. Как видно из приведенного выше перечня, один из главных признаков наличия агитационной цели — систематичность действий одинаковой направленности, что, учитывая быстротечность избирательной кампании, можно выявить чаще всего лишь после ее окончания. В связи с этим нам представляется неверным подход, провозглашенный в ходе упомянутого судебного процесса, согласно которому доказательством наличия большого объема незаконной агитации должно быть множество решений мировых судей, полученных в ходе кампании.

2.5. Особенности информационного обеспечения кампании по проведению референдума

Законодательное регулирование информационного обеспечения референдума практически не отличается от регулирования информационного обеспечения выборов. Разница лишь в том, что основным субъектом агитации являются не кандидаты и избирательные объединения, а инициативная группа по проведению референдума и иные группы участников референдума (такие группы в отдельных законах называются агитационными).

Особая ситуация возникает лишь тогда, когда на референдум выносятся проект нормативного акта. В этом случае граждане должны иметь возможность своевременно ознакомиться с данным проектом. Закон о гарантиях содержит специальную статью (ст. 55), состоящую из одного абзаца, в которой говорится, что «каждый участник референдума не позднее чем за 30 дней до дня голосования имеет право получить текст этого проекта в территориальной комиссии (избирательной комиссии муниципального образования)». При этом «обязанность изготовления и распространения указанного текста возлагается на инициативную группу по проведению референдума, если иное не предусмотрено законом. Оплата изготовления указанного текста осуществляется за счет средств соответствующего фонда референдума, если иное не предусмотрено законом».

Кроме того, ст. 61 данного федерального закона предусматривает размещение проекта нормативного акта на информационном стенде в помещении для голосования.

Во многих региональных законах содержится также требование к сборщикам подписей в поддержку инициативы проведения референдума предъявлять

Обеспечение открытости органов власти для граждан и юридических лиц

по первому требованию гражданина проект выносимого на референдум нормативного акта⁵¹.

В научно-практическом комментарии к Закону о гарантиях⁵² содержатся рекомендации для региональных законодателей установить в законах субъектов РФ более подробное регулирование этого вопроса. В частности, рекомендуется установить, в какой форме изготавливается текст, в каком количестве, каков порядок получения текста гражданином и др. Однако в большинстве региональных законов просто дублируется абзац из федерального закона (с исключением слов «если иное не предусмотрено законом», а иногда и без исключения этих неуместных в региональном законе слов).

Таким образом, законы содержат существенную неопределенность. С одной стороны, указанные требования можно трактовать как обязанность инициативной группы напечатать проект тиражом, равным числу граждан, имеющих право на участие в референдуме (например, для Москвы это около 7 млн, для Нижегородской области — около 3 млн), на что может уйти большая часть фонда референдума. С другой стороны, очевидно, что лишь небольшая часть граждан реально пойдет в комиссию получать текст проекта, и поэтому печатать его можно значительно меньшим тиражом. Однако комиссия, организующая референдум, может потребовать от инициативной группы напечатать максимальный тираж. Впрочем, санкции за невыполнение такого требования не предусмотрены.

⁵¹ Это требование содержалось и в Федеральном законе от 19 сентября 1997 г. № 124-ФЗ (утратившим силу в 2002 г.), однако в действующем федеральном законе его нет.

⁵² См.: Научно-практический комментарий к Федеральному закону «Об основных гарантиях избирательных прав и права на участие в референдуме граждан Российской Федерации». М., 2003.