

Настоящее издание подготовлено Международным Фондом Избирательных Систем и Институтом Развития Избирательных Систем совместно с Национальным Институтом Прессы, в сотрудничестве с Центральной Избирательной комиссией Российской Федерации.

- 1 -
Международный Фонд Избирательных Систем
International Foundation for Electoral Systems

**СРЕДСТВА
МАССОВОЙ
ИНФОРМАЦИИ
И ПАРЛАМЕНТСКИЕ
ВЫБОРЫ
1999 ГОДА
В РОССИИ**

Москва

Издательство
«ПРАВА ЧЕЛОВЕКА»
1999



Настоящее издание осуществлено при финансовой поддержке Агентства Международного развития США. Мнения, высказываемые в данном издании, принадлежат авторам и не обязательно выражают позицию Агентства Международного развития США или Международного Фонда Избирательных Систем.

Информацию, содержащуюся в настоящем издании, разрешается перепечатывать при обязательной ссылке на МФИС.

Международный Фонд Избирательных Систем
113054, Москва, Б. Строченовский пер., д. 15а
Тел.: (095) 232-38-29
Факс.: (095) 232-38-20
e-mail: <ifes@ifes.ru>
<http://www.ifes.ru>

ISBN 5-7712-0119-7

© МФИС, Московское представительство, 1999

Содержание

Обязанности средств массовой информации в период проведения выборов <i>А. Постников</i>	5
Взаимодействие избирательных комиссий со средствами массовой информации <i>С. Большаков</i>	26
Особенности нового закона о выборах депутатов Госдумы и агитация в СМИ <i>М. Кудрявцев</i>	31
Условия проведения предвыборной агитации через периодические печатные издания <i>И. Еремин</i>	40
Телевидение и выборы 1999 г.: некоторые организационно-правовые аспекты <i>И. Иванов</i>	46
Роль Судебной палаты в становлении, развитии и реализации права на предвыборную агитацию через СМИ <i>В. Монахов</i>	57
О выборах, профессионализме журналиста и цене ошибок <i>В. Авдеев</i>	66
Информационная прозрачность выборов: роль и возможности прессы <i>И. Дзялошинский</i>	75
Что «отстоим»? Что отстоится? (О некоторых этических аспектах работы журналистов на выборах-99) <i>Ю. Казаков</i>	84
О некоторых аспектах использования средств массовой информации для ведения негативной кампании <i>А. Булычев</i>	100
 Приложения	
Федеральный закон РФ «Об основных гарантиях избирательных прав и права на участие в референдуме граждан Российской Федерации» (извлечения)	104
Федеральный закон РФ «О выборах депутатов Государственной Думы Федерального Собрания Российской Федерации» (извлечения)	118

Об оценке ряда материалов «Блока Юрия Болдырева», распространенных через средства массовой информации в ходе предвыборной кампании по избранию депутатов Законодательного собрания Санкт-Петербурга 2-го созыва	134
О характере рекламного видеоблока «Время думать о людях», распространенного в марте–апреле 1998 г. по каналам телекомпаний Свердловской области	137
О соответствии демонстрации передачи «Заговор» в эфире ТРК «Петербург» 19 декабря 1998 г. требованиям законодательства о выборах	138
О правомерности отказа руководства ГТРК Республики Адыгея в предоставлении эфирного времени для выступления кандидатам на должность главы местного органа исполнительной власти	140
Об обращении кандидата в депутаты Государственной Думы от избирательного блока «Власть – народу!» С.Н. Терехова в связи с публикацией «Парад авторитетов» в газете «Московский комсомолец»	142
Кодекс профессиональной этики российского журналиста, принятый в 1994 году (извлечения)	144
Хартия телерадиовещателей	146
Меморандум Национальной ассоциации телевещателей России	148
Памятка журналиста телекомпании НТВ (Москва)	150

5-

Обязанности средств массовой информации в период проведения выборов

Введение

В предлагаемом пособии освещаются юридические и некоторые практические вопросы, связанные с участием средств массовой информации в проведении избирательных кампаний кандидатов, избирательных объединений, избирательных блоков. Особое внимание уделено решению этих вопросов в период проведения выборов депутатов Государственной Думы Федерального Собрания Российской Федерации.

Вступившие в силу изменения и дополнения в Федеральный закон «**Об основных гарантиях избирательных прав и права на участие в референдуме граждан Российской Федерации**» (далее «Об основных гарантиях...»), а также новая редакция Федерального закона «**О выборах депутатов Государственной Думы Федерального Собрания Российской Федерации**» (далее «О выборах депутатов...») содержат весьма обстоятельное регулирование участия средств массовой информации в избирательных кампаниях. По сравнению с ранее действовавшими законодательными актами, которые, в частности, устанавливали порядок проведения выборов Государственной Думы в 1995 г., в вышеуказанных федеральных законах содержится значительный объем новых обязанностей и ограничений для средств массовой информации. Нормами этих законов должны руководствоваться как руководители средств массовой информации, так и журналисты, участвующие в освещении избирательной кампании. Они обязательны и для непосредственных участников избирательного процесса (кандидатов, избирательных объединений, избирательных блоков), являющихся в избирательной кампании партнерами СМИ.

Ранее Центральная избирательная комиссия Российской Федерации при проведении федеральных выборов издавала инструкции о порядке предоставления эфирного времени на каналах государственных телерадиокомпаний и публикации агитационных предвыборных материалов в периодических печатных изданиях с государственным участием. Аналогичные инструкции издавались избирательными комиссиями субъектов Российской Федерации при проведении региональных и местных выборов. Новое избирательное законодательство делает основной упор на регламентацию предвыборной агитации через СМИ в самих законах о выборах.

Нарушение СМИ порядка их участия в избирательных кампаниях может повлечь применение юридических санкций. Они включают в себя прежде всего меры административной ответственности, предусмотренные **Кодексом РСФСР об административных правонарушениях**, которые применяются к должностным лицам СМИ и журналистам. В настоящее время перечень административных правонарушений в сфере участия СМИ в избирательных кампаниях уточняется, при этом ставится вопрос и о применении серьезных штрафных санкций за соответствующие правонарушения и к самим средствам массовой информации.

Основные термины и понятия

Нами используется две категории терминов и понятий.

Во-первых, это термины и понятия, определенные в избирательном законодательстве, и прежде всего в ст. 2 Федерального закона «Об основных гарантиях...».

Во-вторых, это термины, которые хотя и не применяются в избирательном законодательстве, однако их использование помогает усвоить некоторые технически сложные конструкции избирательного законодательства. В частности, к числу таких терминов относится понятие т. н. «регулируемых СМИ».

«Регулируемые СМИ» – это организации, осуществляющие теле- и (или) радиовещание, и периодические печатные издания, которым присуще хотя бы одно из следующих свойств:

– учредителем (соучредителем) данной организации или издания должны являться государственные или муниципальные органы, организации, учреждения;

– эта организация или издание должны финансироваться не менее чем на 15 процентов от собственного бюджета за год до назначения выборов за счет средств, выделенных федеральными органами государственной власти, органами государственной власти субъектов Российской Федерации, органами местного самоуправления.

В Федеральном законе «Об основных гарантиях...» к «регулируемым СМИ» относятся организации, осуществляющие теле- и (или) радиовещание, и периодические печатные издания, указанные в п. 1 статьи 39 Федерального закона.

В пунктах 1–4 ст. 55 Федерального закона «О выборах депутатов...» указаны разновидности т. н. «регулируемых СМИ». Они включают:

Государственные «регулируемые СМИ» – организации, осуществляющие теле- и (или) радиовещание, и периодические печатные издания, если их учредителями (соучредителями) являются государственные органы, организации, учреждения и (или) если эти организации, издания финансировались не менее чем на 15 процентов бюджета соответствующей организации, издания за год, предшествовавший дню официального опубликования решения о назначении выборов за счет средств, выделенных федеральными органами государственной власти, органами государственной власти субъектов Российской Федерации. О таких СМИ речь идет в п. 1 ст. 55 Федерального закона «О выборах депутатов...».

В зависимости от территориальных масштабов деятельности государственных «регулируемых СМИ» различаются общероссийские и региональные государственные «регулируемые СМИ».

Общероссийские государственные «регулируемые СМИ» – это государственные «регулируемые СМИ», к которым относятся организации телерадиовещания, зона уверенного приема передач которых находится в пределах половины или более половины субъектов Российской Федерации, и редакции периодических печатных изданий, распространяемых на территории половины или более чем половины субъектов Российской Федерации. О данных СМИ речь идет в п. 2 ст. 55 Федерального закона «О выборах депутатов...».

Региональные государственные «регулируемые СМИ» – это государственные «регулируемые СМИ», к которым относятся организации телерадиовещания, зона уверенного приема передач которых находится в пределах менее чем половины субъектов Российской Федерации, а также подразделения общероссийских государственных «регулируемых организаций» телерадиовещания, редакции периодических печатных изданий, распространяемых на территории менее чем половины субъектов Российской Федерации. О данных СМИ речь идет в п. 3 ст. 55 Федерального закона «О выборах депутатов...».

Муниципальные «регулируемые СМИ» отличаются от государственных «регулируемых СМИ» тем, что их учредителями (соучредителями) выступают органы местного самоуправления или же они в установленной доле (свыше 15 процентов) финансировались за счет средств, выделенных органами местного самоуправления. Об этих СМИ речь идет в п. 4 ст. 55 Федерального закона «О выборах депутатов...».

Федеральный список кандидатов – единый, заверенный Центральной избирательной комиссией РФ для сбора подписей или зарегистрированный этой комиссией список лиц, выдвинутых избирательным объединением, избирательным блоком на выборах в Государственную Думу; федеральные списки кандидатов формируются для участия избирательных объединений, избирательных блоков в пропорциональном распределении депутатских мандатов при проведении выборов в Думу, и их следует отличать от списков кандидатов, выдвинутых избирательным объединением, избирательным блоком по одномандатным избирательным округам.

Региональная группа кандидатов – формально определенная часть федерального списка кандидатов, выдвинутых избирательным объединением, избирательным блоком при проведении выборов в Государственную Думу Федерального Собрания РФ, которая соответствует определенному субъекту Российской Федерации или нескольким субъектам РФ. Разделение федерального списка кандидатов на региональные группы является обязанностью избирательного объединения, избирательного блока (п. 8 ст. 39 Федерального закона «О выборах депутатов...»).

Предвыборная агитация – деятельность граждан РФ, кандидатов, избирательных объединений, избирательных блоков, общественных объединений, имеющая целью побудить или побуждающая избирателей к участию в выборах, а также голосованию за тех или иных кандидатов (списки кандидатов) или против них. Соответственно граждане Российской Федерации, кандидаты, избирательные объединения, избирательные блоки, общественные объединения являются **субъектами предвыборной агитации**.

Вопросы и ответы

1. Какими законодательными актами устанавливаются дополнительные обязанности средств массовой информации в период проведения выборов?

В период проведения выборов различных уровней (федерального, регионального, местного) на средства массовой информации возлагается целый ряд дополнительных обязанностей, что является важным условием проведения открытых, свободных и демократических выборов.

1.1. Общие обязанности средств массовой информации, действующие на всех выборах, проводимых в Российской Федерации, устанавливаются в **Федеральном законе «Об основных гарантиях избирательных прав и права на участие в референдуме граждан Российской Федерации»** от 19 сентября 1997 года, который в настоящее время действует с изменениями и дополнениями, внесенными Федеральным законом от 30 марта 1999 года. По сравнению с другими избирательными законами этот Федеральный закон имеет более высокую юридическую силу.

1.2. Конкретизация обязанностей средств массовой информации применительно к выборам в Государственную Думу содержится в **Федеральном законе «О выборах депутатов Государственной Думы Федерального Собрания Российской Федерации»** от 24 июня 1999 года.

1.3. Конкретные обязанности средств массовой информации при проведении выборов в субъектах Российской Федерации (выборов главы исполнительной власти субъекта Российской Федерации, депутатов законодательных органов государ-

ственной власти, глав муниципальных образований и иных выборных должностных лиц местного самоуправления, депутатов представительных органов местного самоуправления) устанавливаются законами субъектов Российской Федерации, которые принимаются в соответствии с Федеральным законом «Об основных гарантиях...».

2. На какие средства массовой информации возлагаются дополнительные обязанности, связанные с проведением выборов? Как дифференцируется объем этих обязанностей применительно к различным СМИ?

2.1. Есть целый ряд обязанностей средств массовой информации, которые в равной степени распространяются на все СМИ в период выборов: это, в частности, обязанность не допускать злоупотребления свободой массовой информации, соблюдать установленные сроки проведения предвыборной агитации, публиковать в установленном порядке результаты социологических исследований и ряд других.

2.2. Вместе с тем на т.н. «регулируемые СМИ» возлагается максимальный объем обязанностей, связанных с проведением избирательных кампаний.

На «регулируемые СМИ», в частности, возлагаются обязанности по обеспечению зарегистрированным кандидатам, избирательным объединениям, избирательным блокам равных условий проведения предвыборной агитации, предоставлению им бесплатного эфирного времени, бесплатной печатной площади, обязанности по публикации решений избирательных комиссий, а также данных о финансовых операциях, совершаемых по специальным счетам избирательных фондов кандидатов, избирательных объединений, избирательных блоков.

2.3. Объем обязанностей, возлагаемых на государственные и муниципальные «регулируемые СМИ», является неодинаковым, что определяется уровнем выборов и закрепляется в законах, регулирующих проведение соответствующих выборов. Применительно к выборам депутатов Государственной Думы Федерального Собрания установлен следующий порядок.

– В Федеральном законе «О выборах депутатов...» установлено, что государственные «регулируемые СМИ» обязаны обеспечить зарегистрированным по одномандатным избирательным округам кандидатам, а также избирательным объединениям, избирательным блокам, зарегистрировавшим федеральные списки кандидатов, равные условия проведения предвыборной агитации, представления избирателям своих предвыборных программ (ч. 1 ст. 55 Федерального закона).

– Муниципальные «регулируемые СМИ» обязаны предоставлять равные возможности для проведения предвыборной агитации зарегистрированным кандидатам, избирательным объединениям, избирательным блокам, зарегистрировавшим федеральные списки кандидатов. Однако допускается отказ этих СМИ от публикации каких бы то ни было предвыборных агитационных материалов при условии их полного неучастия в агитационной деятельности в какой бы то ни было форме (ч. 4 ст. 55 Федерального закона).

2.4. Организации телерадиовещания и периодические печатные издания, не относящиеся к т.н. «регулируемым СМИ», вправе на договорной основе предоставить за плату эфирное время, печатную площадь зарегистрированным кандидатам, избирательным объединениям, избирательным блокам. При этом порядок такого предоставления регламентируется соответствующими законами о выборах (см. п. 8.5. и 12.2.).

3. Как влияет размер территории, на которую осуществляется вещание «регулируемых СМИ», на объем обязанностей по обеспечению равных условий проведения предвыборной агитации кандидатам, избирательным объединениям, избирательным блокам?

3.1. Этот вопрос решается в законах, регулирующих проведение соответствующих выборов.

3.2. Применительно к выборам депутатов Государственной Думы установлены некоторые особенности проведения предвыборной агитации через «регулируемые СМИ» в зависимости от размеров территории, в пределах которой находится зона уверенного приема передач организации телерадиовещания либо на которой распространяется периодическое печатное издание. Соответственно установлены дифференцированные возможности для проведения предвыборной агитации:

- избирательными объединениями, избирательными блоками, зарегистрировавшими федеральные списки кандидатов;
- региональными группами кандидатов;
- кандидатами, зарегистрированными по одномандатным избирательным округам.

Общероссийские «регулируемые СМИ» обязаны предоставлять возможность проведения предвыборной агитации избирательным объединениям, избирательным блокам, зарегистрировавшим федеральные списки кандидатов. Перечень указанных СМИ публикуется Центральной избирательной комиссией РФ не позднее чем на десятый день после дня официального опубликования решения о назначении выборов (ч. 2 ст. 55 Федерального закона «О выборах депутатов...»).

Организации телерадиовещания, редакции периодических печатных изданий, относящиеся к региональным «регулируемым СМИ», обязаны предоставить возможность проведения предвыборной агитации соответственно региональным группам кандидатов и кандидатам, зарегистрированным по одномандатным избирательным округам, на равных условиях. Перечень региональных «регулируемых СМИ» публикуется избирательными комиссиями субъектов Российской Федерации не позднее чем на десятый день после дня официального опубликования решения о назначении выборов (ч. 3 ст. 55 Федерального закона «О выборах депутатов...»).

4. Каким образом СМИ могут участвовать в предвыборной агитации?

Средства массовой информации не относятся к самостоятельным субъектам предвыборной агитации. Однако данная агитация может осуществляться *посредством* СМИ теми субъектами, за которыми это право признано в законодательстве.

Следует иметь в виду, что в предвыборной агитации не могут участвовать члены избирательных комиссий с правом решающего голоса, государственные органы, органы местного самоуправления, благотворительные организации, религиозные объединения, а также лица, замещающие государственные и муниципальные должности, государственные и муниципальные служащие, военнослужащие при исполнении ими своих должностных или служебных обязанностей или с использованием преимуществ должностного или служебного положения (п. 5 ст. 37 Федерального закона «Об основных гарантиях...»). Согласно п. 8 ст. 3 этого закона иностранные граждане (за исключением случая, когда они в соответствии с международным договором имеют избирательные права при проведении муниципальных выборов), лица без гражданства, иностранные юридические лица не вправе осуществлять деятельность, способствующую либо препятствующую выдвижению кандидатов (списков кандидатов), избранию зарегистрированных кандидатов; соответственно исключает-

ся их участие в предвыборной агитации. СМИ обязаны обеспечить соблюдение этих запретов.

5. Каковы сроки проведения предвыборной агитации через СМИ?

5.1. Проведение предвыборной агитации через СМИ должно укладываться в те сроки, которые установлены для агитации в пользу соответствующих кандидатов, списков кандидатов, выдвинутых избирательными объединениями, избирательными блоками. Предвыборная агитация начинается со дня регистрации кандидата (списка кандидатов) и прекращается в ноль часов за сутки до дня голосования.

5.2. В случае проведения повторного голосования предвыборная агитация возобновляется со дня официального опубликования решения о назначении повторного голосования и прекращается в ноль часов за сутки до дня повторного голосования.

5.3. Законами особо оговариваются сроки проведения зарегистрированными кандидатами, избирательными объединениями, избирательными блоками предвыборной агитации через «регулируемые СМИ». Данная агитация, как правило, начинается после распределения между кандидатами, избирательными объединениями, избирательными блоками бесплатного эфирного времени, бесплатной печатной площади. Так, в соответствии со ст. 56 (п. 3 и 14) Федерального закона «О выборах депутатов...» бесплатное и платное эфирное время предоставляется организацией телерадиовещания в период, который начинается за 30 дней до дня голосования и оканчивается за день до дня голосования. Согласно же ст. 57 (п. 3 и 11) указанного Федерального закона бесплатная и платная печатная площадь предоставляется редакциями соответствующих периодических печатных изданий в период, который начинается за 40 дней до дня голосования и оканчивается за один день до дня голосования.

6. Какой порядок установлен для взаимодействия средств массовой информации с избирательными комиссиями?

«Регулируемые СМИ» должны предоставлять возможность для размещения печатной информации избирательных комиссий, а также предоставлять избирательным комиссиям бесплатное эфирное время для информирования избирателей о сроках и порядке осуществления избирательных действий, о ходе избирательной кампании, о кандидатах. Согласно п. 7 ст. 18 Федерального закона «О выборах депутатов...» при проведении выборов в Государственную Думу эта обязанность возложена на государственные «регулируемые СМИ». Возникающие при этом расходы данных СМИ покрываются за счет их текущего бюджетного финансирования. Иные СМИ обязаны предоставлять избирательным комиссиям необходимые сведения и материалы, давать ответы на их обращения в сроки, установленные законами. В частности, Федеральным законом «О выборах депутатов...» (п. 8 ст. 18) установлено, что указанные обязанности должны выполняться СМИ в пятидневный срок, а за пять дней до дня выборов и в день выборов – немедленно.

Также следует иметь в виду, что акты и решения избирательных комиссий, принятые в пределах их компетенции, являются обязательными для средств массовой информации.

7. Какой порядок установлен для предоставления бесплатного эфирного времени организациями телерадиовещания?

7.1. Организации телерадиовещания, относящиеся к «регулируемым СМИ», обязаны предоставлять бесплатное эфирное время зарегистрированным кандида-

там, избирательным объединениям, избирательным блокам. Кроме того, в Федеральном законе «О выборах депутатов...» особо оговаривается порядок предоставления бесплатного эфирного времени региональным группам кандидатов.

При проведении выборов депутатов Государственной Думы Федерального Собрания Российской Федерации обязанность предоставления бесплатного эфирного времени возлагается на государственные «регулируемые организации» телерадиовещания.

Расходы организаций телерадиовещания, связанные с бесплатным предоставлением эфирного времени зарегистрированным кандидатам, избирательным объединениям, избирательным блокам (а также региональным группам кандидатов при проведении выборов в Государственную Думу), покрываются за счет средств текущего бюджетного финансирования этих организаций.

7.2. Предоставление бесплатного эфирного времени зависит от масштаба территории, на которую осуществляется телерадиовещание соответствующим СМИ.

Федеральным законом «Об основных гарантиях...» установлено, что при проведении выборов Президента Российской Федерации, депутатов Государственной Думы общий объем бесплатного эфирного времени, выделяемого каждой общероссийской организацией, осуществляющей телерадиовещание, должен составлять не менее одного часа в рабочие дни. Соответствующие региональные организации на этих же выборах обязаны выделять не менее 30 минут бесплатного эфирного времени в рабочие дни, а в случае если их общее время вещания составляет менее двух часов – не менее одной четвертой общего объема времени вещания.

7.3. Федеральным законом «О выборах депутатов...» (п. 6 ст. 55 и п. 4 ст. 56) особо оговорено, что кандидаты, зарегистрированные по одномандатным избирательным округам (включая и тех, которые включены в общефедеральную часть федерального списка кандидатов), не вправе воспользоваться бесплатным эфирным временем на каналах общероссийских организаций телерадиовещания. В то же время зарегистрированный кандидат, выдвинутый избирательным объединением, избирательным блоком по одномандатному избирательному округу и одновременно включенный в региональную группу кандидатов федерального списка кандидатов этого же избирательного объединения, избирательного блока, вправе использовать бесплатное эфирное время на каналах региональных организаций телерадиовещания либо как кандидат, зарегистрированный по одномандатному избирательному округу, либо как кандидат, включенный в региональную группу кандидатов. Вышеуказанное регулирование направлено на предотвращение необоснованных преимуществ в доступе к телерадиовещанию кандидатов, зарегистрированных как в одномандатных избирательных округах, так и одновременно входящих в федеральные списки кандидатов, выдвинутых избирательными объединениями, избирательными блоками.

7.4. В соответствии с законом бесплатное эфирное время должно приходиться на период, когда теле- и радиoproграммы собирают наибольшую территорию.

7.5. Кандидат, избирательное объединение, избирательный блок вправе самостоятельно определять форму и характер своей агитации через средства массовой информации за отдельными изъятиями, установленными законом. Так, Федеральным законом «Об основных гарантиях...» предусмотрено, что не менее одной трети от общего объема выделяемого бесплатного эфирного времени отводится кандидатам, избирательным объединениям, избирательным блокам для совместного проведения дискуссий, «круглых столов» и иных аналогичных агитационных мероприятий.

В соответствии с п. 8 ст. 56 Федерального закона «О выборах депутатов...» отказ зарегистрированного кандидата, избирательного объединения, избирательного блока, региональной группы кандидатов от участия в совместных агитационных мероприятиях не влечет увеличения объема бесплатно предоставляемого эфирного времени.

Следует отметить, что в отличие от инструкции о порядке предоставления эфирного времени на каналах государственных телерадиокомпаний избирательным объединениям, избирательным блокам, кандидатам в депутаты Государственной Думы и публикации агитационных предвыборных материалов в периодических печатных изданиях с государственным участием, утвержденной инструкцией Центральной избирательной комиссии Российской Федерации, в соответствии с которой на политическую рекламу могло выделяться не более 10 процентов от бесплатного и платного эфирного времени, выделенного избирательному объединению, избирательному блоку, кандидату, в Федеральном законе «О выборах депутатов...» не содержится каких-либо ограничений на объем политической рекламы.

7.6. Распределение бесплатного эфирного времени, как правило, осуществляется путем жеребьевки, проводимой избирательными комиссиями в присутствии кандидатов, представителей избирательных объединений, избирательных блоков и представителей соответствующих СМИ. В результате жеребьевки определяется дата и время выхода в эфир предвыборных агитационных материалов. При проведении выборов депутатов Государственной Думы данная жеребьевка проводится Центральной избирательной комиссией Российской Федерации (для избирательных объединений, избирательных блоков), избирательными комиссиями субъектов Российской Федерации (для зарегистрированных кандидатов, региональных групп кандидатов) в течение недели по завершении регистрации кандидатов, списков кандидатов. Эфирное время распределяется между кандидатами, избирательными объединениями, избирательными блоками на равных основаниях, то есть никто из названных субъектов не имеет преимущества в получении эфирного времени на лучших условиях (по длительности эфирного времени, времени выхода в эфир и т.п.).

8. Каков порядок предоставления платного эфирного времени организациям телерадиовещания?

8.1. Порядок предоставления платного эфирного времени несколько отличается для организаций телерадиовещания, относящихся к «регулируемым» и иным СМИ. «Регулируемые СМИ», осуществляющие телерадиовещание на территории, на которой проводятся выборы, *обязаны резервировать* платное эфирное время для проведения предвыборной агитации кандидатами, избирательными объединениями, избирательными блоками. Общий объем резервируемого эфирного времени не может быть *меньше* общего объема эфирного времени, выделенного бесплатно. Следует отметить, что п. 12 ст. 56 Федерального закона «О выборах депутатов...» устанавливает, что объем резервируемого платного эфирного времени не может *превышать* объема бесплатного эфирного времени более чем в два раза.

8.2. Платное эфирное время предоставляется по требованию кандидатов, избирательного объединения, избирательного блока. Между «регулируемым СМИ» и кандидатом, избирательным объединением, избирательным блоком заключается договор на предоставление платного эфирного времени. При этом тариф оплаты не может определяться отдельно для каждого кандидата, избирательного объединения, избирательного блока. Тариф должен быть *единым* для всех кандидатов, избирательных объединений, избирательных блоков. Данный тариф должен быть

определен заранее и опубликован не позднее дня, когда начинается выдвижение кандидатов (списков кандидатов). При проведении выборов по мажоритарной системе, когда требуется утвердить схему избирательных округов, выдвижение кандидатов, как правило, начинается со дня утверждения схемы избирательных округов; в иных случаях выдвижение кандидатов начинается со дня назначения выборов. В соответствии с п. 12 ст. 56 Федерального закона «О выборах депутатов...» организации телерадиовещания, относящиеся к государственным «регулируемым СМИ», обязаны опубликовать размер и условия оплаты эфирного времени не позднее чем через 20 дней со дня официального опубликования решения о назначении выборов.

8.3. Каждый кандидат имеет право на предоставление равной доли платного эфирного времени. Форма использования платного эфирного времени определяется кандидатом, избирательным объединением, избирательным блоком самостоятельно.

8.4. Порядок предоставления платного эфирного времени «регулируемыми СМИ» определяется в законах, регулирующих проведение соответствующих выборов. Как правило, дата и время выхода в эфир определяются путем жеребьевки, которая проводится соответствующим СМИ. Так, согласно п. 14 ст. 56 Федерального закона «О выборах депутатов...» дата и время выхода в эфир агитационных материалов определяется жеребьевкой, проводимой организацией телерадиовещания с участием заинтересованных лиц на основании письменных заявок на участие в жеребьевке, поданных зарегистрированными кандидатами, уполномоченными представителями избирательных объединений, избирательных блоков. Эфирное время предоставляется на основе договора, заключенного после проведения жеребьевки.

8.5. Организации, осуществляющие телерадиовещание и не относящиеся к «регулируемым СМИ», вправе на договорной основе предоставить эфирное время кандидатам, избирательным объединениям, избирательным блокам. При этом данные организации обязаны обеспечить равный уровень оплаты эфирного времени, а также равные условия его предоставления (по времени выхода в эфир и иным существенным параметрам) для всех кандидатов, избирательных объединений, избирательных блоков. В соответствии с п. 16 ст. 56 Федерального закона «О выборах депутатов...» предвыборная агитация на каналах организаций телерадиовещания, не относящихся к «регулируемым СМИ», может начинаться непосредственно после регистрации кандидата, федерального списка кандидатов в соответствии с договором, заключенным между организацией телерадиовещания и зарегистрированным кандидатом, избирательным объединением, избирательным блоком, зарегистрировавшими федеральный список кандидатов.

8.6. Во всех случаях, независимо от характера организации, осуществляющей телерадиовещание, оплата эфирного времени осуществляется исключительно через избирательные фонды кандидатов, избирательных объединений, избирательных блоков и должна производиться в полном объеме до предоставления им эфирного времени.

9. Какие предусмотрены требования к договору о предоставлении платного эфирного времени зарегистрированному кандидату, избирательному объединению, избирательному блоку? Каков порядок его исполнения?

9.1. Договор должен быть составлен в соответствии с гражданским законодательством Российской Федерации с учетом обязательных требований, содержащихся в законе, регулирующем проведение конкретных выборов.

9.2. В Федеральном законе «О выборах депутатов...» (п. 18 ст. 56) предусмотрено, что в договорах о предоставлении платного эфирного времени должны быть указаны следующие условия: вид (форма) предвыборной агитации, дата и время

выхода в эфир, продолжительность предоставляемого эфирного времени, размер и порядок его оплаты, формы и условия участия журналиста (ведущего) в процессе теле-, радиопередачи. После выполнения условий договора оформляется акт выполнения работ и соответствующая справка об использованном эфирном времени, в которых отмечается выполнение обязательств по договору с указанием программы вещания, названия передачи и времени ее выхода в эфир. Федеральным законом также установлено, что в случае, если в ходе использования платного эфирного времени зарегистрированный кандидат, избирательное объединение, избирательный блок нарушат условия, установленные данным Федеральным законом, организация телерадиовещания вправе обратиться в суд с требованием о расторжении договора на предоставление эфирного времени. В случае расторжения договора организация телерадиовещания не вправе использовать высвободившееся эфирное время для целей предвыборной агитации.

10. Каков учет предоставления эфирного времени и печатной площади? Кто ведет запись теле- и радиопрограмм, содержащих предвыборную агитацию?

10.1. Порядок учета предоставления эфирного времени и печатной площади для ведения предвыборной агитации, а также записи теле- и радиопрограмм, содержащих предвыборную агитацию, устанавливается законами, регулирующими проведение соответствующих выборов.

10.2. Согласно п. 9 ст. 55 Федерального закона «О выборах депутатов...» организации телерадиовещания и редакции периодических печатных изданий, представившие зарегистрированным кандидатам, избирательным объединениям, избирательным блокам бесплатные или платные эфирное время и печатную площадь, обязаны вести отдельный учет объемов и стоимости этих эфирного времени и печатной площади в соответствии с формами, установленными Центральной избирательной комиссией, и предоставлять данные этого учета за пять дней до дня голосования и в пятидневный срок после дня голосования соответственно в Центральную избирательную комиссию, избирательные комиссии субъектов Российской Федерации. По запросам указанных выше избирательных комиссий им предоставляются также документы, подтверждающие согласие зарегистрированного кандидата, избирательного объединения, избирательного блока на выполнение платных работ и оплату услуг.

10.3. Согласно п. 25 ст. 56 Федерального закона «О выборах депутатов...» теле- и радиопрограммы, содержащие предвыборную агитацию, выпускаются в эфир с видео- и аудиозаписью, которая хранится в соответствующей организации телерадиовещания в течение 12 месяцев со дня выхода указанных программ в эфир. Организации телерадиовещания обязаны хранить учетные документы о предоставлении бесплатного и платного эфирного времени в течение пяти лет со дня голосования.

11. Как регулируется порядок предоставления бесплатной печатной площади печатными изданиями?

11.1. Редакции «регулируемых периодических печатных изданий», распространяемых на территории, на которой проводятся выборы, обязаны выделять печатные площади для публикации агитационных материалов, предоставляемых кандидатами, избирательными объединениями, избирательными блоками. При проведении выборов депутатов Государственной Думы Федерального Собрания РФ зарегистрированные кандидаты, избирательные объединения, избирательные блоки, зарегистрировавшие федеральные списки кандидатов, имеют право на

предоставление им бесплатной печатной площади в периодических печатных изданиях, относящихся к государственным «регулируемым СМИ».

Указанная выше обязанность не распространяется на периодические печатные издания, учрежденные органами государственной власти и органами местного самоуправления исключительно для публикации официальных сообщений и материалов, нормативных и иных актов. В соответствии с Федеральным законом «О выборах депутатов...» данные издания не вправе публиковать предвыборные агитационные материалы, а также редакционные материалы, освещающие избирательную кампанию.

Обязанность публикации агитационных печатных материалов на бесплатной основе может также не распространяться на специализированные печатные издания (детские, технические, научные и т.п.) в случае, если они ни в какой форме не будут участвовать в избирательной кампании.

11.2. Общий минимальный размер печатных площадей, которые должны быть предоставлены бесплатно периодическим печатным изданием, устанавливается законом, регулирующим проведение выборов в конкретный орган государственной власти или в орган местного самоуправления. При проведении выборов депутатов Государственной Думы общий еженедельный минимальный объем печатной площади, которую каждая из редакций периодических печатных изданий, относящихся к государственным «регулируемым СМИ», бесплатно предоставляет соответственно зарегистрированным кандидатам, региональным группам кандидатов либо избирательным объединениям, избирательным блокам, должен составлять не менее 10 процентов от общего объема еженедельной печатной площади соответствующего издания в период, установленный для проведения данной агитации (см. п. 5.3). При этом редакция указанного издания обязана декларировать общий объем печатной площади, которую данное периодическое печатное издание бесплатно предоставляет для целей предвыборной агитации, не позднее чем через 20 дней после официального опубликования решения о назначении выборов.

11.3. Предоставление бесплатных печатных площадей кандидатам, избирательным объединениям, избирательным блокам осуществляется после распределения данных площадей, которое, как правило, проводится в форме жеребьевки. В этом распределении все кандидаты, избирательные объединения, избирательные блоки участвуют на равных основаниях. В соответствии с Федеральным законом «О выборах депутатов...» указанная жеребьевка проводится в течение недели после завершения регистрации кандидатов, федеральных списков кандидатов (п. 3 ст. 57).

11.4. При бесплатной публикации агитационных материалов в самой публикации должно быть помещено специальное указание на факт бесплатности данной публикации, а также указание на то, какому кандидату, избирательному объединению, избирательному блоку была предоставлена возможность размещения агитационных материалов (п. 29 ст. 57 Федерального закона «О выборах депутатов...»).

11.5. Расходы редакций периодических печатных изданий, связанные с предоставлением бесплатной печатной площади для целей предвыборной агитации, покрываются за счет текущего бюджетного финансирования редакций периодических печатных изданий (п. 8 ст. 57 Федерального закона «О выборах депутатов...»).

11.6. Форма использования бесплатных печатных площадей в периодических печатных изданиях определяется кандидатами, избирательными объединениями и избирательными блоками самостоятельно.

12. Какой установлен порядок предоставления платной печатной площади печатными изданиями?

12.1. «Регулируемые периодические печатные издания» обязаны выделять за плату печатные площади для публикации материалов, предоставляемых кандидатами, избирательными объединениями, избирательными блоками. Минимальный размер таких площадей устанавливается законами, регулирующими проведение выборов в конкретный орган государственной власти, орган местного самоуправления.

При проведении выборов депутатов Государственной Думы предоставление резервированной печатной площади зарегистрированным кандидатам, региональным группам кандидатов, избирательным объединениям, избирательным блокам является обязанностью редакций периодических печатных изданий, относящихся к государственным «регулируемым СМИ». При этом размер оплаты печатных площадей должен быть единым для всех зарегистрированных кандидатов, избирательных объединений, избирательных блоков и должен быть опубликован не позднее чем через 20 дней со дня официального опубликования решения о назначении выборов. Общий объем печатной площади, резервируемой конкретной редакцией печатного издания, не может быть меньше общего объема бесплатной печатной площади, выделяемой для предвыборной агитации, но не может превышать этот объем более чем в два раза. Дата опубликования предвыборных агитационных материалов определяется жеребьевкой, проводимой редакцией периодического печатного издания с участием заинтересованных лиц (п. 9, 11 ст. 56 Федерального закона «О выборах депутатов...»).

12.2. Не относящиеся к «регулируемым» печатные СМИ вправе на договорной основе предоставить печатную площадь кандидатам, избирательным объединениям, избирательным блокам. Данные издания обязаны обеспечить равный уровень оплаты печатной площади, а также равные условия ее предоставления (по месту на полосе и иным существенным параметрам) для всех кандидатов, избирательных объединений, избирательных блоков. При этом закон оговаривает единственное исключение: требования о предоставлении на равных условиях печатной площади не распространяются на редакции не относящихся к «регулируемым печатным СМИ», если редакция или само издание учреждены зарегистрированным кандидатом, избирательным объединением, избирательным блоком, а также входящим в избирательный блок избирательным объединением (объединениями) (п. 2 ст. 41 Федерального закона «Об основных гарантиях...», п. 19 ст. 57 Федерального закона «О выборах депутатов...»).

Во всех случаях, независимо от характера печатного издания, оплата печатной площади осуществляется исключительно через избирательные фонды кандидатов, избирательных объединений, избирательных блоков и должна производиться в полном объеме до предоставления им печатной площади.

Как правило, распределение печатных площадей между кандидатами, избирательными объединениями, избирательными блоками осуществляется путем жеребьевки, проводимой соответствующим СМИ.

Согласно Федеральному закону «О выборах депутатов...» (п. 13 ст. 57) редакции периодических печатных изданий, не относящиеся к «регулируемым СМИ», вправе публиковать агитационные предвыборные материалы непосредственно после регистрации кандидата, федерального списка кандидатов в соответствии с договором, заключенным между редакцией и зарегистрированным кандидатом, избирательным объединением, избирательным блоком, зарегистрировавшими федеральный список кандидатов. Данный договор заключается после проведения жеребьевки.

В материалах, публикуемых в печатных СМИ и оплачиваемых за счет средств избирательного фонда, должна помещаться информация о том, из фонда какого кандидата, избирательного объединения, избирательного блока была произведена оплата соответствующей публикации. В случае если публикация материалов была произведена бесплатно, в публикации должно быть помещено указание на факт бесплатности данной публикации, а также указание на то, какому зарегистрированному кандидату, избирательному объединению, избирательному блоку была предоставлена возможность размещения соответствующей публикации.

13. Какие требования предъявляются к содержанию и форме массовой информации, распространяемой в период проведения выборов?

Избирательным законодательством установлен ряд специальных требований к содержанию и форме информации, которая публикуется либо передается в эфир СМИ в период проведения выборов.

13.1. *Нейтральность.* Федеральный закон «Об основных гарантиях...» устанавливает, что в информационных программах (информационных блоках) организаций, осуществляющих телерадиовещание, не должно отдаваться предпочтение какому бы то ни было кандидату, избирательному объединению, избирательному блоку, в том числе по времени освещения их агитационной деятельности, то есть, по сути, вводится требование политической нейтральности электронных СМИ в период избирательной кампании, недопустимости ведения ими собственной предвыборной агитации. В отношении печатных изданий п. 17 ст. 57 Федерального закона «О выборах депутатов...» дополнительно предусмотрено, что публикация предвыборных агитационных материалов не должна сопровождаться редакционными комментариями в какой бы то ни было форме, а также заголовками и иллюстрациями, не согласованными с зарегистрированными кандидатами, избирательными объединениями, избирательными блоками.

В Федеральном законе «О выборах депутатов...» (п. 24 ст. 56) предусмотрено, что в информационных теле- и радиопрограммах сообщения о проведении предвыборных мероприятий кандидатами, зарегистрированными кандидатами, избирательными объединениями, избирательными блоками должны даваться исключительно отдельным блоком, как правило в начале указанных программ, без комментариев. Такие информационные блоки не оплачиваются кандидатами, зарегистрированными кандидатами, избирательными объединениями, избирательными блоками.

Вышеуказанным Федеральным законом также установлено, что запрещается прерывать передачу предвыборных агитационных материалов зарегистрированного кандидата, избирательного объединения, избирательного блока, в том числе рекламой товаров, работ и услуг, а равно запрещается перекрывать передачу предвыборных агитационных материалов избирательных объединений, избирательных блоков на каналах общероссийских «регулируемых организаций телерадиовещания» трансляцией иных теле- и радиопрограмм (п. 22–23 ст. 56).

13.2. *Опросы общественного мнения.* Законодательством устанавливаются специальные правила опубликования в СМИ результатов опросов общественного мнения, прогнозов результатов выборов, иных исследований, связанных с выборами в период проведения выборов. При публикации результатов опросов общественного мнения, связанных с выборами, средства массовой информации обязаны указывать организацию, проводившую опрос, время его проведения, число опрошенных (выборку), метод сбора информации, точную формулировку вопроса, статистическую оценку возможной погрешности. В течение трех дней до дня голосования, а также в день голосования опубликование в СМИ результатов опро-

сов общественного мнения, прогнозов результатов выборов, иных исследований, связанных с выборами, не допускается.

Федеральный закон «О выборах депутатов...» (п. 2 ст. 54) устанавливает, что со дня окончания регистрации кандидатов, федеральных списков кандидатов организации, проводящие связанные с выборами опросы общественного мнения в целях опубликования их в средствах массовой информации, а также организации, публикующие результаты таких опросов и прогнозы результатов выборов, направляют копии этих публикаций соответственно в окружную избирательную комиссию или Центральную избирательную комиссию Российской Федерации.

13.3. *Реклама коммерческой и иной деятельности участников избирательных кампаний и порядок ее оплаты.* Федеральный закон «Об основных гарантиях...» устанавливает, что в ходе выборов рекламу коммерческой и иной деятельности кандидатов, избирательных объединений, избирательных блоков, доверенных лиц и уполномоченных представителей избирательных объединений, избирательных блоков, доверенных лиц кандидатов, а также организаций, учредителями, собственниками и (или) членами руководящих органов которых являются указанные лица и организации, возможно проводить только в порядке, предусмотренном для предвыборной агитации кандидатов, избирательных объединений, избирательных блоков, с оплатой соответствующих расходов из средств созданных ими избирательных фондов.

13.4. *Защита чести, достоинства, деловой репутации кандидатов.* «Регулируемые СМИ», участвуя в избирательных кампаниях, не вправе допускать обнародование (опубликование) информации, способной нанести ущерб чести, достоинству или деловой репутации кандидатов, если эти СМИ не могут предоставить кандидату возможность обнародовать (опубликовать) опровержение или иное разъяснение в защиту его чести, достоинства или деловой репутации до окончания срока предвыборной агитации.

13.5. *Самостоятельность кандидатов, избирательных объединений, избирательных блоков в определении формы и характера своей агитации через средства массовой информации.* Данный принцип закреплен как в Федеральном законе «Об основных гарантиях...» (п. 4 ст. 37), так и в Федеральном законе «О выборах депутатов...» (п. 2 ст. 52). Средства массовой информации обязаны обеспечить кандидатам, избирательным объединениям, избирательным блокам возможность самостоятельно вести предвыборную агитацию, определять форму и характер агитации, проводимой через средства массовой информации.

14. Существуют ли обязанности СМИ по публикации информации об операциях со средствами избирательных фондов?

Избирательная комиссия, осуществившая регистрацию кандидата (списка кандидатов), должна периодически направлять в средства массовой информации для опубликования сведения о поступлении и расходовании средств избирательных фондов зарегистрированных кандидатов, избирательных объединений, избирательных блоков. «Регулируемые СМИ» обязаны за счет средств их текущего финансирования публиковать указанные сведения в течение трех дней с момента получения. Для опубликования в СМИ также передаются итоговые финансовые отчеты зарегистрированных кандидатов, избирательных объединений, избирательных блоков.

В п. 6 ст. 66 Федерального закона «О выборах депутатов...» определен объем информации о поступлении и расходовании средств избирательных фондов, подлежащей опубликованию в периодических печатных изданиях, относящихся к госу-

дарственным «регулируемым СМИ». В частности, обязательному опубликованию подлежат сведения:

а) о финансовой операции по расходованию средств из избирательного фонда в случае, если ее размер более чем в 2 тысячи раз для избирательного объединения, избирательного блока и более чем в 500 раз для кандидата, зарегистрированного кандидата превышает минимальный размер оплаты труда;

б) о юридических лицах, внесших в избирательный фонд пожертвования в сумме, превышающей более чем в тысячу раз для избирательного объединения, избирательного блока и более чем в 250 раз для зарегистрированного кандидата минимальный размер оплаты труда;

в) о количестве граждан, внесших пожертвования в сумме более 50 минимальных размеров оплаты труда;

г) о средствах, возвращенных жертвователям, в том числе об основаниях возврата;

д) об общей сумме средств, поступивших в избирательный фонд, и об общей сумме средств, израсходованных из него.

15. Какие обязанности предусмотрены для работников СМИ, участвующих в избирательных кампаниях?

Зарегистрированные кандидаты, работающие в средствах массовой информации, на время их участия в выборах освобождаются от выполнения служебных обязанностей. Они представляют в избирательную комиссию заверенную копию соответствующего приказа или распоряжения (о временном освобождении от служебных обязанностей) не позднее трех дней со дня регистрации и при ведении собственной избирательной кампании не вправе использовать преимущества своего должностного или служебного положения. Под использованием преимуществ служебного положения, в частности, понимается преимущественный доступ к «регулируемым СМИ» в целях проведения сбора подписей или предвыборной агитации.

Журналистам, другим творческим работникам, а также должностным лицам редакций средств массовой информации, должностным лицам и творческим работникам государственных организаций, осуществляющих телерадиовещание, запрещается участвовать в освещении избирательной кампании через средства массовой информации, если указанные лица являются кандидатами или доверенными лицами кандидатов. Согласно п. 6 ст. 48 Федерального закона «О выборах депутатов...» данный запрет также распространяется на указанных лиц, если они являются доверенными лицами или уполномоченными представителями избирательных объединений, избирательных блоков.

В случае нарушения зарегистрированным кандидатом вышеизложенных правил избирательная комиссия может отменить свое решение о регистрации данного кандидата.

16. Каков порядок возврата «регулируемым СМИ» стоимости предоставленных бесплатно эфирного времени и печатной площади?

16.1. Законами, регулирующими проведение выборов в конкретный орган государственной власти или местного самоуправления, для избирательного объединения, избирательного блока, получившего менее определенного числа голосов избирателей на выборах, может быть предусмотрена обязанность возместить «регулируемым СМИ» стоимость предоставленных эфирного времени и печатной площади.

16.2. Федеральным законом «О выборах депутатов...» (п. 2, 5 ст. 67) установлено, что избирательное объединение, избирательный блок, зарегистрировавшие

федеральный список кандидатов, получивший по результатам голосования менее 2 процентов голосов избирателей от общего числа избирателей, принявших участие в голосовании по федеральному избирательному округу, а также избирательное объединение, избирательный блок, отозвавшие федеральный список кандидатов без вынуждающих к тому обстоятельств, обязаны возместить в полном объеме соответствующим «регулируемым СМИ» стоимость бесплатно предоставленных эфирного времени и печатной площади.

Указанное возмещение производится избирательными объединениями, избирательными блоками до дня сдачи итогового финансового отчета.

17. Как рассматриваются споры, связанные с проведением предвыборной агитации через СМИ?

Споры, возникающие в связи с проведением предвыборной агитации через СМИ, рассматриваются избирательными комиссиями и судами.

Вместе с тем некоторые споры, связанные с предвыборной агитацией в средствах массовой информации, рассматриваются Судебной палатой по информационным спорам при Президенте Российской Федерации. Данная палата осуществляет деятельность в соответствии с Положением, утвержденным Указом Президента Российской Федерации от 31 января 1994 г.

Судебная палата по информационным спорам вправе принять к рассмотрению информационные споры и иные дела как по жалобам, заявлениям заинтересованных сторон, так и по собственной инициативе. С соответствующими заявлениями в Судебную палату обращаются граждане, средства массовой информации, избирательные комиссии.

Судебная палата, ее члены вправе запрашивать у государственных органов и редакций средств массовой информации материалы, необходимые для осуществления функций Судебной палаты. Предоставление таких материалов является обязательным. Судебная палата по информационным спорам вправе требовать от руководителей редакций средств массовой информации, иных должностных лиц, журналистов письменные объяснения по поводу имевших место допущенных неэтичных действий.

В целом ее решения носят рекомендательный характер, они не имеют юридической силы судебного решения. Вместе с тем государственные органы и их должностные лица, к которым обращено решение Судебной палаты, в 2-недельный срок сообщают Судебной палате об исполнении решения. Судебная палата вправе вносить представления соответствующим органам о вынесении ими письменных предупреждений учредителю и (или) редакции (главному редактору) в соответствии с требованиями ст. 16 Закона РФ «О средствах массовой информации», а также вносить в суд представления о прекращении деятельности средства массовой информации, учредителю и (или) редакции (главному редактору) которого в установленный Законом срок были сделаны письменные предупреждения.

18. Какая ответственность предусмотрена для СМИ за нарушение правил ведения предвыборной агитации?

Пунктом 7 ст. 60 Федерального закона «О выборах депутатов...» установлено, что в случае нарушения организацией телерадиовещания, редакцией периодического печатного издания установленных данным Федеральным законом правил проведения предвыборной агитации соответствующая избирательная комиссия вправе обратиться в правоохранительные органы, суд, исполнительные органы государственной власти, осуществляющие государственную политику в области средств массовой информации, с представлением о пресечении противоправной

агитационной деятельности и привлечении организации телерадиовещания, редакции периодического печатного издания, их должностных лиц к ответственности, установленной законодательством Российской Федерации.

В частности, Кодекс РСФСР об административных правонарушениях (КоАП) устанавливает ответственность в виде штрафов за следующие нарушения:

- проведение агитации в связи с выборами в период ее запрещения (ст.40-2);
- распространение о кандидате в депутаты или на иную выборную должность путем опубликования либо иным способом ложных сведений в целях влияния на исход выборов (ст. 40-3);
- нарушение средством массовой информации, журналистом условий проведения предвыборной агитации, предусмотренных избирательным законодательством (ст. 40-8);
- изготовление или распространение в период подготовки и проведения выборов анонимных агитационных печатных материалов (ст. 40-9).

В настоящее время в Государственной Думе рассматривается вопрос о дополнении Кодекса РСФСР об административных правонарушениях новыми составами административных правонарушений, связанных с проведением выборов. В частности, предполагается установить административную ответственность за следующие правонарушения:

- неисполнение решения избирательной комиссии;
- нарушение средством массовой информации установленного порядка опубликования документов, связанных с подготовкой и проведением выборов;
- нарушение в ходе избирательной кампании условий рекламирования коммерческой деятельности;
- проведение агитации лицами, которым участие в ее проведении запрещено законом;
- непредставление зарегистрированному кандидату возможности опубликовать (обнародовать) опровержение или иное разъяснение в защиту его чести, достоинства или деловой репутации;
- финансирование избирательной кампании помимо избирательных фондов и иная запрещенная законом материальная поддержка избирательной кампании зарегистрированного кандидата, избирательного объединения, избирательного блока (включая бесплатное или по необоснованно заниженным расценкам выполнение юридическими лицами работ, оказание услуг, реализация товаров).

*А. Постников,
доктор юридических наук*

Приложение к статье А. Постникова: **основные тезисы**

Вступившие в силу изменения и дополнения федеральных законов о выборах содержат значительный объем новых обязанностей и ограничений для средств массовой информации.

Зарегистрированным кандидатам, избирательным объединениям и блокам обеспечиваются равные условия проведения предвыборной агитации в «регулируемых СМИ».

Объем обязанностей, возлагаемых на «регулируемые СМИ», не одинаков и определяется уровнем выборов, что закреплено в законах, регулирующих проведение соответствующих выборов.

Средства массовой информации не относятся к самостоятельным субъектам предвыборной агитации.

Предвыборная агитация может осуществляться посредством СМИ теми субъектами, за которыми это право признано в законодательстве.

Акты и решения избирательных комиссий, принятые в пределах их компетенции, являются обязательными для средств массовой информации.

Бесплатное эфирное время должно приходиться на период, когда теле- и радиопрограммы собирают наибольшую аудиторию.

Кандидаты, избирательные объединения и блоки вправе самостоятельно определять форму и характер своей агитации через СМИ за отдельными изъятиями, установленными законом.

Тариф на платное эфирное время должен быть единым для всех кандидатов, избирательных объединений и блоков.

Тариф на платное эфирное время должен быть определен заранее и опубликован не позднее дня, когда начинается выдвижение кандидатов (списков кандидатов).

При проведении выборов депутатов Государственной Думы зарегистрированные кандидаты, избирательные объединения и блоки имеют право на предоставление им бесплатной печатной площади в «регулируемых СМИ».

Общий объем платной печатной площади, резервируемой конкретным печатным изданием, относящимся к «регулируемым СМИ»

- не может быть меньше общего объема бесплатной печатной площади, выделяемой для предвыборной агитации,
- не может превышать этот объем более чем в два раза.

Некоторые требования к содержанию и форме массовой информации в период проведения выборов:

- нейтральность,
- необходимость указывать исходные данные опросов общественного мнения,
- ограничения на рекламу коммерческой и иной деятельности участников избирательных кампаний,
- соблюдение принципов защиты чести, достоинства, деловой репутации кандидатов,
- самостоятельность кандидатов, избирательных объединений и блоков в определении формы и характера своей агитации через СМИ.

Зарегистрированные кандидаты, работающие в СМИ, на время их участия в выборах не могут выполнять свои служебные обязанности. Им запрещается участвовать в освещении избирательных кампаний через СМИ, если они являются кандидатами или доверенными лицами кандидатов.

Взаимодействие избирательных комиссий со средствами массовой информации

Выступая перед представителями ведущих телерадиокомпаний и периодических печатных изданий России в июле 1999 года, Председатель Центральной избирательной комиссии Российской Федерации А.А. Вешняков подчеркнул, что роль средств массовой информации в избирательной кампании трудно переоценить. Опыт проведения в России федеральных и региональных избирательных кампаний 1993–1998 годов убедительно показывает, что такие факторы, как: разъяснение российского законодательства о выборах, особенностей его применения в конкретной избирательной кампании, оперативное информирование всех участников избирательного процесса о сроках и порядке осуществления избирательных действий на различных стадиях избирательного процесса, о динамике явки избирателей для участия в голосовании, об итогах выборов, – оказывают бесспорное влияние на юридическую оценку результатов голосования, легитимности избранных населением органов власти и должностных лиц.

Правовая база взаимодействия

Взаимодействие избирательных комиссий со средствами массовой информации, как и со всеми другими участниками избирательной кампании, осуществляется на строго правовой основе – на основе избирательного законодательства. Правовой базой предстоящих выборов депутатов Государственной Думы Федерального Собрания Российской Федерации третьего созыва являются Федеральный закон «Об основных гарантиях избирательных прав и права на участие в референдуме граждан Российской Федерации» с изменениями и дополнениями, внесенными законодателем 30 марта 1999 года, и Федеральный закон «О выборах депутатов Государственной Думы Федерального Собрания Российской Федерации» в редакции 1999 года.

Статус, полномочия и порядок деятельности избирательных комиссий, а также права и обязанности средств массовой информации в избирательном процессе достаточно полно регламентированы названными законами. Важно подчеркнуть, что общая идеология внесенных в них законодателем поправок состоит в том, чтобы повысить качество информационного обеспечения выборов, реализовать право избирателей на полную, достоверную и объективную информацию о кандидатах, сделать выборы в большей степени информационно-прозрачными, в конечном счете – оградить избирателей от попыток противоправного влияния на их волеизъявление.

Права избиркомов по отношению к СМИ

Новым Федеральным законом о выборах депутатов Государственной Думы на избирательные комиссии возложена обязанность информировать избирателей о сроках и порядке избирательных действий, о кандидатах, зарегистрированных кан-

дидатах. Для обеспечения исполнения этих обязанностей комиссиям предоставлено право получать бесплатное эфирное время на каналах телерадиокомпаний и печатные площади в периодических печатных изданиях. Уточнен круг телерадиокомпаний и периодических печатных изданий, обязанных на безвозмездной основе предоставлять избирательным комиссиям печатную площадь, а также бесплатное эфирное время для разъяснения избирательного законодательства, информирования избирателей о сроках и порядке осуществления избирательных действий, ходе избирательной кампании. Так, Центральной избирательной комиссии Российской Федерации предоставляется не менее 15 минут эфирного времени еженедельно на каналах организаций телерадиовещания, зона уверенного приема передач которых находится на территории половины или более половины субъектов Российской Федерации. Аналогичные редакции периодических печатных изданий каждую неделю предоставляют для ЦИК России не менее одной сотой от еженедельного объема печатной площади.

Избирательным комиссиям субъектов Российской Федерации и окружным избирательным комиссиям эфирное время и печатные площади предоставляются организациями телерадиовещания, редакциями периодических печатных изданий, зона уверенного приема передач которых находится или которые распространяются в пределах менее чем половины субъектов Российской Федерации. Даты и время выхода в эфир бесплатных предвыборных агитационных материалов устанавливаются жеребьевкой, проводимой Центральной избирательной комиссией совместно с организациями телерадиовещания. Даты бесплатных публикаций предвыборных агитационных печатных материалов устанавливаются жеребьевкой, проводимой редакцией периодического печатного издания.

Функции СМИ

На средства массовой информации возлагаются ответственные функции по освещению хода избирательной кампании, обеспечению гласности и открытости избирательных действий. Новым Федеральным законом определен круг организаций телерадиовещания и периодических печатных изданий, которые передают в эфир и публикуют следующие сообщения:

- о назначении выборов, а равно и о перенесении даты голосования, если таковое имеет место;
- о схеме образования избирательных округов, включая их графическое изображение;
- о списке избирательных участков, с указанием их границ и места нахождения и номеров телефонов участковых избирательных комиссий и помещений для голосования;
- о зарегистрированных кандидатах, списках кандидатов, об избирательных объединениях, избирательных блоках, биографические данные зарегистрированных кандидатов, включая сведения о неснятых или непогашенных судимостях, о доходах и имуществе;
- о поступлении и расходовании средств избирательных фондов кандидатов избирательных объединений, избирательных блоков;
- о времени и месте голосования на выборах;
- о результатах выборов по соответствующему избирательному округу, а также полные официальные данные об итогах выборов.

Новым Федеральным законом уточнены условия проведения и обнародования результатов опросов общественного мнения, связанных с выборами. В частности, предусмотрено, что организации, проводящие опрос, а также средства

массовой информации, публикующие результаты таких опросов и прогнозы результатов выборов, обязаны направлять копии этих публикаций соответственно в окружную или Центральную избирательную комиссию Российской Федерации для формирования информационного банка с целью последующего использования этих материалов заинтересованными лицами. Это требование действует со дня окончания регистрации кандидатов, федеральных списков кандидатов.

Ограничения на деятельность СМИ и журналистов

В то же время в соответствии с законодательством усилена ответственность всех субъектов избирательного процесса, в том числе и средств массовой информации, за нарушение избирательных прав граждан. В целях ограждения избирателей от чрезмерного информационного прессинга, обеспечения кандидатам равных условий в предвыборной борьбе, а также в интересах защиты кандидатов от распространения о них необоснованных сведений законодательством установлены некоторые ограничения информационной деятельности средств массовой информации и отдельных журналистов. Зарегистрированные кандидаты, работающие в средствах массовой информации, на время их участия в выборах подлежат освобождению от выполнения служебных обязанностей и не вправе использовать преимущества своего служебного положения. Эти кандидаты обязаны в течение трех дней со дня регистрации представить в зарегистрировавшую их избирательную комиссию заверенную копию соответствующего приказа (распоряжения) руководителя. Журналистам, другим творческим работникам, а также должностным лицам редакций средств массовой информации, государственных телерадиокомпаний запрещается участвовать в освещении избирательной кампании через СМИ, если они являются кандидатами либо доверенными лицами кандидатов.

В случае использования зарегистрированным кандидатом, избирательным объединением, избирательным блоком средств массовой информации для агитации, содержащей призывы к насильственному захвату власти, пропаганды войны, возбуждающей социальную, расовую, национальную, религиозную ненависть и вражду, избирательная комиссия обязана обратиться в суд с представлением об отмене регистрации кандидата, списка кандидатов.

Избирательные комиссии наделены правом обращения в правоохранительные органы, суд и исполнительные органы государственной власти, осуществляющие государственную политику в области средств массовой информации, в случае нарушения организацией телерадиовещания, редакцией периодического печатного издания правил проведения предвыборной агитации с представлением о пресечении противоправной агитационной деятельности и привлечении организации телерадиовещания, редакции периодического печатного издания к ответственности, установленной законодательством Российской Федерации.

Обязанность возместить стоимость бесплатной печатной площади и эфирного времени

Предусмотрена обязанность избирательных объединений, избирательных блоков, не получивших необходимого количества голосов по результатам голосования и не принявших участие в распределении депутатских мандатов, а также отозвавших федеральный список кандидатов без вынуждающих к тому обстоятельств, возместить в полном объеме организациям телерадиовещания и редакциям периодических печатных изданий стоимость предоставленных бесплатного эфирного

времени и печатной площади. Сведения о таких избирательных объединениях и блоках направляются в телерадиокомпании и редакции периодических печатных изданий Центральной избирательной комиссией России в трехдневный срок со дня официального опубликования общих результатов выборов.

Как видим, новый Федеральный закон значительно расширил возможности взаимодействия избирательных комиссий со средствами массовой информации. Это не означает, что в ходе федеральной избирательной кампании 1995 года избирательные комиссии не осуществляли необходимого информирования избирателей, однако теперь Закон строго обязывает их выполнять конкретные информационные действия, обеспечивая тем самым более высокий качественный уровень свободных, демократических выборов.

*С. Большаков,
член Центральной избирательной комиссии
Российской Федерации*

Приложение к статье С. Большакова: **основные тезисы**

Общая идеология внесенных поправок в федеральные законы о выборах состоит в том, чтобы:

- повысить качество информационного обеспечения выборов,
- реализовать право избирателей на полную, достоверную и объективную информацию о кандидатах,
- сделать выборы в большей степени информационно прозрачными,
- оградить избирателей от попыток противоправного влияния на их волеизъявление.

Новым Федеральным законом определены условия проведения и обнародования результатов опросов общественного мнения, связанных с выборами.

Избирательные комиссии наделены правом обращения в правоохранительные органы, суд и исполнительные органы государственной власти в случаях нарушений средствами массовой информации правил проведения предвыборной агитации.

Особенности нового закона о выборах депутатов Госдумы и агитация в СМИ

Иерархия источников избирательного права

Грядущая кампания по выборам в Государственную Думу обуславливает повышенный интерес к законодательству о выборах, в особенности к последним изменениям и дополнениям, вносимым в избирательное законодательство. В свете этого особую актуальность приобретает закон, непосредственно регулирующий проведение данной избирательной кампании, а именно – Федеральный закон «О выборах депутатов Государственной Думы Федерального Собрания Российской Федерации»¹ (далее ФЗ «О выборах депутатов...»).

Названный закон представляет собой результат продолжительного развития избирательного законодательства Российской Федерации. В нем нашли отражение опыт проведения двух федеральных избирательных кампаний (выборов депутатов Государственной Думы в 1995 г. и Президента РФ в 1996 г.), а также выработанные в ходе практического применения норм избирательного законодательства правила, закрепленные в правовых актах Центральной избирательной комиссии.

Помимо этого, в процессе проведения многочисленных региональных и местных выборов нередко выявлялись недостатки действовавшего избирательного законодательства, что в свою очередь стимулировало его совершенствование.

Особое значение имело появление в системе избирательного законодательства такого основополагающего закона, как Федеральный закон «Об основных гарантиях избирательных прав и права на участие в референдуме граждан Российской Федерации»² (далее ФЗ «Об основных гарантиях...»). Указанный закон имеет высшую юридическую силу не только по отношению к федеральному законодательству о выборах, но и ко всему российскому законодательству в целом. Указанное обстоятельство позволило, не дожидаясь федеральных выборов, «обкатать» положения данного закона в процессе проведения региональных и муниципальных выборов. Практика применения этого закона привела к необходимости модификации ряда его положений, что и было сделано Федеральным законом «О внесении изменений и дополнений в Федеральный закон «Об основных гарантиях избирательных прав и права на участие в референдуме граждан Российской Федерации»³. В конечном счете именно изменения, внесенные в ФЗ «Об основных гарантиях...», и предопределили принятие нового закона «О выборах депутатов...», который призван адаптировать положения новой редакции ФЗ «Об основных гарантиях...» к парламентским выборам.

¹ Федеральный закон «О выборах депутатов Государственной Думы Федерального Собрания Российской Федерации» от 24 июля 1999 г., № 121-ФЗ

² Федеральный закон «Об основных гарантиях избирательных прав и права на участие в референдуме граждан Российской Федерации» от 19 сентября 1997 г., № 124-ФЗ

³ Федеральный закон «О внесении изменений и дополнений в Федеральный закон «Об основных гарантиях избирательных прав и права на участие в референдуме граждан Российской Федерации» от 30 марта 1999 г., № 55-ФЗ.

Регламентация деятельности СМИ во время избирательной кампании является одной из так называемых «проблемных сфер» современного российского избирательного законодательства. Следует отметить, что до недавнего времени роль СМИ в проведении избирательной кампании постоянно недооценивалась, что приводило к практически полному отсутствию в избирательном законодательстве норм, регламентирующих их деятельность.

Однако практика проведения избирательных кампаний показала то огромное и все возрастающее значение, которое приобретают СМИ в ходе избирательного процесса. Они являются, с одной стороны, мощным средством воздействия на формирование воли избирателей, а с другой – необходимым средством информационного обеспечения избирательной кампании. Все это обусловило постепенное расширение круга норм, регламентирующих деятельность СМИ в период выборов, что привело к конкретизации и детализации соответствующих положений избирательного законодательства.

Свобода выбора форм проведения агитации

Фундаментальным принципом избирательного права является свобода выбора формы и методов проведения агитации. При этом предвыборная агитация может проводиться не только через СМИ, но и путем проведения массовых мероприятий, путем выпуска и распространения печатных, аудиовизуальных и других материалов, а также в иных не запрещенных законом формах. Предвыборная агитация через средства массовой информации проводится в виде публичных дебатов, дискуссий, «круглых столов», пресс-конференций, интервью, выступлений, политической рекламы, показа телеочерков, видеофильмов о зарегистрированном кандидате, об избирательном объединении, избирательном блоке и в иных не запрещенных законом формах. При этом на практике для толкования указанных форм предвыборной агитации через СМИ применяются определения, содержащиеся в некоторых инструкциях Центризбиркома (см. таблицу). Несмотря на то что указанные инструкции фактически утратили силу, содержащиеся в них определения прочно вошли в лексикон юридической доктрины и продолжают применяться на практике.

ФЗ «О выборах депутатов...» в полном соответствии с ФЗ «Об основных гарантиях...» устанавливает для отдельных категорий физических лиц, а также для отдельных категорий организаций запрет на участие в предвыборной агитации и запрет на участие в освещении избирательной кампании через СМИ.

«Публичные» и «частные» СМИ

В соответствии с ФЗ «Об основных гарантиях...» ФЗ «О выборах депутатов...» делит вещательные организации и печатные СМИ на две группы, которые можно назвать «публичными» (то же, что и «регулируемые СМИ» в статье А. Постникова – *Прим. ред.*) и «частными». При определении круга «публичных» вещательных организаций и СМИ, на которые возлагаются обязанности по информационному обеспечению избирательной кампании, применяются критерий состава учредителей (в случае если учредителями (соучредителями) этих организаций, периодических печатных изданий либо их редакций являются государственные органы, организации, учреждения) и критерий финансирования (в случае если эти организации, редакции периодических печатных изданий финансировались не менее чем на 15 процентов бюджета соответствующей организации телерадиове-

щения, редакции периодического печатного издания за год, предшествующий дню официального опубликования решения о назначении выборов). Наличие хотя бы одного из указанных критериев служит основанием для того, чтобы считаться «публичным» СМИ или «публичной» вещательной организацией.

Закон «О выборах депутатов...» устанавливает особый статус «публичных» муниципальных СМИ и вещательных организаций, то есть таких СМИ и вещательных организаций, учредителями (соучредителями) которых являются органы местного самоуправления, либо если указанные организации, редакции периодических печатных изданий финансировались не менее чем на 15 процентов бюджета соответствующей организации телерадиовещания, редакции периодического печатного издания за год, предшествующий дню официального опубликования решения о назначении выборов. Указанные СМИ и вещательные организации имеют право на отказ от публикации каких бы то ни было предвыборных агитационных материалов при условии их полного неучастия в агитационной деятельности в какой бы то ни было форме. Аналогичное правило предусмотрено законом для специализированных организаций телерадиовещания и специализированных средств массовой информации (культурно-просветительских, детских, технических, научных и других) при условии полного их неучастия в освещении избирательной кампании в какой бы то ни было форме. Редакции периодических печатных изданий, учрежденных органами законодательной (представительной), исполнительной и судебной власти, а также органами местного самоуправления исключительно для издания их официальных материалов и сообщений, нормативных и иных актов, не вправе публиковать предвыборные агитационные материалы, а также редакционные материалы, освещающие избирательную кампанию.

Важнейшей функцией «публичных» вещательных организаций и СМИ является предоставление бесплатных (для участников предвыборной агитации) эфирного времени, печатной площади (оплата которых производится за счет текущего бюджетного финансирования соответствующих организаций и СМИ). ФЗ «О выборах депутатов...» устанавливает жесткие требования к объему эфирного времени (печатной площади).

Предвыборная агитация через «публичные» вещательные организации начинается за 30 дней до дня голосования, а через «публичные» печатные СМИ – за 40 дней до дня голосования. И в том, и в другом случае срок, отведенный для осуществления предвыборной агитации, истекает в ноль часов дня, предшествующего дню голосования.

В отличие от агитации через «публичные» вещательные организации и печатные СМИ агитация через «частные» вещательные организации и печатные СМИ может осуществляться уже с момента регистрации кандидата или списка кандидатов (не дожидаясь окончания указанной регистрации) за плату исключительно на основе договора. При этом необходимо соблюдение установленных законом «О выборах депутатов...» требований к договорам о предоставлении эфирного времени и печатной площади за плату: обязательное включение в текст договора ряда предписываемых законом условий, оформление названных в законе документов после выполнения условий договора, соблюдение установленного законом порядка оплаты эфирного времени и печатной площади и т.д. При этом «частные» вещательные организации и печатные СМИ должны опубликовать сведения о тарифах на оплату не позднее чем на двадцатый день после официального опубликования решения о назначении выборов и представить указанные сведения в соответствующую избирательную комиссию с уведомлением о готовности предоставить эфирное время, печатную площадь участникам предвыборной агитации. Размер и условия оплаты должны быть едиными для всех зарегистрированных кандидатов,

избирательных объединений, избирательных блоков. Несоблюдение указанных требований делает невозможным последующее предоставление эфирного времени, печатной площади для ведения предвыборной агитации.

ФЗ «О выборах депутатов...» допускает, наряду с предоставлением «публичными» вещательными организациями и печатными СМИ участникам предвыборной агитации бесплатного эфирного времени и бесплатной печатной площади, предоставление указанными организациями и СМИ эфирного времени и печатной площади для осуществления предвыборной агитации на основе договора. Для этого указанные организации и СМИ обязаны резервировать дополнительное эфирное время и дополнительную печатную площадь в объемах, установленных ФЗ «О выборах депутатов...». В этом случае также применяется правило об обязательном опубликовании размера оплаты эфирного времени или печатной площади. При этом каждый участник предвыборной агитации имеет право лишь на свою долю дополнительного эфирного времени или дополнительной печатной площади, предоставляемых за плату.

Особенности агитации за федеральные списки

ФЗ «О выборах депутатов...» отделяет предвыборную агитацию избирательных объединений (блоков), зарегистрировавших федеральные списки кандидатов, от предвыборной агитации региональных групп и кандидатов по одномандатным избирательным округам. Предвыборная агитация на федеральном уровне осуществляется через общероссийские вещательные организации и периодические печатные издания, а на региональном уровне – через соответствующие подразделения общероссийских вещательных организаций, а также через региональные вещательные организации и печатные СМИ. Списки названных вещательных организаций и печатных СМИ составляются и публикуются соответствующими избирательными комиссиями по представлению соответствующих федеральных и территориальных органов исполнительной власти, вырабатывающих и осуществляющих государственную политику в области средств массовой информации, не позднее чем на десятый день после дня официального решения о назначении выборов. Размывание грани между различными уровнями предвыборной агитации не допускается.

Ограничения при проведении агитации

ФЗ «О выборах депутатов...» устанавливает, что 1/3 бесплатного эфирного времени предоставляется участникам предвыборной агитации для проведения коллективных мероприятий. Отказ участника предвыборной агитации от участия в таком мероприятии не влечет увеличения общей продолжительности предоставляемого ему бесплатного эфирного времени.

ФЗ «О выборах депутатов...» устанавливает следующие ограничения:

- запрещается прерывать передачу предвыборных агитационных материалов;
- запрещается перекрывать передачу предвыборных агитационных материалов на каналах общероссийских вещательных организаций;
- в информационных теле- и радиопрограммах сообщения о проведении предвыборных мероприятий должны даваться исключительно отдельным блоком, в начале указанных программ, без комментариев, без оказания предпочтения какому бы то ни было участнику предвыборной агитации; такие информационные блоки не оплачиваются участниками предвыборной агитации;

– публикация предвыборных агитационных материалов не должна сопровождаться редакционными комментариями, а также заголовками и иллюстрациями.

Помимо этого установлены особые требования к проведению опросов общественного мнения. Наряду с запретом опубликования результатов опросов общественного мнения и прогнозов результатов выборов, иных исследований, связанных с выборами, в течение трех дней до дня голосования и в день голосования, а также с установлением обязательных реквизитов, которые надлежит указывать при опубликовании (обнародовании) результатов опросов общественного мнения, ФЗ «О выборах депутатов...» впервые установил обязанность организаций, проводящих связанные с выборами опросы общественного мнения в целях опубликования их результатов в СМИ, а также организаций, публикующих результаты таких опросов и прогнозы результатов выборов, направлять копии этих публикаций в соответствующую избирательную комиссию для формирования информационного банка данных, которые должны предоставляться кандидатам, избирательным объединениям, избирательным блокам, иным лицам, указанным в законе, в том числе и представителям СМИ. Данная норма позволяет, сопоставляя результаты различных социологических опросов и исследований, составить более объективное представление об общественном мнении и одновременно позволяет оценить профессиональные качества исследователей и применяемые ими технологии.

В заключение следует отметить, что новый ФЗ «О выборах депутатов...», значительно ужесточивший требования к предвыборной агитации, осуществляемой в ходе избирательной кампании через СМИ и вещательные организации, с одной стороны, уравнивая возможности кандидатов, избирательных объединений, избирательных блоков на ведение агитации через «публичные» СМИ и вещательные организации, обеспечивает минимальные гарантии обоюдного формирования воли избирателя на основе объективной информации и в то же время, ограничивая «свободу маневра» «частных» СМИ и вещательных организаций, существенно сужает поле для возможных злоупотреблений. Хочется надеяться, что новые правила ведения предвыборной агитации через вещательные организации и СМИ внесут свою лепту в обеспечение честных, подлинно демократических выборов и послужат серьезным препятствием на пути «грязных» избирательных технологий.

Сделать же окончательный вывод об эффективности тех или иных норм нового Федерального закона можно будет лишь после того, как они будут «проверены на прочность» в ходе идущей избирательной кампании, поскольку лишь практическое применение указанных норм позволит обнаружить все их достоинства и недостатки и на основе этого сделать окончательный вывод об их эффективности.

*М. Кудрявцев,
МГУ им. М.В. Ломоносова*

Приложение к статье М. Кудрявцева: **таблицы**

Таблица № 1

**СМИ и вещательные организации,
через которые осуществляется предвыборная агитация**

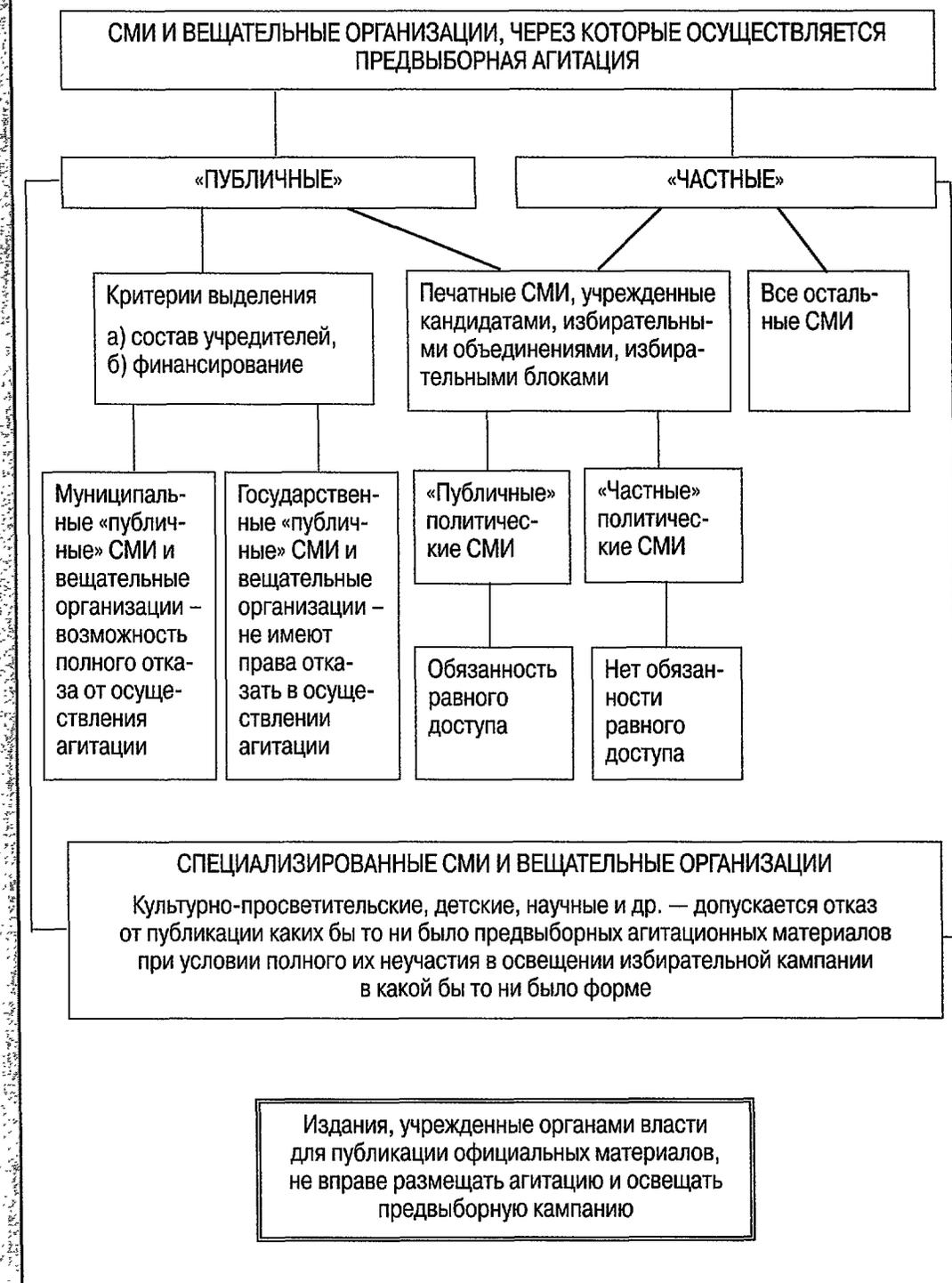


Таблица № 2

Законодательное регулирование договоров о предоставлении эфирного времени и печатной площади на платной основе

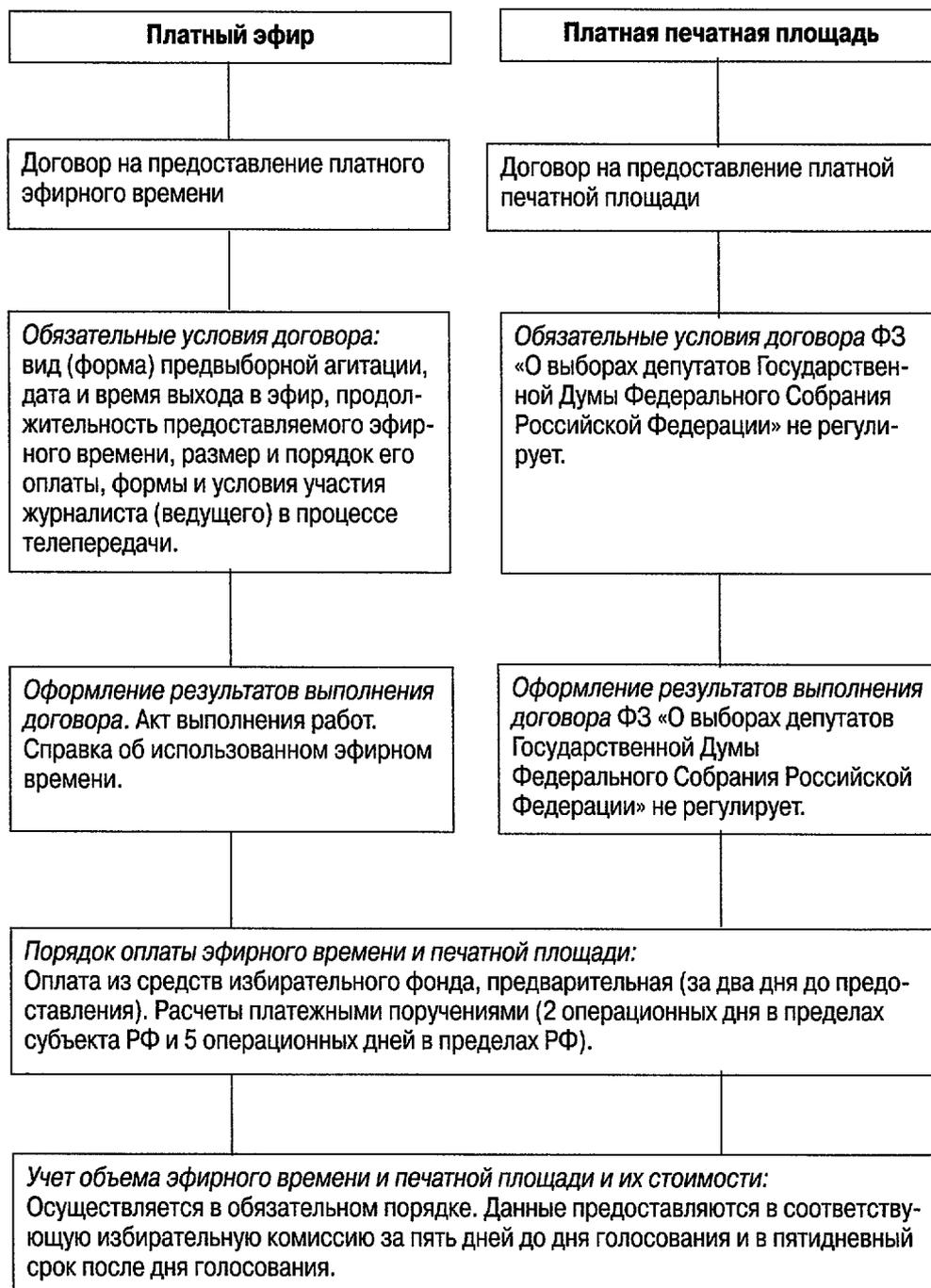


Таблица № 3

Практические определения некоторых форм предвыборной агитации в СМИ

Наименование формы предвыборной агитации	Практическое определение
Выступление	личное обращение (монолог) кандидата, представителя избирательного объединения, избирательного блока, инициативной группы избирателей к избирателям с изложением предвыборной программы, если оно происходит вне рамок других видов предвыборной агитации
Интервью	ответы кандидатов, представителей избирательных объединений, других субъектов агитационной деятельности на вопросы, заданные им журналистами в ходе личной встречи
Пресс-конференция	изложение кандидатом, представителем избирательного объединения, избирательного блока, инициативной группы избирателей своей предвыборной программы перед представителями СМИ, включая ответы на вопросы журналистов
Предвыборные дебаты	публичный обмен мнениями двух и более кандидатов, представителей избирательных объединений, избирательных блоков, инициативных групп избирателей по широкому кругу общественно значимых проблем, решение которых предлагается в соответствующих предвыборных программах
«Горячая линия»	ответы кандидатов, представителей избирательных объединений, избирательных блоков, инициативных групп избирателей на вопросы телезрителей, радиослушателей, задаваемые ими в прямом эфире
«Круглый стол»	обмен мнениями, вопросами, ответами между кандидатами, представителями избирательных объединений, избирательных блоков, инициативных групп избирателей и представителями СМИ, телезрителями, радиослушателями, читателями в рамках проводимых агитационных мероприятий
«Политическая реклама»	распространяемая участниками избирательного процесса через СМИ информация о кандидатах, избирательных объединениях, избирательных блоках с использованием средств и приемов, отличающих рекламные материалы от других видов и жанров информации (преобладание эмоционального воздействия над смысловым, броскость, лаконизм, повторяемость), с целью формирования общественного мнения как за, так и против тех или иных кандидатов избирательных объединений, избирательных блоков

Таблица № 4

**Сроки проведения предвыборной агитации на выборах
в Государственную Думу Федерального Собрания
Российской Федерации**

Регистрация кандидатов (списка кандидатов)	День окончания регистрации	1 неделя со дня регистрации	40 дней до дня голосования	30 дней до дня голосования	3 дня до дня голосования	1 день до дня голосования	День голосования
	Обязанность направлять результаты социологических опросов и прогнозы результатов выборов в соответствующую избирательную комиссию						
			Агитация в частных печатных СМИ (за плату, на основе договора)				
			Агитация на каналах частных вещательных организаций (за плату, на основе договора)				
			Жеребьевка	Агитация в публичных печатных СМИ с использованием дополнительной платной печатной площади			
				Агитация в печатных СМИ с использованием бесплатной печатной площади (публичные)			
			Жеребьевка	Агитация на каналах публичных вещательных организаций с использованием дополнительного платного времени			
				Агитация на каналах публичных вещательных организаций с использованием бесплатного эфирного времени			
			1/3 бесплатного эфирного времени для коллективного мероприятия				

Условия проведения предвыборной агитации через периодические печатные издания

Правовое содержание этих условий раскрывается прежде всего в ст. 41 Федерального закона «Об основных гарантиях избирательных прав и права на участие в референдуме граждан Российской Федерации» и применительно уже к парламентским выборам в ст. 57 Федерального закона «О выборах депутатов Государственной Думы Федерального Собрания Российской Федерации».

Что касается первого из них, то следует отметить, что в отличие от прежней редакции Федерального закона «Об основных гарантиях избирательных прав граждан Российской Федерации» (№ 56-ФЗ от 6 декабря 1994 г.) доработанный Закон (с изменениями и дополнениями, внесенными Федеральным Законом от 30 марта 1999 г., № 55-ФЗ) выделяет условия проведения предвыборной агитации через печатные средства массовой информации в отдельную статью.

Данное обстоятельство иллюстрирует очевидную тенденцию последних лет ко все более тщательному, все более подробному правовому регулированию условий и порядка проведения предвыборной агитации с использованием средств массовой информации.

Поскольку процедуры реализации права на предвыборную агитацию через электронные и печатные СМИ достаточно существенно разнятся, постольку такое разделение представляется вполне оправданным.

Как показывает опыт прошедших избирательных кампаний, заметно различается и содержание агитации через электронную и печатную прессу, ее восприятие. Если в телерадиоэфире преобладают эмоции и потенциальный избиратель оценивает прежде всего личные качества политика, его энергетику, умение быть убедительным, то применительно к газетным материалам ситуация несколько иная. Здесь разум превалирует над чувствами, и избиратель может оценить суть предвыборной программы, что называется, в сухом остатке. Таким образом, предвыборная агитация через печатные СМИ может существенным образом повлиять на объективное формирование электоральных предпочтений.

Поскольку Закон «Об основных гарантиях...» является базовым актом, законодательным каркасом российской избирательной системы, постольку и нормы, устанавливающие условия предвыборной агитации через печатные СМИ, имеют бланкентный характер, относя детальное регулирование процедур предоставления газетных полос для материалов предвыборной агитации к сфере действия специальных законов – о выборах депутатов Государственной Думы, о выборах Президента Российской Федерации, о референдуме в Российской Федерации, а также соответствующих актов законодательства субъектов Российской Федерации.

Кстати, данное обстоятельство представляется весьма существенной новеллой комментируемого Закона. Закон «Об основных гарантиях...» образца 1994 года вообще не содержал ссылок на какие-либо законодательные акты, регламентирующие деятельность печатных СМИ во время избирательных кампаний.

Фактическое регулирование порядка и условий предвыборной агитации в печатных СМИ на протяжении пяти прошедших лет (а за это время дважды избирались депутаты парламента и один раз Президент России) осуществлялось на основании подзаконных актов – инструкций Центральной избирательной комиссии РФ.

И хотя качество этих документов было достаточно высоким (а неоднократные попытки оспорить в суде положения инструкций ЦИК по предвыборной агитации ни разу не увенчались успехом), социальное и политическое значение правового регулирования предвыборной агитации столь высоко, что, безусловно, заслуживает именно законодательного определения в качестве норм прямого действия.

Кроме того, существовавшая трехступенчатая правовая конструкция (базовый закон – специальный закон – подзаконный акт) значительно осложняла правоприменительную практику.

Регламентация, предусмотренная Законом «Об основных гарантиях...»

Как уже отмечалось, ст. 41 Федерального закона «Об основных гарантиях...» имеет бланкетный характер, адресуя правоприменителя к соответствующим нормам иных законов о выборах.

Вместе с тем она содержит ряд принципиальных положений, раскрывающих правовое содержание государственных гарантий реализации права участников избирательного процесса на проведение предвыборной агитации через печатные средства массовой информации.

Прежде всего следует вычлениить те группы изданий, на которые законодатель разбил весь массив отечественных печатных СМИ по характеру их участия в опубликовании материалов предвыборной агитации.

Первая группа. К ней относятся периодические печатные издания, подпадающие под действие п. 1 ст. 39 Федерального закона «Об основных гарантиях...», устанавливающего, что редакции периодических печатных изданий (периодические печатные издания), учредителями (соучредителями) которых являются государственные или муниципальные органы, организации, учреждения и (или) которые финансируются не менее чем на 15 процентов бюджета соответствующей редакции периодического печатного издания за год, предшествующий дню официального опубликования решения о назначении выборов, за счет средств, выделенных федеральными органами государственной власти, органами государственной власти субъектов Российской Федерации, органами местного самоуправления, обязаны обеспечить зарегистрированным кандидатам, избирательным объединениям, избирательным блокам равные условия проведения предвыборной агитации.

Именно на эти печатные СМИ ложится основная нагрузка по опубликованию материалов предвыборной агитации. Они **вправе и обязаны** выделять печатные площади для материалов, предоставляемых кандидатами, избирательными объединениями, избирательными блоками, инициативными группами по проведению референдума **как на бесплатной, так и на платной основе.**

И что еще существеннее, **именно и только эти** издания обременяются обязанностью **бесплатной публикации материалов предвыборной агитации.**

Попутно заметим, что в российском избирательном законодательстве норма о возможности бесплатной публикации агитационных материалов в печатных изданиях появляется впервые. Прежний Закон «Об основных гарантиях...» возлагал эту обязанность только на государственные телерадиокомпании.

Подобную новеллу можно лишь приветствовать. Увеличение числа субъектов бесплатной (для кандидатов, избирательных объединений и избирательных блоков) предвыборной агитации значительно расширяет возможности избирателей познакомиться с позицией соискателей политических мандатов и усиливает государственные гарантии равных условий доступа к СМИ для всех участников избирательного процесса.

В связи с этим исключительно важно очертить круг этих изданий в точном соответствии с законодательным определением.

Итак, каким условиям должен отвечать правовой статус периодического печатного издания, наделенного обязанностью по бесплатному предоставлению своих площадей для целей предвыборной агитации?

Прежде всего необходимо обратить внимание на весьма существенное отличие гипотезы п. 1 ст. 39 в нынешней редакции от гипотезы этой нормы, действовавшей до принятия Федерального закона «О внесении изменений и дополнений в Федеральный закон «Об основных гарантиях избирательных прав и права на участие в референдуме граждан Российской Федерации».

Это отличие состоит в том, что теперь для отнесения того или иного издания к категории СМИ, которым вменено в обязанность бесплатно предоставлять свои площади для предвыборной агитации, существенным условием является не только состав учредителей этого издания **как средства массовой информации**, но и состав учредителей редакции такого издания **как юридического лица**.

Таким образом, число изданий, подпадающих под действие п. 1 ст. 39 (а следовательно, и п. 1 ст. 41) настоящего Закона, может увеличиться.

Допустим, учредителем газеты как средства массовой информации является ее журналистский коллектив. Очевидно, что такая форма объединения граждан не имеет никакого отношения к указанным в Законе государственным или муниципальным органам, организациям, учреждениям. Между тем сама редакция этой газеты может быть образована в организационно-правовой форме государственного либо муниципального учреждения. В этом случае по прежнему положению такая газета не подпадала под действие указанной нормы (что, в общем, нелогично, учитывая фактическое государственное (муниципальное) участие в издании этой газеты).

Теперь это противоречие устранено, и правоприменитель, решая вопрос о привлечении того или иного издания к размещению материалов предвыборной агитации, должен обращаться не только к свидетельству о регистрации данного издания как средства массовой информации, но и к соответствующему документу, устанавливающему факт государственной регистрации редакции этого издания в качестве юридического лица.

Второе существенное условие – источники финансирования. Как следует из нормы Закона, даже не являясь государственным или муниципальным по составу учредителей, издание обязано бесплатно публиковать материалы предвыборной агитации, если в течение года, предшествовавшего дню официального опубликования решения о назначении выборов, редакция этого издания финансировалась не менее чем на 15 процентов за счет средств, выделенных федеральными органами государственной власти, органами государственной власти субъектов Российской Федерации, органами местного самоуправления.

Закон не оговаривает формы такого финансирования, но, очевидно, к ним следует относить любые дотации, субвенции и т.п., произведенные за счет федерального, областного (краевого, республиканского, окружного) или местного бюджетов либо соответствующих внебюджетных фондов.

В то же время (хотя Закон и не оговаривает это специально) нельзя отнести к государственному финансированию налоговые и иные льготы, предоставленные печатным СМИ Федеральным законом «О государственной поддержке средств массовой информации и книгоиздания в Российской Федерации». Ибо в противном случае под действие п. 1 ст. 39 Закона попадали бы все издающиеся в России газеты и журналы за исключением рекламных и эротических.

Вторая группа. Это издания, также подпадающие под действие п. 1 ст. 39 настоящего Федерального закона, т.е. учрежденные органами государственной власти и местного самоуправления, **но исключительно для публикации официальных сообщений и материалов, нормативных и иных актов.** Здесь имеются в виду разного рода периодические сборники документов, собрания законодательства, вестники, бюллетени и т.п. Такие издания **не обязаны и не вправе** публиковать материалы предвыборной агитации.

Третья группа. Это т.н. специализированные издания (детские, технические, научные и другие), которые **вправе** публиковать агитационные материалы, соблюдая принцип равных условий доступа всех участников избирательного процесса, но **не обязаны** это делать при условии **полного неучастия** в избирательной кампании.

Здесь следует обратить внимание на два обстоятельства.

Во-первых, правовое содержание понятие «специализированное СМИ», используемое в целях настоящего Закона не совпадает с правовым содержанием этого термина, применяемого в Законе Российской Федерации «О средствах массовой информации». Там под специализированными понимаются СМИ только рекламного и эротического характера. Можно предположить, что поскольку перечень специализированных СМИ в комментируемой статье не является закрытым, то рекламные и эротические издания также входят в данную категорию.

Во-вторых, представляется не вполне удачной сама формулировка условия отказа изданий этой группы от публикации агитационных материалов, а именно «полное неучастие в избирательной кампании, в подготовке и проведении референдума в какой бы то ни было форме». Подобное жесткое ограничение, на наш взгляд, не вполне оправданно, ведь кроме собственно агитационных материалов речь может идти о публикации каких-то важных решений избирательных комиссий, разъяснений порядка голосования и т.п. Формула же «в какой бы то ни было форме» исключает такого рода публикации, что вряд ли целесообразно.

Четвертая группа. Это периодические печатные издания, чьи редакции учреждены зарегистрированным кандидатом (кандидатами), избирательным объединением, избирательным блоком, инициативной группой по проведению референдума, а также входящим (входящими) в избирательный блок избирательным объединением (избирательными объединениями).

Как следует из конструкции статьи, на эти издания не распространяются положения, установленные в п. 1 ст. 39, из чего можно сделать вывод, что данные издания как **вправе публиковать** агитационные материалы, так и **вправе этого не делать.** При этом, что существенно, на данные СМИ **не распространяется обязанность обеспечивать равные условия** для всех участников избирательного процесса, что вполне логично. Какой смысл учреждать свою газету, если в ней будут выступать оппоненты по выборам?

Следует обратить внимание на жесткую обусловленность правового режима участия в предвыборной агитации таких изданий составом их учредителей, а также составом учредителей их редакций. Не следует путать издания, специально учрежденные кандидатами, избирательными объединениями и т.п., с изданиями, хотя традиционно разделяющими их политическую позицию, но организационно обособленными. Скажем, несмотря на то, что газета «Правда» традиционно придер-

живается позиций компартии, она не относится к данной группе изданий, т.к. ее учредителем выступает журналистский коллектив, а не избирательное объединение «Коммунистическая партия Российской Федерации».

Также не относятся к данной категории издания (редакции), хотя и финансируемые каким-либо кандидатом или избирательным объединением, но не учрежденные ими.

Пятая группа. Она включает все остальные, т. е. «независимые издания» (термин, понятно, достаточно условный).

Однако на правовой режим участия в избирательных кампаниях этих изданий указание содержится в п. 2 ст. 39 Федерального закона «Об основных гарантиях...». Суть его в том, что издания данной группы **вправе предоставить** печатную площадь всем участникам избирательного процесса на договорной основе. При этом ставится единственное, но определяющее условие: оплата кандидатами, избирательными объединениями и избирательными блоками печатной продукции должна осуществляться на равных условиях.

А поскольку ч. 3 ст. 37 настоящего Закона гарантирует зарегистрированным кандидатам, избирательным объединениям и избирательным блокам **равные условия доступа к СМИ**, то следует предположить, что и прочие, помимо финансовых, условия публикации агитационных материалов (место на полосе, объем материала, шрифт и т.п.) должны быть равными.

Таким образом, независимые издания не обременены обязанностью участия в предвыборной агитации, но, поместив агитационный материал кого-либо из кандидатов, они не вправе отказать в этом всем остальным.

К числу важных новелл новой редакции закона относится п. 3 ст. 41 Федерального закона «Об основных гарантиях...».

Реализацией данной нормы достигается финансовая «прозрачность» избирательной кампании в части осуществления предвыборной агитации.

«Привязка» публикаций к конкретным кандидатам, избирательным объединениям позволяет правоприменителям четко отграничить материалы предвыборной агитации от прочих сообщений.

Да и у читателей появляется возможность с полной определенностью идентифицировать такие материалы именно как агитационные. Известно, что зачастую материалы предвыборной агитации имеют весьма опосредованный, завуалированный характер, и фамилия кандидата или название избирательного объединения в таких материалах может вообще не указываться.

Особенно важно знать, что это именно агитационный материал, опубликованный в интересах и за счет того или иного кандидата или избирательного объединения, когда этот материал содержит агитацию против других участников избирательного процесса.

Как уже отмечалось, Федеральный закон «Об основных гарантиях избирательных прав и права на участие в референдуме граждан Российской Федерации» устанавливает лишь основные параметры использования СМИ в целях предвыборной агитации.

Регламентация, предусмотренная Законом «О выборах депутатов...»

Детальная же правовая регламентация порядка и условий проведения агитации через печатные СМИ является предметом законов о референдуме, о выборах

депутатов Госдумы, Президента России и соответствующих им законов субъектов Федерации.

Так, принятый в 1999 году Федеральный закон «О выборах депутатов Государственной Думы Федерального Собрания Российской Федерации» (ст. 52, 53, 55, 57) содержит подробное описание правил и процедур использования периодических печатных изданий в целях предвыборной агитации.

Поскольку эти правила и процедуры (жеребьевка, порядок оплаты агитационного материала и т.п.) изложены в Законе достаточно пространно и «технологично», какого-либо специального их разъяснения, на наш взгляд, не требуется.

В то же время следует обратить внимание на некоторые, введенные указанным Законом дополнения и изменения в правовой регламентации предвыборной агитации через печатные СМИ по сравнению с нормативной базой предыдущих парламентских выборов.

Первое. Круг печатных изданий, обремененных обязанностью бесплатной публикации агитационных материалов, ограничен изданиями, выходящими не реже чем один раз в неделю. Следовательно, разного рода журналы, альманахи, бюллетени и т.п., издающиеся с государственным участием, в этот перечень не попадают.

Второе. Регламентирован объем печатной площади изданий, предоставляемой кандидатам, избирательным объединениям и избирательным блокам на платной основе. Этот объем не может превышать объема бесплатной печатной площади более чем в два раза. Это разумное ограничение. Выборы не должны превращаться в соревнование тугих кошельков.

Третье. Ужесточены требования к участию в публикации агитационных материалов т.н. независимыми изданиями. Как следует из ст. 55 и 57 Закона, если редакции этих изданий не опубликуют до истечения двадцати дней со дня официального опубликования решения о назначении выборов сведения об установленном ими размере оплаты за предоставление своих площадей для предвыборной агитации и не уведомят об этом Центральную избирательную комиссию, они вообще не вправе участвовать в опубликовании материалов предвыборной агитации.

Четвертое. Муниципальные издания (т.е. газеты, либо учрежденные, либо финансируемые не менее чем на 15 процентов органами местного самоуправления) обязаны или предоставить всем кандидатам, избирательным объединениям и избирательным блокам равные возможности для проведения предвыборной агитации, или вообще отказаться от какого бы то ни было участия в агитационной деятельности.

Пятое. Следует обратить внимание на п. 17 ст. 57 Федерального закона «О выборах депутатов...», содержащий требования о недопустимости каких-либо редакционных комментариев, сопровождающих агитационные материалы, а также не согласованных с кандидатами, избирательными объединениями и избирательными блоками заголовков и иллюстраций. Причем, как следует из контекста данной статьи, это правило распространяется на все издания, в т.ч. и независимые.

В то же время, как нам представляется, сказанное не исключает права редакции высказать свое отношение к тем или иным агитационным материалам, допустим, в очередном номере газеты, поскольку указанная норма говорит о редакционных комментариях, которые **сопровождают** публикацию агитационного материала, т.е. совпадают с ним по времени и месту.

*И. Еремин,
заместитель Председателя Судебной палаты при Президенте РФ*

Телевидение и выборы 1999 г.: некоторые организационно-правовые аспекты

Федеральными законами «Об основных гарантиях избирательных прав и права на участие в референдуме граждан Российской Федерации», «О выборах депутатов Государственной Думы Федерального Собрания Российской Федерации» (прежняя редакция, действовавшая до 01.07. 1999 г.), «О выборах Президента Российской Федерации» условия проведения предвыборной агитации на телевидении и радио определялись достаточно подробно. При этом существенных различий в законодательном регулировании предвыборной агитации не было.

Вместе с тем указанные Законы предусматривали, что более подробный порядок предоставления эфирного времени государственными телерадиокомпаниями для целей предвыборной агитации будет установлен соответствующими инструкциями Центральной избирательной комиссии РФ (ЦИК РФ). Такое право и такая обязанность ЦИК РФ находят свое объяснение в том, что самый подробный закон объективно не может и не должен содержать таких условий, как срок подачи заявок на предоставление платного и бесплатного эфирного времени, способ распределения эфирного времени (жеребий), сроки и порядок предоставления эфирного времени при повторном голосовании и повторных выборах, порядок рассмотрения информационных споров и т.п.

Нужно также сказать, что инструкции были необходимы еще и потому, что заполняли правовой вакуум в сфере СМИ (хотя бы на период предвыборной кампании). В них давались определения таким понятиям, как «государственная телерадиокомпания», «общероссийская государственная телерадиокомпания», «политическая реклама», «виды предвыборной агитации» и т.п. Подобных определений законодательство РФ не содержит до сих пор. Инструкции, напомню, действовали в период соответствующих выборов.

Кроме того, инструкции ЦИК РФ являются более гибкими правовыми актами, нежели законы, их положения достаточно просто в оперативном порядке уточнить, изменить или отменить, что в условиях скоротечности выборов является немаловажным обстоятельством.

Новое федеральное законодательство о выборах – Федеральный закон «Об основных гарантиях избирательных прав и права на участие в референдуме граждан Российской Федерации» в редакции 1999 года, Федеральный закон «О выборах депутатов Государственной Думы Федерального Собрания Российской Федерации» 1999 года – исходит из совершенно другой концепции: все нормы, регулирующие предвыборную агитацию, в том числе на телевидении и радио, должны содержаться только в законе; издание каких-либо инструкций ЦИК или иных подзаконных актов, уточняющих и конкретизирующих эти нормы, не предполагается. Что ж, практика покажет, насколько эта позиция эффективна. Но полагаю, что лишение ЦИК РФ права издания соответствующих инструкций по вопросам предвыборной агитации негативно скажется на ходе предвыборных кампаний.

И все же, недостатки законодательного регулирования условий проведения агитации на телевидении и радио не уменьшают значения дальнейшего развития законодательства РФ в этой сфере.

Бесплатное эфирное время

Первое предложение п. 1 ст. 55 Федерального закона РФ «О выборах депутатов...» по своей сути повторяет все аналогичные нормы, содержащиеся в других законодательных актах РФ о выборах. Организации, осуществляющие теле- и (или) радиовещание и подпадающие под действие п. 1 ст. 39 Федерального закона РФ «Об основных гарантиях...» (напомню, речь идет о телерадиокомпаниях, учредителями (соучредителями) которых являются государственные органы, организации, учреждения и (или) которые финансируются за счет средств, выделенных органами власти или местного самоуправления в размере не менее 15 процентов своего бюджета в период года, предшествующего дню официального опубликования решения о назначении выборов; далее для простоты их можно именовать «государственные») обязаны предоставить зарегистрированным кандидатам, избирательным объединениям (блокам), инициативным группам по проведению референдума бесплатное эфирное время.

И хотя законодатель, по сути, повторил этой нормой аналогичные нормы предыдущих избирательных законов, к сожалению, он не снял ряд существенных вопросов, имеющих, на мой взгляд, существенное значение для нормального осуществления предвыборной агитации на телевидении и радио.

Проблема первая. Она связана с условием учредительства (соучредительства) государственными органами и организациями телерадиокомпаний.

Дело в том, что зачастую учредительство (соучредительство) играет формальную роль и не устанавливает каких-либо серьезных прочных связей телерадиоорганизации и государства. Судите сами: Федеральный закон РФ «Об акционерных обществах» различает понятия «учредитель» (лицо, принявшее участие в учреждении организации) и «акционер» (лицо, владеющее пакетом акций). Очевидно, что учредитель к моменту назначения выборов может и не являться акционером учрежденной им организации: государственные и муниципальные органы и организации не лишены права распоряжаться принадлежащими им акциями. Таким образом, вполне возможна ситуация, когда на телерадиоорганизацию, среди акционеров которой нет государственных или муниципальных органов и организаций, будет возложена обязанность предоставлять *бесплатное* эфирное время. Полагаю, что даже возможность подобного решения должна быть исключена.

Далее. Государственные органы, выступив в качестве соучредителей телерадиоорганизации вместе с другими организациями, могут стать владельцами очень малого количества акций, что делает связь телерадиокомпаний и государства весьма и весьма условной: 0,5, 5, 10 процентов и т.д. Поэтому речь должна была бы идти о контрольном (блокирующем) пакете акций (долей) государства в телерадиоорганизации.

Проблема вторая. Она связана с условием финансирования телерадиоорганизации за счет средств, выделенных федеральными органами государственной власти, органами государственной власти субъектов РФ. Шагом вперед стало установление размера этого финансирования – 15 процентов бюджета телерадиоорганизации в период года до дня назначения выборов (в предыдущих законах содержалось спорное положение о «полном или частичном финансировании»).

Дело в том, что законодательство РФ не дает четкого определения финансирования за счет средств, выделенных органами власти. И под финансированием

можно понимать установление для телерадиоорганизаций льгот, выделение им государственных дотаций, государственные (федеральные, субъектов РФ, муниципальные) заказы, финансирование специальных программ на телевидении и радио (право, экология, культура, образование и т. д.).

Различное понимание «финансирования» демонстрируют даже сами новые федеральные законы, устанавливающие (п. 5 ст. 40 Федерального закона «Об основных гарантиях...», п. 11 ст. 56 Федерального закона «О выборах депутатов...»), что расходы телерадиоорганизаций по предоставлению участникам избирательного процесса бесплатного эфирного времени покрываются за счет *текущего* бюджетного финансирования.

Кроме того, чрезвычайно важной станет в ближайшее время проблема предоставления бесплатного времени кандидатам на выборах в субъектах РФ.

Преобразование ВГТРК в холдинг, включающий в себя все региональные государственные телерадиокомпании с потерей их экономической и правовой самостоятельности, делает невозможным с правовой точки зрения установить в законах субъектов РФ обязанность предоставить бесплатное эфирное время на каналах, финансируемых общероссийским вещателем. Во многих же регионах местной государственной телерадиокомпанией являлась именно та, которая сегодня должна войти в состав общероссийского информационного холдинга. И эта проблема требует своего скорейшего решения, в первую очередь на законодательном уровне.

Важной новеллой нового законодательства о выборах является норма, согласно которой бесплатное эфирное время должно выделяться в период, когда телерадиопрограммы государственных каналов собирают наибольшую аудиторию, в период так называемого «прайм-тайма». Ни Федеральный закон «Об основных гарантиях...», ни Федеральный закон «О выборах депутатов...» не уточняют – кто и каким образом будет определять этот период, хотя в отсутствие инструкций ЦИК РФ подобная неопределенность грозит лишить эту норму своего потенциального эффекта. Было бы целесообразно в дальнейшем установить, что указанный период устанавливается соответствующими избирательными комиссиями либо на основе специальных социологических исследований, либо самостоятельно на основе рекламных расценок – как правило, они максимальны именно в период «прайм-тайма».

Бесплатное эфирное время согласно федеральному законодательству выделяется общероссийскими и региональными телерадиокомпаниями исключительно по рабочим дням. Причем на каналах общероссийской ТРК – не менее 1 часа в день, на каналах региональной ТРК – не менее 30 минут в день. Данная норма также требует дополнительной корректировки, так как, повторюсь, самостоятельных региональных государственных телерадиокомпаний, по сути, не осталось. Для региональных ТРК, сохранивших свою самостоятельность и вещающих в сутки менее 2 часов, Федеральный закон сделал исключение в обязательном объеме бесплатного эфирного времени: в этом случае они должны выделять для бесплатного предоставления не менее одной четвертой общего объема времени вещания в сутки.

Механизм предоставления бесплатного эфирного времени. Жеребьевка

Новая редакция Федерального закона «О выборах депутатов...» содержит более детальный механизм предоставления бесплатного эфирного времени государственными ТРК.

Во-первых, согласно п. 2 ст. 55 Федерального закона «О выборах депутатов...» государственные ТРК, зона уверенного приема передач которых находится в половине или более чем в половине субъектов РФ, обязаны предоставлять возможность проведения предвыборной агитации, в первую очередь – бесплатное время, избирательным объединениям (блокам), зарегистрировавшим федеральные списки кандидатов. К таким ТРК должны быть отнесены ОРТ, ВГТРК, «ТВ-Центр».

Государственные ТРК, зона уверенного приема передач которых находится в пределах менее чем половины субъектов РФ, а также филиалы ВГТРК (п. 3 ст. 55 Федерального закона «О выборах депутатов...») должны предоставлять бесплатное эфирное время соответственно региональным группам и кандидатам по одномандатным округам.

Во-вторых, согласно п. 6 ст. 55 Федерального закона «О выборах депутатов...» кандидат, выдвинутый избирательным объединением (блоком) по одномандатному округу и в то же время включенный в общефедеральную часть списка кандидатов этого объединения (блока), не вправе использовать бесплатное эфирное время на каналах общероссийских государственных ТРК.

Кандидат, выдвинутый избирательным объединением (блоком) по одномандатному округу и в то же время включенный в региональную группу федерального списка этого же объединения (блока), может использовать бесплатное эфирное время на региональных государственных ТРК либо как кандидат по одномандатному округу, либо как кандидат, включенный в региональную группу (п. 7 ст. 55 Федерального закона «О выборах депутатов...»).

Наконец, новое федеральное законодательство повторяет уже знакомую по предыдущим законам о выборах норму, согласно которой бесплатное эфирное время распределяется как между кандидатами, так и между избирательными объединениями и избирательными блоками на равных основаниях (по хронометражу, времени выхода в эфир и другим условиям).

Новая редакция Федерального закона «О выборах депутатов...» в ст. 56 «Условия проведения предвыборной агитации на телевидении и радио» устанавливает подробный порядок обеспечения такого равенства.

Так, Закон (п. 2 ст. 56) устанавливает, что *в течение недели после завершения регистрации кандидатов (списков)* проводится жеребьевка в целях распределения бесплатного эфирного времени между кандидатами, региональными группами, избирательными объединениями (блоками), подавшими заявку на участие в этой жеребьевке. Правда, Закон, что очень плохо, не определяет сроки подачи заявок, а также орган либо организации, куда должны подаваться указанные заявки. Кроме того, совершенно непонятно – как можно с точки зрения прав и гарантий кандидатов оправдать отказ в предоставлении бесплатного эфирного времени только на основании подачи заявки хотя и с опозданием, но, например, за 31 и более день до дня выборов (т.е. до срока, в течение которого и предоставляется бесплатное время).

Эта проблема, уверен, должна быть разъяснена незамедлительно либо самим законодателем (что правильнее всего), либо ЦИК РФ (в крайнем случае).

Жеребьевку на предоставление бесплатного эфирного времени избирательным объединениям (блокам) на каналах общероссийских государственных ТРК проводит ЦИК РФ с участием самих ТРК.

Жеребьевку на предоставление бесплатного эфирного времени кандидатам, региональным группам производит избирательная комиссия субъекта РФ также с участием соответствующих ТРК.

Жеребьевка определяет дату и время выхода в эфир предвыборных агитационных материалов. Результаты жеребьевки оформляются соответствующим про-

токолом, а определенный в результате жеребьевки график распределения эфирного времени публикуется избирательной комиссией, проводившей жеребьевку, в соответствующих периодических печатных изданиях с государственным участием.

Особо следует отметить то обстоятельство, что Федеральный закон «О выборах депутатов...» устанавливает четкий срок, в течение которого предоставляется бесплатное эфирное время на каналах государственных ТРК, – это период, который начинается за 30 дней до дня голосования и оканчивается за день до дня голосования.

Муниципальное телевидение и выборы депутатов

Муниципальные ТРК (признаки – соучредительство органов местного самоуправления, финансирование на 15 и более процентов их бюджетов за счет средств, выделенных органами местного самоуправления) согласно новому Федеральному закону РФ «О выборах депутатов...» (ч. 4 ст. 55) должны, в отличие от государственных ТРК, обеспечить лишь равные возможности кандидатам, избирательным объединениям (блокам), региональным группам – за плату или бесплатно. Причем на каналах этих ТРК агитация может начинаться сразу после окончания регистрации кандидатов, федеральных списков. При этом Федеральный закон допускает отказ муниципальных ТРК от какого-либо участия в предвыборной агитации.

Коллективное использование бесплатного эфирного времени

Пункт 2 ст. 40 Федерального закона «Об основных гарантиях...» содержит совершенно новую норму законодательства РФ о выборах, имеющую своей целью воздействие не столько на форму проведения предвыборной агитации, сколько на содержание, так как она обязывает государственные телерадиокомпании выделять не менее 1/3 от общего объема выделяемого бесплатного эфирного времени кандидатам, избирательным объединениям (блокам) для совместного проведения дискуссий, «круглых столов» и иных коллективных видов (форм) избирательной агитации. Это время также должно быть использовано участниками предвыборной агитации на равных основаниях. В связи с реализацией данной нормы встает ряд серьезных вопросов, без нормативного решения которых законность предвыборной кампании и гарантии равенства прав кандидатов, избирательных объединений, избирательных блоков будут поставлены под сомнение:

1) Кто и каким образом будет определять формы коллективных видов предвыборной агитации (будет ли это диспут, дебаты или «круглый стол»)?

2) Что будет со временем, которое по каким-либо причинам не будет «выбрано» участниками предвыборной агитации (например, как это было на выборах 1995 года – отдельные избирательные объединения, избирательные блоки могут отказаться от коллективных форм предвыборной агитации)? Новый Федеральный закон «О выборах депутатов...» дает ответ лишь на один аспект проблемы: отказ кандидата избирательного объединения (блока), группы кандидатов от участия в совместных агитационных мероприятиях не влечет увеличения объема эфирного времени, предоставляемого им персонально по итогам жеребьевки (п. 8 ст. 56).

3) Как поступать и кто будет принимать решение (государственные телерадиокомпании или ЦИК), в случае если на дебаты придет один участник: допускать

его (ведь он использует предоставленную ст. 40 ФЗ возможность) или отказывать, обеспечивая, таким образом, принцип равных условий?

Эти и другие, вытекающие из указанной нормы вопросы требуют незамедлительного решения на законодательном уровне. В противном случае руководство государственных телерадиоорганизаций столкнется с серьезными трудностями при организации предвыборной агитации.

Правда, следует отметить, что новый Федеральный закон «О выборах депутатов...» более четко, по сравнению с Федеральным законом РФ «Об основных гарантиях...», установил объем отводимого под совместные агитационные мероприятия времени – 1/3 общего объема бесплатного времени (Федеральный закон «Об основных гарантиях...» устанавливал более чем нечетко – *не менее* 1/3, т.е. допускается и более – вплоть до 100 процентов).

Предоставление эфирного времени за плату

К сожалению, новое федеральное законодательство продолжает допускать предоставление эфирного времени за плату. Но если инструкциями ЦИК РФ такое предоставление ограничивалось в объеме: объем платного времени должен быть равен объему бесплатного, – то теперь Федеральный закон «Об основных гарантиях...» в п. 3 ст. 40 устанавливает, что общий объем резервируемого эфирного времени не может быть *меньше* общего бесплатного эфирного времени, т. е. по законодательству субъектов РФ может превышать бесплатный в 2, 5, 10, 15 и сколько угодно раз. Сама по себе сомнительная возможность предоставления государственными телерадиокомпаниями эфирного времени за плату данным Законом усугубляется, так как не содержит никаких ограничений по объему выделяемого платного эфирного времени. Очевидно, что, выделив для платного времени максимально большой объем времени, можно обеспечить выгодные результаты только для финансово состоятельных кандидатов, избирательных объединений. Правильно ли это при формировании органов государственной власти? Навряд ли.

Федеральный закон «О выборах депутатов...» в п. 12 ст. 56 установил максимальный объем платного эфирного времени – общий объем эфирного времени, резервируемого для платного предоставления, не может превышать бесплатное время более чем в два раза.

Зарезервированное платное время предоставляется по требованию кандидата, избирательного объединения, избирательного блока на основании договора. Федеральный закон РФ «О выборах депутатов...» в п. 18 ст. 56 содержит ряд существенных условий такого договора, отражая его публично-правовой характер: права и обязанности журналиста-ведущего, характер, вид (форма) предвыборной агитации, время выхода в эфир, продолжительность и т.п.

Согласно п. 14 ст. 56 Федерального закона «О выборах депутатов...» платное эфирное время должно предоставляться:

- во-первых, в течение того же срока, что и бесплатное (30 дней);
- во-вторых, по итогам жеребьевки, которая должна проводиться уже самой государственной ТРК на основании письменных заявок участников избирательного процесса. Данная жеребьевка также должна быть проведена в течение недели по завершении регистрации кандидатов, списков кандидатов.

И в данной ситуации вопросы, возникшие в связи с жеребьевкой по распределению бесплатного эфирного времени, приобретают сверхостроту. Ведь вся ответственность за возможный отказ в предоставлении эфирного времени в ситуации с

платным временем ложится полной мерой на руководство ТРК. И это при том, что точных сроков подачи заявок Федеральный закон не содержит.

Кандидат, избирательное объединение (блок), региональная группа (п. 15 ст. 56 Федерального закона «О выборах депутатов...») вправе отказаться от использования платного времени, о чем они обязаны не позже чем за 2 дня известить государственную ТРК. Было бы совсем неплохо установить, что нарушившие указанный срок не вправе рассчитывать на возврат затраченных на оплату эфира средств – ведь это, очевидно, ущерб ТРК.

Высвободившееся время ТРК не вправе использовать для целей предвыборной агитации (весьма непонятна такая норма, т. к. согласно п. 22 ст. 56 Федерального закона «О выборах депутатов...» запрещается прерывать передачу предвыборных агитационных материалов, в том числе рекламой товаров, работ, услуг).

Размер оплаты в целях обеспечения равноправия кандидатов, а также избирательных объединений, избирательных блоков должен быть единым и опубликован не позднее 20 дней со дня официального опубликования решения о назначении выборов. При этом оплата должна быть произведена в полном объеме до предоставления эфирного времени и только через соответствующие избирательные фонды.

Согласно п. 19 ст. 56 Федерального закона «О выборах депутатов...» платежное поручение филиалу Сбербанка России о перечислении средств в оплату стоимости эфирного времени в полном объеме должно быть представлено в ТРК не позднее чем за 2 дня до дня предоставления эфирного времени.

В случае нарушения указанного срока предоставления эфирного времени за плату не допускается (это относится ко всем ТРК без исключения).

Обязанность опубликовать размер оплаты возлагается на руководство соответствующей государственной телерадиокомпании. Однако в связи с данной нормой возникает очевидный вопрос: должна ли плата за единицу эфирного времени кандидата равняться плате за единицу эфирного времени избирательного объединения, избирательного блока? Полагаю, что все-таки нет. Поэтому в последующих законах следует внести соответствующие уточнения. Возникает и другой вопрос: будет ли указанное опубликование осуществляться за плату, а если за плату –падают ли эти расходы телерадиокомпаний под действие п. 5 ст. 40 Федерального закона «Об основных гарантиях...», п. 11 ст. 56 Федерального закона «О выборах депутатов...»? Этот аспект также требует дополнительного уточнения в законодательстве о выборах.

Равенство прав участников избирательной кампании обеспечивается не только равной оплатой, но и равенством условий предоставления зарезервированного платного эфирного времени: кандидат (избирательное объединение, избирательный блок) получает долю общего зарезервированного платного времени, которая получается делением этого общего объема времени на общее число участников избирательной кампании по соответствующему избирательному округу.

Пункт 5 ст. 40 Федерального закона «Об основных гарантиях...», п. 11 ст. 56 Федерального закона «О выборах депутатов...» устанавливают, что расходы телерадиокомпаний, связанные с предоставлением бесплатного эфирного времени для целей предвыборной агитации, покрываются за счет текущего бюджетного финансирования телерадиокомпаний.

К сожалению, сегодняшнее экономическое положение России, объективные проблемы с бюджетным финансированием, по сути, предполагают, что все расходы ТРК будут нести самостоятельно.

Представляется, что в соответствующих федеральных законах следует установить, что в случае отсутствия текущего финансирования указанные расходы покрываются за счет средств ЦИК РФ, выделяемых ей на подготовку и проведение соответствующих выборов. Такая норма, на мой взгляд, будет существенной гарантией для государственных телерадиокомпаний, позволит им провести избирательную кампанию на должном профессиональном уровне.

Далее. Следует отметить общую для всех ТРК, предоставляющих эфирное время за плату для целей предвыборной агитации, норму (п. 21 ст. 56 Федерального закона РФ «О выборах депутатов...»), согласно которой в случае, если в ходе использования платного эфирного времени кандидат, избирательное объединение (блок) нарушат условия Федерального закона «О выборах депутатов...», ТРК вправе обратиться в суд о расторжении договора на предоставление эфирного времени. При этом высвободившееся время опять же нельзя использовать для целей предвыборной агитации.

Информация и агитация

Новое федеральное законодательство содержит совершенно новую для российского законодательства о выборах норму, что и предопределяет в значительной степени трудности с ее реализацией. Следует отметить, что данная норма распространяется как на государственные телерадиоорганизации, так и на любые иные, в которых есть информационные выпуски (программы, блоки).

Согласно данной норме, любая телерадиокомпания в своих информационных блоках не вправе отдавать предпочтение какому бы то ни было кандидату, зарегистрированному кандидату, избирательному объединению или избирательному блоку, в том числе по времени освещения их агитационной деятельности. Это означает, что телерадиокомпания должна либо отводить в своих информационных выпусках каждому участнику равное время, либо не упоминать никого из участников избирательного процесса в случае отсутствия у телерадиокомпании так называемого информационного повода вести речь о ком-либо из кандидатов. В этой связи было бы предпочтительнее, на мой взгляд, в дальнейшем исключить из указанной нормы слова «в том числе».

Частные телерадиоканалы и выборы

Следует особо обратить внимание на существенное, на мой взгляд, противоречие между двумя новыми Федеральными законами «О выборах депутатов...» и «Об основных гарантиях...».

Так, согласно п. 8 ст. 55 Федерального закона «О выборах депутатов...» негосударственные (немуниципальные) ТРК, т. н. частные, вправе на договорной основе за плату предоставлять эфирное время для целей предвыборной агитации. При этом ТРК должна соблюсти только одно условие – размер и условия оплаты должны быть едиными для всех кандидатов, избирательных объединений (блоков), региональных групп.

А в п. 2 ст. 39 Федерального закона «Об основных гарантиях...» установлено, что муниципальные и частные ТРК должны не только устанавливать равную оплату, но и *предоставлять* эфирное время на равных условиях.

Как видите – разница существенная. Полагаю, что частные ТРК (и не только они) смогут использовать по своему выбору соответствующую норму как одного закона, так и другого – в соответствии со своими интересами.

Учет и хранение материалов по выборам

Также особое внимание следует обратить на п. 9 ст. 55 и п. 25 ст. 56 Федерального закона «О выборах депутатов...».

Согласно п. 9 телерадиокомпаний (независимо от формы собственности), участвующие в предвыборной агитации, т. е. предоставляющие бесплатное и (или) платное эфирное время, обязаны вести отдельный учет их объемов и стоимости эфирного времени по формам, установленным ЦИК РФ, а также предоставлять данные этого учета (во-первых, за 5 дней до дня голосования и, во-вторых, в течение 5 дней после дня голосования): в ЦИК РФ – по избирательным объединениям (блокам), в том числе по кандидатам федерального списка в общефедеральной его части и региональных группах; в избирательную комиссию субъекта РФ – по кандидатам по одномандатным округам. Кроме того, ТРК обязаны по запросам соответствующих избирательных комиссий представлять документы, подтверждающие согласие кандидата, избирательного объединения (блока) на выполнение платных работ и оплату услуг.

Согласно п. 25 ст. 56 Федерального закона «О выборах депутатов...» ТРК обязана вести запись предвыборных материалов и хранить их в течение 12 месяцев со дня выхода в эфир, а также хранить учетные документы о предоставлении платного и бесплатного эфирного времени, о которых мы уже говорили чуть выше применительно к п. 9 ст. 56, в течение 5 лет со дня голосования.

Общие требования к проведению предвыборной агитации

Завершая анализ правового регулирования участия ТРК в избирательных кампаниях по выборам депутатов Государственной Думы, хотелось бы остановиться на ряде важных и значимых норм, общих для всех СМИ.

I. Кандидаты, работающие в СМИ по трудовому либо гражданско-правовому договору, на время участия в выборах освобождаются от выполнения своих служебных обязанностей. Они должны представить в избирательную комиссию не позднее 3 дней со дня регистрации заверенную копию соответствующего приказа или распоряжения (п. 3 ст. 48 Федерального закона РФ «О выборах депутатов...»). Более того, согласно п. 6 той же статьи должностным лицам, журналистам и творческим работникам ТРК, если указанные лица являются кандидатами, а также доверенными лицами либо уполномоченными представителями, запрещается участвовать в освещении избирательной кампании через СМИ.

II. При трансляции в эфир (по кабелю) результатов опросов общественного мнения, связанных с выборами, ТРК обязаны сообщать название организации, проводившей опрос, время его проведения, число опрошенных (выборку), метод сбора информации, точную формулировку вопроса, статистическую оценку возможной погрешности (п. 1 ст. 54 Федерального закона РФ «О выборах депутатов...»).

Кроме того, согласно п. 2 той же статьи ТРК, обнародующие результаты таких опросов и прогнозы выборов, должны направлять записи таких трансляций в избирательную комиссию субъекта РФ или ЦИК РФ для формирования информа-

ционного банка, а также иностранным (международным) наблюдателям по их запросам.

III. Государственные и муниципальные ТРК обязаны обеспечить участникам избирательного процесса равные условия для размещения предвыборных агитационных материалов (п. 2 ст. 59 Федерального закона РФ «О выборах депутатов...»). Однако Федеральный закон не запрещает устанавливать различные цены на услуги по производству таких аудиовизуальных материалов.

IV. Запрещается агитация, нарушающая законодательство РФ об интеллектуальной собственности (п. 1 ст. 60 Федерального закона РФ «О выборах депутатов...»). Например, теперь отсутствие согласия правообладателя на авторское произведение на использование его в агитации будет являться законным основанием для отказа в выпуске в эфир предвыборного материала.

V. Реклама коммерческой и иной деятельности кандидатов, избирательных объединений (блоков), доверенных лиц, уполномоченных представителей, а также организаций, учредителями, собственниками и (или) членами руководящих органов которых являются вышеуказанные лица и организации, в ходе выборов осуществляется только из средств соответствующего фонда и на условиях равной оплаты (в день голосования и в день, предшествующий дню голосования, такая реклама не допускается) – п. 3 ст. 60 Федерального закона РФ «О выборах депутатов...».

Здесь есть серьезное упущение Федерального закона, которое может попросту парализовать деятельность ТРК.

В Законе не указано, какой орган, какое лицо и в каком порядке должны уведомлять ТРК обо всех лицах, участвующих в выборах. Но даже если вся необходимая информация и будет каким-то образом представлена в ТРК, нелегко себе представить объем работы ТРК по выяснению всех учредителей, собственников, членов руководства и т. п. А ведь согласно п. 17 ст. 53 Федерального закона «О выборах депутатов...», который распространяется на случаи вышеуказанной рекламы, ТРК, не соблюдая требования о равных условиях, **не вправе предоставлять эфирное время для рекламы**. Крайним опять оказывается телевидение. И это внушает серьезную тревогу.

VI. Государственная ТРК вправе потребовать и получить от избирательного объединения (блока) в случае их проигрыша или получения на выборах менее 2 процентов голосов избирателей, принявших участие в голосовании, стоимость предоставленного бесплатного времени (п. 5 ст. 67 Федерального закона «О выборах депутатов...»).

ТРК обязана в течение 10 дней со дня официального опубликования результатов выборов сообщить таким объединениям (блокам) объем и стоимость бесплатного времени, а также свой юридический адрес и банковские реквизиты.

Стоимость определяется путем умножения объема бесплатного времени, выделенного избирательному объединению (блоку), на объявленную стоимость платного времени.

Стоимость бесплатного времени при совместных мероприятиях определяется ТРК в равных долях пропорционально общему числу участников.

Денежные средства не возмещаются, если избирательное объединение (блок) официально отказались от использования бесплатного эфирного времени (его части).

Срок возврата средств – до 12 месяцев (п. 14 ст. 67 Федерального закона «О выборах депутатов...»).

VII. Согласно п. 6 ст. 92 Федерального закона «О выборах депутатов...» **не могут служить основанием для отмены решения о результатах выборов лю-**

бые нарушения, совершенные в пользу проигравших кандидатов, избирательных объединений (блоков).

Эта норма, может быть и благая, по сути является легальным прикрытием, причем исключительно удобным и гарантированным, для так называемых «грязных» избирательных технологий. Ведь закон по каким-то непонятным причинам проигнорировал связь нарушений и их воздействия на результаты. А это имеет принципиальное значение, так как можно, совершая нарушения, влиять не столько на свое избрание, сколько на неизбрание другого лица (во-первых) или на избрание третьего лица (во-вторых). Поэтому данная норма нуждается либо в отмене, либо, в крайнем случае, в существенной корректировке.

И. Иванов,
директор юридической дирекции
телекомпании «ТВ Центр»

Роль Судебной палаты в становлении, развитии и реализации права на предвыборную агитацию через СМИ

Задумывались ли вы над вопросом: как рождается право вообще и избирательное право в частности?

Думаю, что этот таинственный процесс правотворения в чем-то близок к таинству рождения Поэзии.

Помните ахматовское?

*«Когда б вы знали, из какого сора
Растут стихи, не ведая стыда...»*

Буква и Дух избирательного права новой России – так крайне необходимого для ее Возрождения, как и слово поэтическое, – рождаются из самого разного «строительного материала». И отнюдь не только в стенах Государственной Думы Федерального Собрания Российской Федерации, где принимаются избирательные законы. И не только в залах классических судебных присутствий, начиная от районного и кончая Верховным судом Российской Федерации. И наконец, не только в залах заседаний соответствующих избирательных комиссий.

Подчас весьма качественным материалом для рождения и развития избирательного права, и в частности права на предвыборную агитацию в смысле ст. 8 Федерального Закона РФ «О выборах депутатов Государственной Думы Федерального Собрания Российской Федерации» от 24 июня 1999 г., № 121-ФЗ (далее ФЗ «О выборах депутатов...»), являются материалы соответствующих информационных споров, так часто возникающих в ходе практически любой избирательной кампании последнего времени.

Статус и функции Судебной палаты

Специальный государственный орган при Президенте Российской Федерации – Судебная палата по информационным спорам, действующая на правовой базе своего Положения, утвержденного Указом Президента Российской Федерации от 31 января 1994 г. № 228¹, – в этом правовом контексте играет роль своеобразной повивальной бабки, помогающей рождению и пестованию норм российского избирательного права. В очень важной его части – **определении законных форм и методов проведения предвыборной агитации через СМИ.**

Представляется немаловажным, а может быть даже и судьбоносным, то обстоятельство, что Судебная палата **возникла** подобно Гесиодовой Афродите **именно из пены предвыборных волн** теперь уже кажущихся нам такими **политически** далекими выборов российского парламента зимой 1993 г. Ее «девичья» фамилия – Третейский информационный суд – основной орган по рассмотрению тогдашних информационно-выборных споров, институциональный выразитель идеи полити-

¹ См.: Собрание актов Президента и Правительства Российской Федерации, 1994, № 6, с. 434.

ческой справедливости выборного процесса и знаковая фигура правового авангардизма в российском информационном пространстве¹.

Сегодня Судебная палата по информационным спорам представляет собой уникальную для России организационно-правовую квазисудебную институцию, довольно эффективно реализующую функцию своеобразного агента этико-правового влияния как на общую ситуацию в информационной сфере жизни российского государства и общества, так и в сфере реализации права на предвыборную агитацию через СМИ – в частности. Так, 19 июня 1999 г. в торжественной обстановке, при большом стечении журналистской общественности Судебная палата была удостоена традиционного Почетного приза «За выдающийся вклад в развитие российского права СМИ», учрежденного Центром «Право и средства массовой информации».

Из каких же слагаемых складывается это влияние? Прежде всего – это статус, функции и компетенция Палаты, закрепленные в уже упомянутом Положении о Судебной палате по информационным спорам. Статус «государственного органа при Президенте Российской Федерации» (именно «при Президенте», а не как структурное подразделение его Администрации) обязывает иные государственные органы и их должностных лиц, к которым обращено конкретное решение Судебной палаты, сообщать ей об исполнении решения в двухнедельный срок (п. 10 Положения).

Иные органы и организации в соответствии с п. 13 Положения сообщают Судебной палате «результаты рассмотрения материалов о нарушении прав и свобод (в том числе – избирательных) в сфере массовой информации в месячный срок».

Свои функции Судебная палата осуществляет самостоятельно, и вмешательство в ее деятельность кого бы то ни было не допускается (п. 3 Положения).

Среди функций достаточно большое количество имеет прямое отношение к проведению предвыборной агитации через СМИ.

Это, в частности:

- содействие обеспечению объективности и достоверности сообщений в СМИ, затрагивающих общественные интересы;
- обеспечение соблюдения принципа равноправия в сфере массовой информации;
- способствование осуществлению принципа политического плюрализма в информационных и общественно-политических телерадиопрограммах;
- дача указаний по исправлению фактических ошибок в информационных сообщениях СМИ, затрагивающих общественные интересы.

Наконец, компетенционная слагаемая влияния Судебной палаты. Ее наиболее общие границы определены в п. 8 Положения. В соответствии с ним Судебной палате подведомственны «споры и иные дела, возникающие в сфере деятельности СМИ».

Нормативную базу рассмотрения таких споров, кроме норм российского законодательства, составляют требования «общепризнанных принципов и норм международного права и международных договоров Российской Федерации», а также требования норм журналистской этики, касающихся средств массовой информации.

¹ См. А. Б. Венгеров. Правовой авангардизм в информационном пространстве демократической России. В сб. Третейский информационный суд и первые свободные выборы. М., «Юридическая литература», 1994, с. 32–39.

Разграничение юрисдикции судов и Судебной палаты

Очень важная деталь компетенционной слагаемой – проблема разграничения юрисдикций традиционных судов и Судебной палаты по информационным спорам. Нормативное выражение границ этих юрисдикций достаточно лапидарное – к компетенции Судебной палаты относятся в соответствии с п. 8 Положения споры и иные дела в сфере деятельности СМИ, «кроме тех, которые отнесены законом к юрисдикции судов Российской Федерации». В реальности же проблема разграничения юрисдикции не так проста и требует достаточно больших «ума холодных наблюдений». Поясню это на конкретном примере.

В соответствии с п. 2 ст. 90 ФЗ «О выборах депутатов...» «решения и действия (бездействие) органов государственной власти, органов местного самоуправления, общественных объединений и должностных лиц... нарушающих избирательные права граждан Российской Федерации, **могут** быть обжалованы в суд». «Могут» не означает в данном случае, что только и всенепременно «в суд». В соответствии с ч. 2 ст. 45 Конституции России «каждый вправе защищать свои права и свободы всеми способами, не запрещенными законом».

Поэтому любой участник избирательного процесса, обдумывающий вопрос о том, какой же способ защиты своих избирательных прав выбрать – судебный или квазисудебный, – скажем, в виде услуг Судебной палаты, – должен при его разрешении поставить во главу угла тот или иной критерий своего выбора.

Если таким критерием является, например, жесткость юридических мер воздействия на нарушителя, то его дорога должна лежать именно в суд. Ибо только суд может привлечь, скажем, некое должностное лицо, неправомерно пользующееся преимущественным доступом к СМИ в нарушение требований ст. 41 ФЗ «О выборах депутатов...», к установленным видам юридической ответственности.

Судебная же палата никого ни в какую информационную тюрьму посадить не может. Однако она может дать квалифицированную и юридически значимую оценку конкретным фактам противоправного, с точки зрения заявителя, использования тем или иным должностным лицом средств массовой информации.

Общая компетенционная норма нашего Положения (п. 9) – рассматривать споры, вытекающие из нарушений принципа равноправия в сфере массовой информации, а в ее частном выражении – споров по поводу нарушения гарантий равного доступа всем кандидатам к средствам массовой информации, закрепленных ч. 3 ст. 8 ФЗ «О выборах депутатов...», такое право нам предоставляет.

Кстати, обращение вначале в Судебную палату вовсе не исключает последующего обращения в суд. Более того, «вооружившись» нашим экспертным заключением, заявитель с большими шансами на успех может добиваться в традиционных судах более жестких мер юридической ответственности для нарушителя норм избирательного законодательства.

Примеры споров, рассмотренных Палатой

Именно по такому алгоритму действовал депутат Государственной Думы Федерального Собрания Российской Федерации А. В. Шишлов, обратившийся в Судебную палату с просьбой оценить ряд печатных материалов общественно-политического движения «Блок Юрия Болдырева», опубликованных в нескольких печатных СМИ Санкт-Петербурга в период проведения там зимой 1999 г. выборов депутатов Законодательного собрания Санкт-Петербурга. Оценить на предмет их принадлежности к «агитационным печатным материалам». В случае обнаружения такой принадлежности А. В. Шишлов просил Судебную пала-

ту дать заключение о том, не были ли нарушены распространением такого рода материалов требования правовых норм, регулирующих осуществление предвыборной агитации во время указанных выборов, и если такое нарушение имело место, то как оно могло повлиять на результаты этих выборов?

Ознакомившись с представленными печатными материалами и руководствуясь п. 21 Положения, Судебная палата приняла по этому поводу специальное Экспертное заключение¹. В ходе его подготовки, оценивая принадлежность представленных нам многочисленных публикаций в прессе Санкт-Петербурга к материалам предвыборной агитации, мы столкнулись с непростой, в общем-то, ситуацией. Да, с одной стороны, в этих материалах не содержалось прямых призывов голосовать «за» или «против» конкретных кандидатов в Законодательное собрание Санкт-Петербурга. Более того, весьма объемный материал в газете «Санкт-Петербургские ведомости» от 16.12.98 г. вышел с характерным, «объясняющим» заголовком «Юрий Болдырев не агитирует, а информирует».

Вместе с тем, в ходе такого «информирования» Ю. Ю. Болдырев довольно подробно останавливался именно на предвыборной программе своего «именного» избирательного «Блока Юрия Болдырева», употребляя выражения типа «наши будущие депутаты, **которых вы выберете**», и описывая механизм, позволивший ему «сконцентрировать средства наших 24 кандидатов на то, чтобы лидер блока имел возможность выступить и разъяснить суть наших идей».

Обратившись далее к анализу правовых норм, определяющих правовой режим «агитационных» материалов на период выборов в Законодательное собрание Санкт-Петербурга зимой 1999 г., мы не могли не заметить того обстоятельства, что эти нормы предполагают более широкий критерий «агитационности» тех или иных материалов, чем просто наличие или отсутствие в них прямых призывов.

Так, согласно ст. 2 ФЗ «Об основных гарантиях...», действовавшего для тех выборов, предвыборной агитацией являлась «деятельность граждан Российской Федерации по подготовке и распространению **информации**, имеющей целью **побудить** избирателей принять участие в голосовании за или против тех или иных кандидатов (списков кандидатов)».

В соответствии с этим законодательным критерием Судебная палата квалифицировала ряд представленных нам печатных материалов (отнюдь не все из переданных нам заявителем) именно как предвыборную агитацию, имеющую целью **побудить** избирателей принять участие в голосовании **за** кандидатов «Блока Юрия Болдырева» и **против** кандидатов «Яблока».

Поскольку эта агитационно заряженная «информация» по большей части исходила именно от Ю. Ю. Болдырева (как известно, он занимает должность заместителя председателя Счетной палаты Российской Федерации), то тем самым нарушалась еще одна правовая норма ФЗ «Об основных гарантиях...», содержащаяся в ч. 4 ст. 23 этого Закона, а именно запрет на участие в предвыборной агитации «должностным лицам государственных органов».

Что же касается третьего вопроса, поставленного перед Судебной палатой, о том, как такое нарушение могло повлиять на конечные результаты выборов, то Судебная палата, не вдаваясь в оценку степени такого влияния, само его наличие посчитало фактом вполне доказанным и реальным.

С учетом появившихся в 1999 г. в избирательном законодательстве России новаций, связанных с повышением транспарентности (в частности, о своих конфликтах с законом) кандидатов в депутаты для их избирателей, определенный про-

¹ Текст Экспертного заключения и других упоминаемых в статье документов Палаты см. в приложении к настоящему пособию.

филактический интерес представляет достаточно давнее (от 30.11.95 г.), еще предыдущих выборов в Государственную Думу решение Судебной палаты «Об обращении кандидата в депутаты Государственной Думы от избирательного блока «Власть – народу!» С. Н. Терехова в связи с публикацией «Парад авторитетов» в газете «Московский комсомолец».

Фабула дела достаточно проста. 27 ноября 1995 г., в ходе тогдашней предвыборной кампании по выборам в Государственную Думу, газета опубликовала под характерным заголовком «Парад авторитетов» список кандидатов от различных избирательных блоков, которые, как утверждалось в газете, «были в свое время осуждены судом за различные преступления и отбывали наказание в местах лишения свободы». В числе прочих в этом списке присутствовала фамилия, имя и отчество С. Н. Терехова с указанием его принадлежности к избирательному блоку «Власть – народу!». Вместе с тем, в ходе заседания Судебной палаты выяснилось, что С. Н. Терехов осужденным по приговору суда не был и наказание в местах лишения свободы не отбывал.

Распространение такого рода формулировок на действительно имевший место факт привлечения его к уголовной ответственности (за известные события осени 1993 г.) с последующим амнистированием объективно неверно. Юридически же оно означает – распространение недостоверной информации о кандидате в депутаты Государственной Думы со всеми вытекающими из этой оценки выводами.

Характерно, что основной причиной этого информационного деликта явилась отмеченная Судебной палатой юридическая неграмотность одного из журналистов «Московского комсомольца», готовившего эту публикацию.

Судебная палата официально признала своим решением, что опубликованные газетой «МК» сведения в отношении кандидата в депутаты Государственной Думы от избирательного блока «Власть – народу!» С. Н. Терехова, затрагивающие общественные интересы, являются недостоверными.

В рамках информационной компенсации понесенного вреда Судебная палата предложила редакции «МК» опровергнуть в ближайших номерах недостоверные в отношении С. Н. Терехова сведения. Кроме того, было решено опубликовать данное решение в «Российской газете».

В связи с появлением «в обороте» выборного процесса достаточно большого круга так называемых «чувствительных» данных и сведений, представляемых кандидатами в депутаты в соответствии с требованиями новейшего избирательного законодательства, зримо актуализируется проблема сохранения их точности, достоверности в ходе передачи, воспроизведения и в установленных случаях обнародования этих данных и сведений.

Приведенный негативный пример «МК» 1995 г. с публикацией «Парада авторитетов» – та самая чужая ошибка, на которой должны учиться «умные» участники избирательного процесса и в 1999 г., и в 2000 г.

В связи с предстоящими «большими» выборами у всех на слуху так называемая проблема чистых и не очень чистых («серых») и грязных избирательных технологий. Нам в Судебной палате тоже пришлось с этим столкнуться. Собственно, такого рода «нечистые» избирательные технологии были знакомы Судебной палате и раньше, стоит лишь вспомнить «озорные» частушки г-на Борового, которые нам приходилось предварительно просматривать по просьбе телекомпаний в ходе предыдущих парламентских выборов. Но кое-что есть действительно новенькое и достаточно интересное.

В их ряду – спор о характере рекламного видеоблока «Время думать о людях», распространенного в марте–апреле 1998 г. по каналам ряда телекомпаний

Свердловской области. В тот период в регионе шла избирательная кампания по выборам депутатов Законодательного собрания Свердловской области.

До этого, примерно в течение предыдущего полугодия, по многим СМИ Свердловской области и городу Екатеринбургу – телевидению, радио, печатным СМИ и в виде наружной рекламы – активно и успешно реализовывался носящий характер социальной рекламы проект: «Кроме нас – некому».

Образы красивых обычных людей. Милиционер. Его жена. Студенческая семья. Ветераны войны и труда. Вот типичный сюжет: поздняя ночь, женщина у кровати ребенка ждет мужа с работы. Она волнуется, он милиционер, всякое может случиться. Наконец он входит живой и невредимый. Она кормит его, и они говорят о жизни, какая она, от чего и от кого зависит, чтобы она стала лучше. И во всех сюжетах рефреном звучит простая и верная мысль: только от нас зависит, какова будет жизнь в нашем городе, селе, районе. Кроме нас – некому ее наладить.

Очень хорошая, добрая, мудрая социальная реклама. За полгода реализации она вошла в плоть и кровь и свердловчан, и екатеринбуржцев. И не было бы никаких проблем, но по объявлению выборов все эти полюбившиеся жителям рекламные персонажи вдруг стали приверженцами исключительно одной из политических сил, участвующих в выборах депутатов Законодательного собрания Свердловской области.

Неплохая технологическая находка, на наш взгляд. Оценивая ее законность, Судебная палата констатировала, что «в действиях избирательного объединения «Наш дом – наш город», использовавшего в своей предвыборной агитации сюжеты, образы и другие мотивы осуществляемого ранее при финансовой поддержке общественного движения «Наш дом – наш город» проекта социальной рекламы «Кроме нас – некому», нарушений требований федерального законодательства о выборах **не было**».

Таков этот уральский пример технологической агитационной находки, оцененный нами **позитивно**. Я его условно называю примером с рекламными матрешками: внутри социальной – политическая. Или наоборот.

Теперь об агитационной находке, которую мы оценили **негативно**. Это уже не Урал, а Санкт-Петербург, наша северная столица. Время действия – январь 1999 г. Ситуация та же – выборы в Законодательное собрание. Перед вторым туром этих выборов, в день паузы рекламы (когда она запрещена), по пятому каналу Санкт-Петербургского телевидения транслируется телефильм «Заговор». Внешне его содержание напрямую к этим выборам не привязано. Но поскольку Санкт-Петербург известен как традиционно «яблочный» город и именно эта политическая сила получила солидную прибавку в голосах в ходе первого тура выборов, постольку сразу стал понятным смысл демонстрации этой антияблочной по своей направленности передачи.

Судебная палата получила по поводу ее демонстрации обращение депутата Государственной Думы П. Б. Шелища и тогдашнего секретаря ЦИК, а ныне ее Председателя А. А. Вешнякова.

Заявители просили нас ответить на несколько вопросов, т. е. просили подготовить экспертное заключение по этим вопросам. Во-первых, имеет ли «Заговор» характер предвыборной агитации? Во-вторых, если да, то нарушены ли его демонстрацией какие-либо требования законодательства? Наконец, в-третьих, могло ли такое нарушение повлиять на результаты второго тура выборов в Законодательное собрание Санкт-Петербурга?

Оценивая принадлежность телефильма «Заговор» к материалам предвыборной агитации, Судебная палата, так же как и в ситуации с «Блоком Юрия Болдырева»

ва», отметила отсутствие в нем **прямых** призывов голосовать или не голосовать за тех или иных кандидатов в Законодательное собрание.

Однако мы уже имели возможность убедиться, что действующее на момент тех выборов в Санкт-Петербурге избирательное законодательство понимает под предвыборной агитацией более широкий круг действий, нежели прямые призывы. Это в том числе деятельность, **побуждающая** избирателей к голосованию за тех или иных кандидатов (списки кандидатов) или против них.

Просмотрев, и не раз, кадры «Заговора» мы совершенно четко осознали выстраиваемый авторами этих видеоматериалов логический и эмоциональный ряд. Мы пришли к выводу, что объективно этот ряд работает на формирование у телезрителей исключительно негативного образа Г. Явлинского и его движения как едва ли не коллаборационистов, участников некоего заговора мировой закулисы, преследующих явно общественно вредные цели.

Таким образом, мы заключили, что видеоматериалы передачи «Заговор» содержат признаки предвыборной агитации, имеющей целью побудить избирателей Санкт-Петербурга к голосованию против представителей определенных политических сил, в частности против кандидатов от избирательного объединения «Яблоко».

Если же это предвыборная агитация, то ее демонстрация в течение предыдущих суток до дня голосования представляет собой прямое нарушение норм избирательного законодательства, как Российской Федерации, так и местного, петербургского уровня.

Наконец, самый последний пример нашей реакции на предвыборные споры. Он связан с очень важной и совсем не простой в понимании проблемой определения круга тех организаций телерадиовещания и (или) редакций периодических печатных изданий, которые должны работать в период избирательной кампании в особом **публично-правовом** режиме участия в предвыборной агитации. Нормативная формула этого определения содержится в п. 1 ст. 39 ФЗ «Об основных гарантиях...» и в п. 1 ст. 55 ФЗ «О выборах депутатов...». Однако в понимании этой формулы уже сегодня возникают разночтения.

Так, в Судебную палату поступило обращение члена ЦИК РФ С. В. Большакова с просьбой дать правовую оценку действиям руководства ГТРК Республики Адыгея, отказавшего в предоставлении эфирного времени кандидатам на должность главы администрации Красногвардейского района Республики Адыгея в ходе выборов этого должностного лица, состоявшихся 6 июня 1999 г.

Аргументация отказа сводилась к следующему. Федеральное государственное предприятие – Гостелерадиокомпания Республики Адыгея – является дочерним предприятием ВГТРК. Поскольку учредителями ВГТРК являются государственные органы федерального уровня, а органы государственной власти Республики Адыгея в состав учредителей Гостелерадиокомпания Республики Адыгея не входят, то, по мнению председателя республиканской ГТРК А. Т. Керашева, данная телекомпания не подпадает под вышеуказанный **публично-правовой** режим участия в предвыборной агитации организаций, осуществляющих теле- и (или) радиовещание «по уровню проводимых выборов в Красногвардейском районе». Судебная палата подобного рода аргументацию не приняла.

Во-первых, ни действующая в настоящее время редакция п. 1 ст. 39 ФЗ «Об основных гарантиях...», ни та ее редакция, которой было необходимо руководствоваться в ходе выборов 6 июня 1999 г. главы администрации Красногвардейского района Республики Адыгея (в соответствии со ст. 2 ФЗ от 30 марта 1999 г., № 55-ФЗ «О внесении изменений и дополнений в ФЗ «Об основных гарантиях...» новая редакция п. 1 ст. 39 указанного ФЗ вступает в силу лишь для тех выборов, голосование по

которым должно быть проведено *после 6 июля 1999 г.*), не предусматривает такого критерия, как «уровень проводимых выборов». Пункт 1 ст. 1 ФЗ «Об основных гарантиях...», определяющий пределы действия данного Федерального закона, четко включает в эти пределы *«выборы в органы государственной власти субъектов Российской Федерации, предусмотренные конституциями субъектов Российской Федерации... и избираемые непосредственно гражданами».*

В соответствии со ст. 92 Конституции Республики Адыгея государственная власть на местах в Республике Адыгея действует в районах и городах республиканского значения.

В соответствии с ч. 1 ст. 95 Конституции Республики Адыгея «Местная администрация – орган исполнительной власти», а в соответствии с ч. 3 ст. 95 Конституции Республики Адыгея «глава администрации района избирается населением».

Кроме того, в соответствии с п. 1 ст. 40 Закона Республики Адыгея «О выборах главы администрации города, района» кандидаты на должность главы администрации района *имеют право* на предоставление им эфирного времени на канале республиканской государственной телерадиокомпании, осуществляющей теле- и радиовещание на территории соответствующего избирательного округа.

В этих условиях Судебная палата посчитала отказ ГТРК Республики Адыгея в выделении бесплатного эфирного времени кандидатам на должность главы администрации Красногвардейского района Республики Адыгея неправомерным.

Общий итог осуществленных размышлений по поводу роли Судебной палаты в становлении, развитии и реализации права на предвыборную агитацию через СМИ должен, на мой взгляд, сводиться к простой и понятной (к сожалению, лишь по своей формулировке, а не по способу реализации) задаче. Смысл ее примерно таков.

Нам всем – и законодателям, и судьям судов общей юрисдикции, и членам избирательных комиссий, и членам Судебной палаты по информационным спорам, и т. п. – предстоит большая работа по формированию эффективной системы рассмотрения информационных споров как важнейшей составляющей реализации права граждан Российской Федерации, политических общественных объединений «в допускаемых законом формах и законными методами проводить предвыборную агитацию» через СМИ. Сформировать же такую систему возможно лишь методом двух хорошо сообщающихся юридических сосудов – информационно-выборного правотворчества и информационно-выборного правоприменения.

Таким образом, эта система обретет свою плоть и кровь, станет реальностью только в том случае, если, законотворствуя, наши парламентарии будут внимательно слушать и слышать голос судебной и квазисудебной практики разрешения информационных споров, возникающих по поводу предвыборной агитации через СМИ.

В. Монахов,
член Судебной палаты по информационным спорам
при Президенте РФ, к.ю.н., доцент

Приложение к статье В. Монахова: **основные тезисы**

Судебная палата по информационным спорам представляет собой уникальную для России организационно-правовую квазисудебную институцию.

Судебная палата реализует функцию своеобразного агента этико-правового влияния как на общую ситуацию в информационной сфере, так и в сфере реализации права на предвыборную агитацию.

Судебная палата может дать квалифицированную и юридически значимую оценку конкретных фактов использования тем или иным должностным лицом средств массовой информации.

Обращение в Судебную палату не исключает обращения в суд.

О выборах, профессионализме журналиста и цене ошибок

Пожалуй, нет смысла очередной раз повторять всем известную истину: выборы – перманентное состояние нашего общества и поле деятельности средств массовой информации Российской Федерации. В связи с этим обострение отношений «пресса – власть» и увеличение конфликтов в информационной сфере следует рассматривать не как чрезвычайную ситуацию, а как периодически возникающую реальность. Она характеризуется обострением политической борьбы, возрастанием ответственности *всех* участников процесса – избирателей, кандидатов, СМИ. Но этим своеобразие ситуации не исчерпывается. Предвыборная кампания – время суммирования умозаключений, позволяющих сделать правильный выбор. И здесь роль средств массовой информации переоценить невозможно. Речь идет о стратегической линии СМИ, позиции главного редактора, каждодневного труда и мастерства отдельного журналиста.

Интересы СМИ и интересы общества

Эллен Мицкевич и Чарльз Файерстоун в книге «Телевидение и выборы» выделяют три группы интересов, которые часто вступают в противоречие друг с другом. Это:

- а) интересы кандидата, направленные на связь с общественностью;
- б) интересы телевидения, как специфической формы самовыражения, присущей журналистике, и
- в) интересы общественности, направленные на получение информации, необходимой для участия в выборах.

(Это в полной мере можно перенести и на деятельность печатных средств массовой информации, которые, обладая своей, не присущей телевидению спецификой, тем не менее действуют внутри того же «треугольника».)

Как и любой процесс, избирательная кампания находится в состоянии постоянного изменения и совершенствования. Сегодня к большинству кандидатов и партий уже нельзя отнести слова корреспондента «Вашингтон таймс» Мартина Зиффа, так охарактеризовавшего предвыборную кампанию, которую вели некоторые партии накануне парламентских выборов 1995 года: «Ряд российских политических партий просто размахивал флагами и демонстрировал своего кандидата». Сегодня большинство политических деятелей не пренебрегает услугами имиджмейкеров, социологов, прислушивается к советам специалистов в области рекламы и СМИ. Совершенствование процесса кандидатами накладывает серьезную ответственность и на журналистов, чья подготовка в области права, этики, а также профессиональный уровень работы серьезно влияют на электоральное поведение избирателя.

Проблеме повышения профессионального, этического и правового уровня журналистов уделено достаточно много внимания в многочисленных публикациях. Однако при более пристальном рассмотрении большинство работ, посвященных выборной тематике, оказываются справочником или пособием для главных редакторов, учредителей и владельцев СМИ. Согласитесь, что такие темы, как полити-

ческая реклама, предоставление кандидатам времени в эфире или соответствующих печатных площадей, обеспечение равенства кандидатов, распределение финансирования в ходе выборной кампании, – все это в большей степени входит в круг интересов и сферу деятельности законодателя, главного редактора СМИ и его владельца, наблюдателей и общественных организаций.

Есть, разумеется, и немалый пласт проблем, которые, имея характер стратегического планирования, относятся к сфере интересов и журналиста, и редактора.

Признаки агитационного материала

Интересный пример того, как материал, имеющий, казалось бы, явно правовой и административный характер, имеет отношение непосредственно к журналисту. Речь идет об агитации в СМИ, осуществляющейся в не предназначенное для нее время либо ведущейся с нарушением установленных норм и правил. В статье Александра Глискова «Правовые проблемы предвыборной агитации в СМИ», опубликованной в региональном приложении к журналу Центра «Право и средства массовой информации» «Законодательство и практика средств массовой информации», приводятся основные признаки, которыми руководствовался красноярский избирком при определении агитационного материала, содержащегося в СМИ:

- указание на негативные или положительные качества кого-либо из кандидатов;
- описание возможных последствий прихода к власти кого-либо из кандидатов;
- описание возможных последствий неизбрания кого-либо из кандидатов;
- выражение предпочтений в отношении кого-либо из кандидатов (в частности, указание на то, за кого будет голосовать тот или иной избиратель).

Конечно, подобные признаки не могут иметь силу закона для журналистов всех субъектов Российской Федерации, однако это иллюстрирует необходимость глубокого ознакомления журналиста с теми нормами, которыми руководствуется местный избирком. Знание этих норм позволит избежать части ошибок и нарушений, которые нередко допускаются журналистами в ходе предвыборной кампании в СМИ.

Ответственность и квалификация журналиста

Первые главы предлагаемого пособия содержат основательный анализ правовых аспектов деятельности СМИ в период выборов. Я же остановлюсь на таком важном моменте, как ответственность журналистов. И дело не в том, что средства массовой информации называют «четвертой властью» (надо сказать, что и тезис этот достаточно спорен). СМИ являются мощнейшим средством воздействия на избирателя, и это должны понимать те, кто допущен к пользованию этим средством. Порой манипулирование общественным сознанием с помощью прессы носит столь изощренный характер, что не хочется упрекать журналиста в «невольном пособничестве». Но и сама пресса порой вносит свою негативную лепту в изменение общественного сознания в достаточно странном направлении. Вспомните сформулированный уже достаточно давно афоризм: «Пресса сделала Жириновского». Анализ последовавшей за этим ситуации позволил некоторым переиначить его: «Жириновский сделал прессу». Кто прав? Скорее всего, те и другие. Пресса «сделала» Жириновского, да и сам он «сделан» для прессы. Анализ феномена Жи-

риновского, проведенный уже неоднократно, на 30 процентов действительно разобрал его, а на 70 – способствовал рекламе лидера ЛДПР.

Но сейчас, пожалуй, не время продолжать этот анализ. Хочется напомнить вот о чем: «делали» Жириновского не только те, кто был заинтересован в его взлете, не только Владимир Вольфович собственной персоной, не только руководители и владельцы СМИ, для которых он – подарок судьбы. Его делали и журналисты, с восхищением (пусть и негативно окрашенным) взирая на его резкую, «независимую» позицию, агрессивность, умение парировать удары – пусть не на высочайшем интеллектуальном уровне, но зато мгновенно. Агрессивность Жириновского расценивалась не иначе как телегеничность и высочайшее актерское дарование.

Готов согласиться, что тому, кто его по-настоящему «делал», было выгодно выпячивать именно «актерствование» Жириновского, но мне чертовски обидно за журналистов. Ведь после первых же выступлений Жириновского было ясно, что его слабым (читай: слабейшим) местом был блок экономических вопросов. Начни настойчиво развивать именно экономическую тему – разговор с «харизматическим лидером» пошел бы совершенно по-другому. Но не пошел. И тому есть две основные причины: во-первых, для того, чтобы беседовать об экономике всерьез, пусть даже с «неэкономистом» Жириновским, нужна база, и база солидная. А во-вторых, в разговоре об экономике и журналисту, и публике (а избиратели, внимавшие ему, становились именно публикой) неинтересен Жириновский. Ведь слова «бюджет», «дефицит», «инфляция» не очень-то способствуют неумеренной жестикуляции и возможности резких выпадов в адрес политических противников. И потому журналист, набравшийся-таки смелости предложить кандидату (или уже парламентария) обсудить вопрос из области экономики или финансов, был, наверное, благодарен Владимиру Вольфовичу за немедленную перемену темы, избавляющую обоих от необходимости переживать мучительнейшие минуты ощущения некомпетентности и вселенской скуки.

Ответственность как этическая норма

Один из показателей высокой ответственности журналистов – неукоснительное соблюдение профессиональных норм. Вслед за рядом западных СМИ, таких, как «Вашингтон пост» или Би-би-си, российские средства массовой информации всерьез задумались о создании своих собственных кодексов, устанавливающих нормы профессионального поведения журналистов.

В то время, когда Владимир Яковлев вел предвыборную кампанию за пост губернатора Санкт-Петербурга, по городу старательно распространялись листовки с ксерокопией выговора по партийной линии (!), вынесенного несколько лет назад коммунисту Яковлеву за злоупотребления должностными полномочиями при распределении автотранспорта. Реакцию ярых противников и сторонников предугадать было несложно. А вот «сторонние» наблюдатели реагировали по-разному. Так, многие из них говорили и писали о недопустимости такого рода вещей; ведь в архивах пылятся около 19 миллионов учетных карточек бывших членов КПСС, в том числе со сформулированными в соответствии с духом времени выговорами. Добавьте сюда немалое количество личных дел граждан, работавших в «непростных» организациях, и Вы получите удивительную картину: перенесение грехов прошлых на потенциальные действия в будущем напрочь отменяет за ненадобностью такой распространенный жанр, как компромат в отношении тех, кому за сорок. Оговоримся: в приведенном случае речь все же идет не о СМИ, а о листовках. Хотя тенденции в ряде СМИ свидетельствуют о том, что вышеуказанный подход достаточно живуч.

Приближающиеся выборы непременно будут сопровождаться «сливом компромата» – так было не раз и не два. А предвыборная кампания – наиболее подходящее время для такого рода занятий. Не надо быть пророком, чтобы предположить еще одно: компромат будет выглядеть довольно внушительно, но вряд ли будет сопровождаться достаточным количеством доказательств.

Одним словом, может сложиться ситуация, аналогичная той, в которую попадает герой рассказа Марка Твена «Как меня выбирали в губернаторы». В рассказе, как известно, речь идет о публикациях в газете материалов, призванных «свалить» кандидата любой ценой. Причем никто из «авторов» не заботится о приведении доказательств виновности, ведь главное – масштаб и уверенность в непогрешимости собственных высказываний! Осложняется дело тем, что компромат появляется на страницах газет и экранах телевизоров вплоть до самого последнего момента, когда уже поздно что-либо исправлять. И «отмываться» конкуренту, который не стал депутатом или мэром, порой приходится уже потом, когда даже положительный результат выглядит как-то очень скромно по сравнению с упущенной победой, совершиться которой помешала одна публикация или фраза, прозвучавшая в эфире.

Информационные конфликты и язык публикаций

Однако неприятностями эта ситуация чревата не только для кандидата, но и для журналиста. Практика показывает, что в период предвыборных кампаний резко увеличивается число конфликтов в информационной сфере. Причины конфликтов различны, но, как показывает статистика Верховного суда РФ, львиная доля исков к журналистам и СМИ (кстати, немалая часть их выигрывается!) касается ущемления чести и достоинства. Справедливости ради следует признать, что наряду с исками, служащими средством обогащения и скандальной славы, есть и такие, которые стали возможными по причине неаккуратности журналиста, его правовой безграмотности, неумения обращаться со словом. Как известно, иск может быть удовлетворен, если сведения, распространенные в отношении лица, не соответствуют действительности (если ответчик – в данном случае журналист и/или редакция – не докажет обратное) и ущемляют честь, достоинство или деловую репутацию ответчика (это уже решает суд). В отличие от уголовного преследования за оскорбление в данном случае речь не идет об использовании неприличных, инвективных слов и выражений, хотя пренебрежительный тон в отношении того или иного лица явно увеличивает шансы истца и резко сокращает шансы ответчика.

Не ставя задачу приводить множество примеров, ограничимся пока одним. Газета «Воронежский курьер» в номере от 11 февраля 1995 года (пример не самый свежий, но весьма показательный и типичный) опубликовала статью, касающуюся деятельности члена Госдумы Игоря Муравьева. Автор статьи обвинял Муравьева в нецелевом расходовании бюджетных средств, «проедании» народных денег, небескорыстной любви к Сергею Мавроди и пр. Забегая вперед, скажем, что Муравьев подал иск о защите чести, достоинства и деловой репутации и выиграл его. (Газета в соответствии с исковым заявлением Муравьева и ст. 43 Федерального закона «О средствах массовой информации» была вынуждена опубликовать опровержение и выплатить истцу 10 млн. рублей.)

Не пытаясь анализировать степень объективности и компетентности судей, возможные симпатии или антипатии, заметим, что газета проиграла по двум причинам:

1) Редакция не смогла предоставить суду достаточно доказательств виновности депутата.

2) Усугубило положение редакции использование автором статьи целого ряда выражений, которые судьи расценили как ущемление чести и достоинства Муравьева. Судите сами:

«Ну отдался Муравьев Мавроди бесплатно, так отдался»;

«Ах, – девственно недоумевает депутат...»

«...а «газификацию улицы» вы с коллегами и помощниками успешно «про-ели» сами»;

«Ну что вы, право слово, Игорь Владиславович, строите из себя...» и пр.

Да, возможно, газета имела основания сомневаться в честности парламентария – не все они святые. Но тем не менее отсутствие доказательств, которые можно пощупать, посмотреть, прочитать, делает подобные статьи «проигрышным материалом».

Кстати, есть смысл процитировать еще несколько выражений из статьи, не касающиеся самого депутата, но имеющие непосредственное отношение к совершенно конкретному аспекту журналистского профессионализма:

«А сколько «лимонов» из бюджета федерального Госдума приготовила за этот период для угодных ей газет?..»

«...Одна московская фирма, которой на нужды воронежских избирателей и газификацию тутошних улиц, извините, «накласть».

Возникает вопрос, каким языком должен выражать свои мысли журналист: языком электората? Но он достаточно неоднороден – в него входят и те, кто грамотно говорит по-русски, и те, кто предпочитает (а точнее, может) разговаривать жестами и междометиями, лишь обозначая интересующую проблему не связанными между собой частями речи, и те, кто жадно и с удовольствием выпитывает «новшества» в языке (большинство из которых представляет заимствования из английского либо образцы сомнительного сленга). Языком кандидатов? Но все они отличаются друг от друга воспитанием, уровнем агрессивности и культуры общения, словарным запасом. Что делать: идти на поводу у тех, кто в этой статье не усмотрел ни единой грубости или пренебрежительного отношения? Писать материал, напичканный «лимонами», «разборками», «стрелками», «кидалами» и пр.? Подумайте, ведь это мы с вами способствуем тому, что слово «разборки», пришедшее из совершенно конкретного мира, стало нормой языка и употребляется в телеинтервью даже обитателями кремлевских кабинетов и Белого дома.

Прекрасно известно, что «запретные плоды» типа инвективной лексики всегда привлекали к себе подростков именно своей запретностью. О какой запретности может идти речь сейчас, когда эти запретные в прошлом плоды вызревают нынче вполне легально? Давайте определимся, что будем делать: понижать планку, перейдя полностью на просторечно-грубоватый язык с примесью совершенно чуждых наносов, или постараемся поднимать ее? (Второе труднее еще и потому, что начать каждому придется с себя.) А применительно к выборам хочется подумать еще о следующем: лексика, употребляемая журналистом и кандидатом, порой является более важным для электората штрихом к портрету, чем детали самой обсуждаемой проблемы. Анализ публикаций дает основание говорить о проблеме языка и стиля как о широко распространенной в центральной и региональной прессе.

К проблеме языка публикаций имеет отношение и такой важный вопрос, как использование терминов. Он выходит далеко за рамки выборной тематики и имеет отношение ко всем без исключения сферам деятельности журналиста. Экономика и финансы, спорт и бизнес, криминал и охрана порядка, экология и внешняя политика – все эти и многие другие области знаний и занятий содержат в своем багаже немалое количество специальных терминов, родившихся совсем не случайно. Каковы последствия незнания терминологии? Первый ответ напрашивается сам

собой: вывод о некомпетентности журналистов. Но это происходит тогда, когда терминологически неграмотную статью читает специалист. А когда нет? В этом случае появляется еще одно неприятное последствие: читатель способен впитать неправильно толкуемый термин и оперировать им в дальнейшем, а также, столкнувшись с ним в корректно употребленном варианте, попросту не понять или понять неправильно. Кстати, эта ситуация имеет непосредственное отношение к вопросу об ответственности журналиста перед читателем или зрителем.

И наконец, еще одно, весьма серьезное последствие ошибок в терминологическом аппарате. Сначала вопрос: может ли некорректное употребление журналистом того или иного термина привести к правовым последствиям для него и представляемого им средства массовой информации? Уверенный ответ: может. В основном это касается публикации и показа материалов о ходе расследования уголовных и гражданских дел, судебных репортажей, журналистских расследований. А приводит это зачастую к весьма неприятным для СМИ и журналистов искам о защите чести, достоинства и деловой репутации.

Это логично. Почему бы не защитить себя свидетелю по делу, «нелюбезно» названному во всеуслышание подследственным или подозреваемым? Как должен себя чувствовать человек, в отношении которого возбуждено уголовное дело и который не в меру поспешным журналистом уже объявлен преступником? (А живет этот человек, кстати, в небольшом городке, где, как говорится все всех знают!?) Какой реакции можно ожидать от человека, публично обвиненного в еще недоказанных грехах? А ведь общеизвестно, что преступником человека или группу лиц может назвать только суд!

Да не только в суде дело! Задайте себе и коллегам вопрос: можете ли Вы ответить, как закон трактует такие понятия, как «публичность», «пропаганда», «призыв», «соучастник», «клевета»? Ведь суд будет руководствоваться тем толкованием, которое содержится в законах, поэтому иные варианты, почерпнутые в трудах Даля, Ожегова и других мастеров слова, для судьи неавторитетны.

Хорошее дело для всех заинтересованных в собственном «выборном ликбезе» сделал член избиркома Красноярского края Б.Е.Черотайкин. Он подготовил так называемый «Краткий юридический словарь избирателя», который содержит нормативные определения основных понятий, встречающихся в избирательном процессе. Возможно, есть потребность и в составлении «Юридического словаря для журналиста»; он, несомненно, оказал бы неоценимую услугу работникам СМИ.

Тайна личной жизни

Еще один вопрос, стопроцентное разрешение которого практически невозможно, – персональная информация, а точнее определение грани, где заканчивается тайна личной жизни лица (в данном случае политического, общественного деятеля, представителя власти – того, кого в западном праве принято называть *public figure*) и начинается общественно значимая информация. Он невероятно сложен и включает в себя массу различных аспектов: психологию личности, социальную психологию, мораль, – вообрал в себя представления людей об охраняемой и оберегаемой ими «территории частной жизни». И пока законодатели всех стран решают этот вопрос, пытаясь найти достойные нормативные формулировки, способные регулировать отношения в этой сложнейшей сфере, каждый решает его самостоятельно. В том числе журналист, ограничивающий или не ограничивающий себя в стремлении написать или показать ставшую ему известной информацию о личной жизни кандидата, депутата, парламентария. В ходе предстоящих выборов мы, несомненно, столкнемся с этой проблемой не единожды.

Личные симпатии и объективность журналиста

Вопрос о персональной информации, ограничениях и самоограничениях неразрывно связан (особенно в период выборов) с политическими симпатиями и антипатиями журналистов, по крайней мере с представлениями и суждениями аудитории о такого рода пристрастиях. Журналист, судья, прокурор, следователь, политик – все, от кого мы ждем не в последнюю очередь именно объективности и беспристрастности, тоже пойдут на выборы и бросят в урну для голосования заполненный бюллетень. У них есть пристрастия, они знают, кого поддерживают (или, учитывая сегодняшнюю российскую специфику, против кого голосуют). Они политически ориентированы «во времени и в пространстве». Однако признаки симпатий и антипатий пригодны явно не для всех журналистских жанров. Так, невозможно избежать критики политических противников в аналитической статье, а уж в репортаже с митинга, где до предела накалились страсти, сам тон часто выдает отношение журналиста к происходящему. Но во время, скажем, телевизионных дебатов, где журналист, подобно талантливому актеру, должен обладать даром перевоплощения и играть одновременно роли ведущего и рефери на ринге, явные признаки симпатий и антипатий свидетельствуют о недостаточном профессионализме. Кроме того, коль скоро основной и важнейший для общества участник выборов – сам избиратель, недостаточно объективная, а порой и предвзятая позиция журналиста в подобной ситуации может помешать адекватному восприятию происходящего аудиторией и в конечном счете негативно сказаться на возможности свободного волеизъявления избирателя.

Важной частью профессионального мастерства является, бесспорно, умение вести беседу во время интервью и пресс-конференций. Не посягая на хлеб тех, кто профессионально занимается образованием журналистов, отметим лишь два момента, явно заметных в профессиональном поведении журналистов в данных ситуациях. Это реакция на ответы и подготовка перед встречей. Даже не искушенному в политических и выборных делах зрителю и читателю порой заметно, как журналист, имея перед собой ряд заготовленных заранее вопросов, упускает случай отреагировать на ответ собеседника новым, незапланированным вопросом, лишая тем самым аудиторию возможности узнать больше интересных подробностей о планах, программе и текущей деятельности кандидата, его личности, мировоззрении и взглядах на проблему. А отсутствие реакции часто обусловлено недостаточной готовностью журналиста к встрече. Выборы предъявляют к журналистам и СМИ особые требования, поэтому и интервью с кандидатом, и участие в пресс-конференции должна предшествовать серьезная подготовка. Ведь так нечасто приходится слышать от журналиста: «Простите, но ведь в 1997-м Вы говорили следующее...» А ведь это и прибавляет «веса» самому журналисту, и позволяет воссоздать ретроспективу взглядов и суждений кандидата.

Видимо, для того, чтобы читатель и зритель лучше понимали суть написанного и показанного, настало время рассказать им о некоторых, хотя бы самых важных, «правилах игры» в журналистике. Аудитория, зная писанные и неписанные законы, которыми Вы руководствуетесь, с пониманием относилась бы к спокойному, взвешенному тону и вдумчивым материалам, не требуя «взрывных» статей и репортажей, будоражащих сознание и мешающих адекватному восприятию ситуации.

Советы коллегам

Суммируя вышесказанное, хотелось бы еще раз напомнить о тех рекомендациях, многие из которых в той или иной степени уже были сформулированы в разного рода пособиях, справочниках и статьях.

Старайтесь знать выборное законодательство как можно лучше. Следите за изменениями в законах и подзаконных актах, регулирующих ход предвыборной кампании и деятельность средств массовой информации.

Помните, что объективность – признак высочайшего профессионализма. Ваша объективность – возможность составить полное представление о кандидатах и сделать правильный выбор.

Имейте в виду, что стать «сообщником» тех, кто затевает грязную игру, можно и не желая этого. Проверяйте информацию, смотрите внимательно, что кроется за внешне безобидными фразами, за описанием фактов, не имеющих непосредственного отношения к профессиональной деятельности человека.

Не сочиняйте «лжегероев»; помните, именно Вы делаете известным и поддателя, и радетеля.

Готовьтесь к встречам с кандидатом; от Вашей подготовки зависит больше, чем просто успешный репортаж.

Решите для себя, каким языком Вы говорите с читателем или зрителем. Понижение планки и попытка подстроиться под малограмотную речь некоторых избирателей сродни популизму политика, подметающего асфальт перед зданием школы, которая никогда не будет достроена.

И последнее:

Ответьте еще раз на вопрос: «Кто главный на выборах?»

*В. Авдеев,
Национальный институт прессы*

Приложение к статье В. Авдеева: **основные тезисы**

Некорректное использование журналистом того или иного термина может привести к правовым последствиям как для самого журналиста, так и для представляемого им средства массовой информации.

Вопрос о персональной информации, ограничениях и самоограничениях неразрывно связан с политическими симпатиями и антипатиями журналистов.

Важной частью профессионального мастерства является умение вести беседу во время интервью и пресс-конференций. Два наиболее заметных момента – реакция на ответы и подготовка к встрече.

Информационная прозрачность выборов: роль и возможности прессы

В своем простейшем виде политический рынок структурируется вокруг трех системообразующих элементов: избирателей (атомизированных или объединенных в некие структуры), политиков (так называемых независимых или тоже объединенных в блоки и союзы) и различных механизмов, обеспечивающих взаимодействие избирателей и политиков. В системе этих механизмов важнейшую роль играют средства массовой информации.

Поэтому в ситуации выборов все большую актуальность приобретает вопрос о выявлении позиции и возможностей средств массовой информации, продолжающих, несмотря на все переживаемые ими сложности, играть достаточно существенную роль в определении населением России своих политических симпатий и антипатий. Не случайно многие участники предвыборного марафона уповают на СМИ как на гарантирующее победу чудодейственное средство и используют все мыслимые средства, чтобы сделать СМИ послушным инструментом политиков. К сожалению, и сами российские СМИ успели выработать традицию тесных, доходящих до уровня идеального симбиоза связей с политиками и их окружением. Несмотря на то, что на поверхностный взгляд журналисты и политики выглядят как естественные противники, схватившиеся в нескончаемой борьбе, на деле они нуждаются друг в друге. Политикам нужна аудитория, журналистам – ньюсмейкеры. Политики хорошо понимают, что журналисты слетятся на любое мероприятие, которое может стать предметом обывательского интереса, сколь бы тривиальным оно ни было.

Поэтому при освещении избирательного процесса как нигде важна **личная позиция журналиста** и средства массовой информации. Речь идет не о политической, а о профессиональной, гражданской позиции. С этой точки зрения в реальной практике вырисовываются три такие позиции:

1. Журналист – имиджмейкер или подручный имиджмейкера.
2. Журналист – объективистски настроенный информатор, стоящий «над схваткой».
3. Журналист – профессионал, считающий своей миссией быть представителем общественности, гражданского общества.

Классическая точка зрения на участие СМИ в избирательном процессе утверждает, что задача журналиста заключается в том, чтобы быть беспристрастным, объективным информатором, обеспечивающим необходимой информацией граждан и помогающим политикам быть представленными на рынке избирательских симпатий.

Возможно, в простом евклидовом мире устоявшихся демократий такой подход и срабатывает (хотя на этот счет есть большие сомнения), но то, что в нелинейном, неевклидовом мире России эта концепция не может использоваться, ясно, кажется, всем.

В ситуации, когда на одной стороне поля находятся и мощные промышленно-финансовые группы (интересы которых отнюдь не столь противоположны, чтобы рассчитывать на то, что их борьба между собой обеспечит баланс политических интересов и возможностей), и государство, а на другой – атомизированные избирате-

ли, кое-где слепленные в хилые гражданские структуры, исход игры очевиден. При одном условии – если СМИ будут играть либо против граждан, либо делать вид, что они «над схваткой». Совсем по-другому будет выглядеть ситуация, если журналисты примут сторону граждан.

Я исхожу из того, что единственная действительно эффективная общепрофессиональная позиция, которую может и должен занимать российский журналист в нынешних конкретно-исторических условиях, – это позиция выразителя и защитника интересов гражданского общества.

Что это значит практически? Прежде всего это означает ясное понимание тезиса о том, что демократия работает только при участии граждан. Когда людей охватывает апатия, цинизм и непочтительность к любой власти, политическая система в опасности. Многие журналисты понимают это, но не знают, что делать.

Шарлоттский проект

Между тем уже есть некий мировой опыт новых журналистских подходов к участию СМИ в избирательном процессе. Один из этих подходов связан с экспериментом, который провел Пойнтеровский институт (США) совместно с газетой «Шарлотт обзервер» и телестанцией WSOC-TV в г. Шарлотт (штат Северная Каролина)¹. Суть разработанного в ходе этого эксперимента подхода к освещению избирательной кампании может быть сформулирована в виде нескольких тезисов:

- Основные пункты избирательных программ должны определять не кандидаты, а избиратели.
- Кандидаты должны держать ответ по существу этих пунктов.
- СМИ должны привлекать аудиторию к участию в освещении избирательной кампании и к оценке кандидатов и работы прессы.

В ходе эксперимента было предпринято несколько важных шагов.

Был проведен опрос общественного мнения в целях определения «Гражданской программы», т. е. набора проблем, которые жители хотели бы видеть в программах кандидатов.

Был сформирован Совет граждан для информирования средств массовой информации о настроениях общественности по отношению к отдельным пунктам программ и к личности кандидатов на протяжении всей кампании.

Центральная роль была предоставлена читателям. Их опрашивали, интервьюировали, предлагали задавать вопросы кандидатам, приглашали на общественные дискуссии и почти ежедневно выставляли их героями новостных сообщений. Читатели определяли тон и существо освещения избирательной кампании.

Что дал эксперимент?

Сотни граждан, которые в прежние годы занимали позицию безучастных наблюдателей, стали активными участниками кампании и ее освещения прессой.

Увеличилось число граждан, которые приняли участие в голосовании.

Были найдены новые важные пути установления связей с читателями.

А самое главное, в ходе реализации проекта журналисты поняли, что:

– Читатели могут быть не только потребителями, но и партнерами СМИ.

– Поиски путей решения вопросов настолько же важны для читателя, как выявление проблем.

¹ См.: Э. Миллер. Шарлоттский проект. Как помочь гражданам взять демократию в свои руки (Пер. Национального института прессы.). – М.: 1998.

– «Объективность», к которой стремятся журналисты, часто приводит к тому, что общественность не понимает смысла происходящего и не интересуется сутью политических процессов.

– Политические вопросы следует освещать под углом интересов граждан, а не с позиции интересов политиков или прессы.

Главные задачи СМИ

Выбор сформулированной выше позиции социально ответственной, гражданской журналистики ставит журналиста перед необходимостью понять суть главных задач, которые он должен решать в ходе избирательной кампании, и находить эффективные средства решения этих задач.

Первая и всем понятная задача, которую должны решать СМИ в ходе предвыборной борьбы, – обеспечение прозрачности или, как иногда говорят, транспарентности избирательного процесса. Если не вдаваться в тонкости, изложенные в различных нормативных документах, регулирующих действия СМИ в избирательном процессе, то речь идет о том, чтобы общественность имела возможность доступа на справедливой и непредвзятой основе ко всем информационным материалам, необходимым для того, чтобы составить ясное представление о личности каждого кандидата, сути предлагаемой им программы, окружающих его сподвижниках, мнениях по поводу его способности выполнить свои обещания и т. д. При этом журналист должен отчетливо понимать, что для того, чтобы решить эту задачу, недостаточно просто сообщать аудитории всю имеющуюся в распоряжении СМИ информацию. Дело не только в том, что сама информация, которая попадает к журналистам, чаще всего является продуктом пиаровских и имиджмейкерских агентств, обслуживающих кандидатов, а следовательно, ей вообще нельзя доверять. Дело еще и в том, что как раз обрушивание на головы граждан множества необработанных сведений является одним из самых эффективных манипулятивных приемов. Поэтому информационное сопровождение избирательных кампаний требует огромной аналитической работы и высочайшего профессионального мастерства.

Кроме того, обеспечивая прозрачность избирательного процесса, СМИ должны учитывать принципы защиты персональных данных, коммерческой тайны, конфиденциальности источников информации и др. Другими словами, передача информации общественности должна производиться при соблюдении прав и законных интересов частных лиц и организаций, которые предоставили эту информацию, при условии прямого или косвенного (устного) согласия лиц или органов, связанных с этой информацией.

Противодействие манипуляциям со СМИ

Поскольку в реальной практике СМИ довольно часто используются в качестве инструмента манипулирования общественным мнением, постольку другая важная задача социально ответственных журналистов – противодействие любым попыткам ввести избирателей в заблуждение по поводу подлинного облика кандидата или подлинного смысла предлагаемых им реформ. Здесь речь идет о необходимости отслеживания и разоблачения манипулятивных и иных технологий, призванных дезориентировать избирателей.

Для этого журналист должен уметь четко различать две основные технологии «делания» народных избранников. Первая, традиционная технология условно

именуется «имиджевой», вторая обозначается некоторыми специалистами как «культурно-деятельностная». Различие между этими двумя технологиями задается различиями в трех базовых принципах построения избирательной кампании. Первая – имиджевая – технология ориентирована на создание завлекательного для избирателей имиджа кандидата, вторая – на выработку реальной культурно-деятельностной позиции кандидата. Другое различие связано с пониманием места программы кандидата. В имиджевой технологии программа, по сути, – набор броских конъюнктурных лозунгов, не предполагающих реализации. В культурно-деятельностной технологии программа является стержнем кампании и создается как реальная программа действий кандидата. Третье различие связано со способами воздействия на избирателя. В культурно-деятельностной технологии используются средства, направленные на создание условий для самоопределения избирателя, предоставления ему возможности сделать свой выбор осознанно, соотнося свою позицию с позицией кандидата. В этом случае избирателям прежде всего сообщается информации о позиции кандидата, столкновение с которой побуждает избирателей к самоопределению относительно предъявленной позиции. Возникает диалог кандидата и избирателя, в котором у каждой стороны есть собственная позиция, но существует и возможность их кооперации для решения общих проблем. Что касается имиджевой технологии, то она активно использует различные приемы манипулирования¹ сознанием и поведением избирателей, которые журналисты должны знать и умело разоблачать. Вот лишь несколько примеров таких приемов.

Конструирование мифов

В процессе «мифологизации» современного «героя» (как правило, политического деятеля) и ситуации (как правило, реальных политических событий) исчезают реальные черты личностей, и на сцене общественной жизни появляются герои, побеждающие не политических противников, а чудовищ, идет борьба не определенных политических и экономических интересов, а добра со злом и т. п. Специалисты выделяют несколько мифологических образов, активно используемых современными политимиджмейкерами.

Покровитель. Покровитель – значит могучий и властный, но добрый к слабым и убогим, опора в бедах, утешение в страданиях, предмет благоговения.

Кумир. Кумир не обязательно могуч, не обязательно добр, но он знаменит, обаятелен и пользуется всеобщим восторженным восхищением.

Хозяин или Господин. Может быть, он не добр, может быть, он не является кумиром, но любое его слово – закон. Не подчиняющихся хозяину ждет кара, лояльных ждет хорошая награда.

Авторитет. Этот обладает ограниченной, иногда очень ограниченной властью и не обязан творить благие дела. Просто он лучше других разбирается в каком-нибудь общепольном и важном деле. К нему нельзя не прислушиваться.

Виртуоз или Ловкач. Образ ловкача восходит к мифологеме Одиссея. Этот умеет делать невозможное, выпутывается из любой, самой заковыристой ситуации. Не всегда он отвечает нормам нравственности, но его изворотливостью невозможно не восхищаться.

¹ Под манипулированием обычно понимают использование способов идеологического и социально-психологического воздействия, применяемого с целью изменения мышления и поведения людей вопреки их интересам.

Что касается негативных мифов, которые используются для формирования стойкого отвращения к политическому конкуренту, то это различные вариации нечистой силы, а иногда и самого *дьявола*. Дьяволизируя оппонента, имиджмейкер наделяет его всеми мыслимыми недостатками, превращая его в олицетворенное зло.

Очень часто в информационных кампаниях используются мифологические схемы воцарения героя. В сокращенном виде она выглядит следующим образом:

1) Перед героем встает задача отомстить за нанесенное (необязательно ему) оскорбление.

2) Герой встречает ведьму или старого человека и после проверки получает от нее/него магическое средство.

3) Герой встречается в решающей схватке со злодеем и с помощью магического средства одерживает победу.

4) Герой воцаряется.

5) Герой может удалиться, но обязательно вернется, если его призовут поданные.

Именно эта схема была использована имиджмейкерами А. Лебеда в текстах, описывающих борьбу красноярского губернатора с директором КраЗа А. Быковым. Александр Лебедь исполняет роль былинного богатыря, роль колдуна отдана Березовскому, магическое средство – поддержка Кремля, злодей – Анатолий Быков.

Использование психотехнологий

Психотехнологиями называют последовательную совокупность методов, приемов и способов психосоматического воздействия, целью которого является побудить субъект на решение какой-либо задачи. Грамотный подбор психотехнологий позволяет манипулятору добиваться запланированных результатов путем формирования в массовом сознании наиболее приемлемых для себя социальных алгоритмов.

С развитием психотехнологий убеждающая коммуникация, основанная на фактах и аргументах, стала все больше трансформироваться в коммуникацию внушающую. Основное внимание исследователей было перенесено на разработку средств и методов внешних (подпороговых) воздействий на сферу бессознательного с целью целенаправленной модификации психических процессов, состояний и поведения человека, то есть в обход контроля сознания за внешней стимуляцией.

В последние годы получили распространение для нужд воздействия на массовое сознание разработки из сферы психолингвистики, суггестивной лингвистики, нейролингвистического программирования, эриксоновского гипноза, психологии восприятия. Все они отличаются высокой эффективностью воздействия и рассчитаны в основном на подсознательное восприятие.

Существует довольно обширный набор приемов воздействия, основанных на психологии восприятия человека.

Метод фрагментации состоит в подаче информации единым потоком, так что какую-либо тенденцию уловить довольно сложно, а массовому потребителю практически невозможно. Максимальным выражением метода фрагментации служит прием «Белый шум» – снижение восприятия фактов подачей такого количества новостей, когда становится невозможным сделать их сортировку. «Шум» может создаваться обилием разноречивых комментариев, обилием противоречивых мнений, не опирающихся на какие-либо точные и проверяемые факты. «Шум» может создаваться через оснащение фактов сложными теоретическими выкладками, замумными комментариями.

Метод «ограниченного совпадения точек зрения» заключается в том, что точка зрения, целиком поддерживаемая общественным мнением, не атакуется, даже если она не устраивает манипуляторов – работа ведется исподволь. За основу берутся уже имеющиеся точки зрения и поэтапно «конвертируются» до приемлемых.

Метод отвлечения или «копченая селедка» (red herring). Чтобы сбить собаку со следа, достаточно протащить через след копченую селедку – отсюда и термин, изобретенный пропагандистами. Применяется для того, чтобы отвлечь внимание аудитории от важной, но неудобной управляющей информации с помощью другой информации, поданной в максимально сенсационной форме. Создает отвлекающая эмоциональная доминанта.

Метод создания фактов заключается в соединении действительных происходивших правдоподобных, действительных происходивших неправдоподобных и выдуманных правдоподобных фактов. Как только сомнения аудитории по поводу фактов второй категории будут развенчаны, она без колебаний поверит фактам третьей категории. Кроме того, следует иметь в виду, что факты можно создавать и в самом прямом смысле. Американский исследователь Д. Бурстин в книге «Имидж: Каталог псевдособытий в Америке» ввел в политический обиход понятие «псевдособытие», которое происходит не само собой, а потому, что кто-то запланировал, подстроил или спровоцировал его с целью переключить общественное мнение.

Метод объективного подхода заключается в подборе фактов и умелом их комментировании – путем добавления или исключения некоторых малоизвестных фактов можно не только «выявить» несуществующую тенденцию, но и «запустить» ее на самом деле! Этот эффект, называемый эффектом Эдипа, известен довольно давно.

Метод исторических аналогий хорош, во-первых, интеллектуальностью (пропагандист льстит эрудированности аудитории: «Ведь вы помните...»), а во-вторых, тем, что в истории можно откопать почти любой необходимый пример. Метод исторических аналогий, к тому же, в немалой степени помогает в конструировании метафор, программирующих объект воздействия.

Метод «забрасывания грязью» заключается в подборе таких эпитетов и такой терминологии, которые дают предмету разговора жестко негативную этическую оценку. Этот метод причисляется к самым грубым пропагандистским приемам, но тем не менее чаще других используется в нынешней политической борьбе.

Метод семантического манипулирования. Суть его в тщательном отборе слов, вызывающих либо позитивные, либо негативные ассоциации и таким образом влияющих на восприятие информации (наш человек – разведчик, их – шпион. Мы – освободители, они – оккупанты. Мы – борцы за независимость, они – боевики. У нас – войска, у них – незаконные вооруженные бандформирования).

Использование слухов. Многие люди придают больше значения новости, сообщенной шепотом, чем новости, объявленной открыто. Человек, получивший такую новость, хотя бы и из СМИ, но поданную с заговорщическим видом, считает, что он стал обладателем уникальной новости, и сам этот факт способствует его самоутверждению. А в целом это ведет к закреплению в памяти этого сообщения. СМИ, сообщая «новость шепотом», достигает эффективности в подаче информации, с одной стороны, и в то же время снимает с себя ответственность за достоверность информации. Сама подача новости в виде: «Слух о том, что такой-то государственный деятель – вор, не подтвердился» – способствует тому, чтобы в

массовом сознании отложилось нечто обратное. По принципу: раз слухи есть, значит неспроста.

Использование дезинформации. Довольно грубый, но эффективный прием манипуляции. Сила его в том, что дезинформация используется, как правило, в момент принятия какого-либо важного решения и когда будет известна правда – цель дезинформации уже будет достигнута. Как правило, опровержение дезинформации проходит в большинстве случаев незаметно и уже не влияет на сформированную ложью социально-психологическую установку.

Утечки секретной информации. Утечки информации, якобы полученной из надежных, но «анонимных источников», организуются чаще для того, чтобы провести зондаж общественного мнения по тому или иному вопросу. В случае негативной реакции общественное мнение подвергается дополнительной обработке, чтобы подготовить его к определенной политической акции. А если реакция крайне негативна, то всегда есть возможность «опровергнуть» сенсационную информацию, объявив ее «досужими выдумками журналистов».

Существует еще много различных психотехнологий, опирающихся на законы человеческой психики и особенности восприятия. Они описаны в различных работах и довольно активно используются политимиджмейкерами.

Говоря о манипулировании, следует иметь в виду, что манипулятивные технологии используются не только сознательно, но и, особенно журналистами, неосознанно. Выполненный в Институте гуманитарных коммуникаций анализ журналистских публикаций, посвященных выборам, показал, что в подавляющем большинстве материалов использовались приемы скрытого навязывания определенного отношения к герою публикации и формирования определенной поведенческой установки.

При описании кандидата, которого поддерживает журналист (или СМИ), независимо от издания и региона обязательно используется практически один и тот же набор признаков и качеств:

- доброта, человечность, внимание к людям («человечен и притягателен», «человек незлобивый»);
- близость к народу, простота, понимание нужд народа («не боится идти в народ», «не святой, но простой», «старается для людей», «работает по-крестьянски», «хороший мужик», «ему доверяют»);
- честность, прямота, умение признавать ошибки и делать из них выводы;
- сильный характер, воля, целеустремленность, напористость, умение мобилизоваться в критический момент;
- опыт, предсказуемость поступков, проверенность («знаешь, чего ждать от него в будущем»);
- работоспособность, хорошие физические данные («высокий, красивый, ладный», «крепкий, решительный», «в прекрасной форме», «богатырь»).

Что касается отрицательных характеристик, то и они повторяются с удручающей одинаковостью: жадность, властолюбие, несдержанность, грубость, принадлежность к ненашим (некоренная национальность, выходец из другого города или региона, иное социальное происхождение, иная внешность и др.)

Понятно, что не следует переоценивать возможности манипулятивного воздействия. Большинство людей в принципе обладают достаточно мощными защитными механизмами. Однако и преуменьшать эффективность манипулирования тоже не следует. Именно поэтому пресса должна вести постоянную, бескомпромиссную и очевидно изнурительную (вроде чистки авгиевых конюшен) борьбу с политическим манипулированием. Иначе мы получим такие деформации сознания, при которых свобода мнений и свобода индивидуального выбора будут рассматри-

ваться тоже как миф, а рассуждения об объективности СМИ, их роли арбитра политических и социальных процессов – как сказка для простофиль. Жить в таком обществе, может быть, и можно, но противно.

Поэтому российской журналистике придется уходить от традиционных отношений между политиками и прессой, при которых первые предпринимают действия, а последняя только реагирует на них. Придется обратить свое внимание на избирателей, развивая такие методы освещения избирательной кампании, которые привлекают аудиторию не только в качестве потребителей информационной продукции, но и в качестве партнеров в деле освещения выборов. Придется противодействовать любителям манипулировать настроением, мнением, поведением людей.

И. Дзялошинский,
генеральный директор
Института гуманитарных коммуникаций

Литература

- Дзялошинский И.М.* Российские СМИ в избирательной кампании: уроки эффективности. – М.: Студия Викон, 1996.
- Дзялошинский И.М.* Российский журналист в посттоталитарную эпоху. – М.: Восток, 1996.
- Зазыкин В.Г., Колосова С.В., Фуре Р.Ф.* Психологические факторы повышения активности избирателей с помощью телевизионных передач рекламного характера. – М.: Викон, 1996.
- Зотова З.М.* Избирательная кампания: технология организации и проведения. – Метод. пособие. МГУ, 1995.
- Имидж лидера. Политическое пособие для политиков. – М.: Общество «Знание», 1994.
- Как победить на выборах. Методическое пособие по организации избирательной кампании. – М.: Индем, 1991.
- Ковлер А.И.* Избирательные технологии: российский и зарубежный опыт. – М., 1995.
- Миллер Э.* Шарлоттский проект. Как помочь гражданам взять демократию в свои руки. – М.: Виоланта, 1998.
- Растяжников П.В., Зарецкий В.К., Семенов В.В.* Организационное консультирование в политике. Материалы семинара в ШКУ 13-14 апреля 1998 г.
- Российский электорат: проблемы выбора и участия. – М.: Юридическая литература, 1996.
- Самый короткий путь к власти. – Таганрог, 1995.
- Слепенков И.М., Аверин Ю.П., Усманов Б.Ф., Розенталь Э.М.* Избирательная кампания: стратегия, тактика, психологические аспекты. – М.: Центр избирательных технологий, 1995.

Приложение к статье И. Дзялошинского: **основные тезисы**

Классическая точка зрения на участие СМИ в избирательном процессе утверждает, что задача журналиста заключается в том, чтобы:

- быть беспристрастным, объективным информатором,
- обеспечивать граждан необходимой информацией,
- помогать политикам быть представленными на рынке избирательных симпатий.

Единственная действительно эффективная и профессиональная позиция, которую может и должен занимать российский журналист в нынешних условиях, – это позиция выразителя и защитника интересов гражданского общества.

Общественность должна иметь возможность доступа на справедливой и непредвзятой основе ко всем информационным материалам, необходимым для того, чтобы составить ясное представление о:

- личности каждого кандидата,
- сути предлагаемой им программы,
- окружающих его сподвижниках,
- мнениях по поводу его способности выполнить свои обещания и т. п.

Что «отстоим»? Что отстоится?

(О некоторых этических аспектах работы журналистов на выборах-99)

Договоримся, что называется, еще на этом берегу: все, о чем пойдет речь ниже, предназначено для журналиста **профессионального**. Последнее – как в узком *статусном* значении ст. 2 Закона РФ «О средствах массовой информации», так и исходя из широко распространенного, фактически единого для мира социокультурного взгляда на журналистику как на профессию, играющую особую роль в жизни общества. Закрепляя за представителями именно данной *общественной* профессии, чья работа приравнивается к *исполнению долга*, особые права, этот подход предъявляет в то же время и повышенные требования к выполнению журналистами своих профессиональных обязанностей. Предполагающих, заметим, соблюдение профессионалом не только правовых норм, буквы **закона**, но и норм **профессиональной этики**.

Этот условный «кодовый ключ» практически повсеместно – сужу об этом как составитель сборника, в который вошли десятки и десятки национальных журналистских кодексов¹ – и требует от журналиста и СМИ, и задает им алгоритм выбора определенного, именно **профессионально правильного** образа действий на всех этапах работы: от получения информации до предоставления пользователю информационного продукта.

Профессиональная журналистика

Замечу здесь же, что сама формула «профессионально правильного» – применительно к *методам журналистской работы* – закреплена в тексте т. н. *Софийской декларации* (далее *СД*). «Профессионально правильные методы журналистской работы являются наиболее эффективной гарантией от правительственных ограничений и давления со стороны особо заинтересованных групп» – таким утверждением открывается п. 6 документа, появившегося на свет в ходе Европейского семинара по укреплению независимых и плюралистических средств информации, который проводился в Софии в сентябре 1997 года под эгидой ЮНЕСКО². Софийская декларация, основной документ семинара, получила затем одобрение Генеральной ассамблеи ЮНЕСКО. И приобрела в итоге официальный международный статус: следование ее нормам *рекомендовано ЮНЕСКО правительствам государств-членов*.

Обратив внимание на это немаловажное обстоятельство, процитирую сразу же два ключевых положения того же п. 6 *СД*. Оба представляются крайне актуальными сегодня, когда *профессиональной этике* не пытается учить журналистов разве что самый ленивый из «любителей» – нимало не смущаясь при этом не просто неизбежной разногласий, но и очевидным противоречием большинства предлагаемого в качестве «нормы» и «правила» основному закону, гарантирующему свободу массо-

¹ Профессиональная этика журналистов: в 2 т. Т.1: Документы и справочные материалы. – М.: Галерея, 1999. – 440 с.

² Там же, с. 289–295.

вой информации. Завтрашняя же сверхактуальность их, связанная с реальностью «политсезонного» характера и вовсе очевидна: тема профессиональной этики журналистов, «неверного» и «недопустимого» в применяемых ими методах, правилах, приемах в пространстве двух выборных баталий общенационального масштаба неизбежно окажется полем не только столкновения личных и групповых мнений и представлений, но и разной степени тяжести «травмообразующих» спекуляций – отнюдь не безопасных и для профессии, и для самого общества, его нравственного и политического здоровья, его социальных, экономических, культурных перспектив.

Исходя из сказанного – цитата без дополнительных комментариев:

«Любые попытки установления норм и руководящих принципов должны исходить от самих журналистов.

Споры, касающиеся средств информации и/или работников средств информации во время осуществления ими своих профессиональных обязанностей, следует разрешать в суде, и такие дела должны рассматриваться в соответствии с гражданскими, а не уголовными (или военными) кодексами и процедурами»¹.

Зафиксировав формат профессиональной независимости, заложенный в качестве обязательного как в Софийскую декларацию, так и в доступные обозрению национальные профессионально-этические кодексы, а равно кодексы конкретных ассоциаций и СМИ, обратим, однако, внимание и на формат профессиональной ответственности в тех же документах. Не установив, что именно относится к «*профессионально правильным методам журналистской деятельности*», как требовать соблюдения «*правил игры*», заложенных в приведенных цитатах из *СД* от тех же властных и других «заинтересованных» структур? Или: не выработав механизмов «внутрицехового» отделения «честной журналистики» от «беспредельной», – как говорить всерьез о *профессиональном долге* журналиста?

Что делать во всей этой активной, наступающей, давящей реальности журналисту, которому со всех сторон кричат «Ты обязан!», на что ориентироваться в первую очередь? Можно сказать, и это будет совершенно правильным по существу: на законы, регулирующие деятельность СМИ и журналиста, в том числе в специфической полосе предвыборной борьбы, и подзаконные акты – не на все подряд, разумеется, но предусмотренные именно данными законами. Коли так, чего, казалось бы, ломать голову: открывая базовый Закон РФ «О средствах массовой информации», Федеральные законы «Об основных гарантиях избирательных прав и права на участие в референдуме граждан Российской Федерации» и «О выборах депутатов Государственной Думы Федерального Собрания Российской Федерации» и осваивая заложенные в них процедуры реализации прав на предвыборную агитацию в той части, в какой они относятся к печатным и электронным СМИ.

Но во-первых, я убежден что роль буквы закона категорически не стоит недооценивать всем, кто не желал бы превращения в «дикое поле» ни предстоящей избирательной кампании, ни основ взаимоотношений общества и государства с системой массовой информации, ни самой российской журналистики. Убежден, во-вторых, что законопослушание, то есть *знание закона и стремление поступать* в соответствии с его буквой и духом, не просто отделяет, но выгодно отличает «рукопожатную» прессу от прессы «нерукопожатной», что сами эти знание и стремление суть объективный показатель профессионально-этической «продвинутой» конкретных СМИ и журналиста. Убежден, в-третьих, что при затруднениях, возникающих в процессе реальной профессиональной деятельности, журналист – и тако-

¹ Профессиональная этика журналистов: в 2 т. Т.1: Документы и справочные материалы. – М.: Галерея, 1999, с. 293.

ва природа его труда – руководствуется «компасом» не столько конкретного закона, сколько конкретной же профессиональной этики: реже в виде писанных норм и правил, чаще – в форме морального императива или же нравственного чувства, корреспондирующих (или не корреспондирующих, что также случается) с такими правилами.

Кому служить? Чему служить?

Четыре года назад, открывая конференцию «Выборы: кому должны служить средства массовой информации?», Президент Фонда защиты гласности Алексей Симонов заметил: только на сломанном барометре стрелка постоянно показывает на «ясно» и «пасмурно». В жизни же, где действуют и противодействуют различные силы, известный ответ-аксиома «СМИ должны служить избирателям» может остаться сугубо теоретическим. Задачу конференции Симонов тогда обозначил так: попробовать очертить весь спектр сил, которые действуют на СМИ и в самих СМИ, определить факторы, воздействующие на СМИ и отдельных журналистов, степень подготовленности СМИ к выборам, обсудить опыт избирательных кампаний в регионах, «чтобы понять, сможем ли мы, даже зная ответ на вопрос, вынесенный в заголовок, ответить на него делом. То есть сможем ли мы реально быть на стороне избирателей, служить избирателям?».

Одно из самых сильных впечатлений той конференции – рассказ Ларисы Юдиной, редактора «Советской Калмыкии», о только что прошедших президентских выборах в республике. Детали, которые запомнились из ее рассказа: портрет единственного кандидата, президента Кирсана Илюмжинова, на избирательном бюллетене; митинг оппозиции, решившей выдвинуть альтернативного кандидата, – под проливным дождем и под грохот специально посаженного оркестра, но зато без единого, кроме самой Юдиной, журналиста, ибо – не велено. («Не тыкайте в меня диктофоном, я же не тыкаю в вас пистолетом», – сказал ей один из тех, кто составлял протоколы на державших плакаты на этом митинге.)

Через четыре года я думаю, ставить ли снова вопрос перед российской профессиональной журналистской аудиторией о том, кому должны служить СМИ (с теми же подвопросами, что ставил Симонов, а равно и с другими, что прибавились за это время), или в этом уже нет необходимости?

Мой ответ: ставить обязательно, добавляя к «кому служить?» еще и «чему служить?».

Не настаивая на законченности формулировки, я бы предложил считать «профессионально правильным» в предвыборной полосе такое поведение журналиста, которое не просто отвечает букве закона, в том числе избирательного, но позволяет журналисту наиболее полно проявить свою профессиональную ответственность перед гражданином и обществом именно по конкретному поводу, «проясняя» детали избирательного процесса рядовому гражданину до степени, позволяющей этому гражданину составить достаточно полное и точное мнение о каждом из субъектов избирательного процесса. И в итоге принять личное, свободное и в этом смысле действительно **ответственное** решение.

Означает ли такой подход, что «профессионально правильным» будет признано поведение журналиста, «помогающее» гражданину способами и в стиле «цель оправдывает средства»?

Нет. И прежде всего потому, что на всем пространстве предвыборной полосы у прессы объективно, исходя из глубинных, стратегических интересов **демократического общества**, есть и еще один устойчивый критерий «профессионально правильного» поведения: наращивание или уж, как минимум, несокращение потен-

циала свободы и независимости СМИ и журналиста. Формула «в журналистике цель не оправдывает средства» в Резолюции 1003 (1993) по журналистской этике Совета Европы имеет конкретное продолжение: «...поэтому информация должна добываться законными путями в соответствии с требованиями этики»¹.

Если коротко: при том, что полоса предвыборной агитации в жизни прессы – особая (определенные виды профессиональной деятельности в ней отнюдь неспроста регламентируются специальными законами или нормами специальных подзаконных актов), никто и ничто не отменяет в ней действия писанных и неписанных норм профессиональной журналистской этики. И более того: специфика этой полосы состоит также и в том, что введение государством специального регулирования определенной категории материалов, относящихся к «предвыборной агитации» очевидно и отчетливо увеличивает удельный вес *моральной нормы*, применяемой журналистом повсеместно и повседневно – и составляющей основу любого профессионально-этического кодекса.

Обратим внимание на одно обстоятельство, которое можно считать принципиальным. Большинство европейских и американских профессионально-этических кодексов не содержит специальных положений, регулирующих профессиональное поведение журналиста в ходе избирательных кампаний. О чем это говорит? Очевидно, об убежденности конкретных медийных сообществ в том, что нормы и правила, содержащиеся в их профессионально-этических документах, достаточно универсальны и не нуждаются в специальных *ситуационных* дополнениях, в том числе и для таких сложных, но *не экстраординарных* ситуаций, какими оказываются в устойчивых демократиях выборы любого масштаба. Признавая такую позицию заслуживающей безусловного уважения, приглядимся все же для начала к тем профессионально-этическим кодексам, в которых ситуация выборов упомянута.

Уточню, что документов таких – из постоянно действующих, а не *ситуационных* по определению, о чем позже, – я лично знаю всего два. Один из них, германский, известен достаточно широко, в том числе в силу почтенного для нынешнего ряда европейских профессионально-этических кодексов возраста (первая редакция – 1973 г.) Другой, словенский, известен много меньше. Сразу скажу, что он не просто моложе на два десятилетия, но еще и разработан на основе того же германского, так что интересующий нас пункт в двух документах практически совпадает: если не по букве, то по смыслу настоятельно рекомендуемого журналистам.

Германский документ – *Принципы публицистики (Кодекс печати)* – одной из трех конкретных «директив», «заземляющих» первую заповедь печати («уважение к правде и правдивое информирование общественности») на конкретные стандартные ситуации и задающих алгоритм *профессионально правильного* образа действий в них, включает следующую: «Если при освещении предвыборных мероприятий печать публикует те точки зрения, которые она не разделяет, то это отвечает журналистской честности, служит делу свободного получения и распространения информации для граждан и обеспечивает равенство шансов демократическим партиям»². А вот для сравнения соответствующий принцип из *Кодекса журналистов Республики Словения*: «Во имя объективной, а также свободной и сбалансированной информации журналисты, ведущие репортажи с предвыборных собраний, должны знакомить общественность в том числе со взглядами, которые не разделяют. Этот принцип распространяется также на рекламу и объявления, защищенные свободой прессы»³.

¹ См. Профессиональная этика журналистов. Т.1., с. 325.

² Там же, с. 120.

³ Там же, с. 186.

Отмечу и другое обстоятельство: и германский, и словенский документы содержат пункт, хотя и не относящийся только и исключительно к предвыборной ситуации, но приобретающий именно в предвыборном пространстве максимальную политическую и, главное, социальную цену. Речь идет о *профессионально правильном при публикации опросов общественного мнения*. Германский совет по печати рекомендует органам печати «сообщать число опрошенных, время опроса и то, по чьему заказу был проведен опрос, а также постановку вопроса. Если опрос проведен без заказа со стороны, то следует указать, что данные опроса получены по инициативе проводившего его института»¹. Журналистам Словении рекомендуется «сообщать о методике исследования: количество людей, ответивших на вопросы анкеты, время проведения опроса, лицо, санкционировавшее данный опрос общественного мнения»².

Уточним: то, что в Германии и Словении проходит по разряду «профессионально-этического» и носит *рекомендательный* характер, в России носит характер *обязывающей* нормы закона. Ст. 54 Федерального закона «О выборах депутатов Государственной Думы Федерального Собрания Российской Федерации» («Опросы общественного мнения») обязывает СМИ при обнародовании результатов опросов общественного мнения, связанных с выборами, «указывать организацию, проводившую опрос, время его проведения, число опрошенных (выборку), метод сбора информации, точную формулировку вопроса, статистическую оценку возможной погрешности».

Разобравшись с простым, попробуем разобраться и с более сложным. Хорошо журналистам в странах устойчивой демократии: там-то все устоялось, от кодексов, позволяющих ориентироваться в любых ситуациях, до той самой «доброй журналистской традиции», разве не так? А каково российскому журналисту, по большому счету лишенному устойчиво демократических профессиональных традиций, далеко не всегда принадлежащему к профессиональному союзу, а если и принадлежащему, то не всегда уверенному в том, что у его союза кодекс есть?

Уточним для начала: западные журналисты в большинстве своем пока еще только «обминают» собственные кодексы (большинство из ныне действующих «моложе» 10 лет). Работать им, однако, и в самом деле несравненно легче, чем российским коллегам, но не потому даже, что журналистская традиция, что называется, из большинства ситуаций «вывозит». В большинстве стран, как показывает опыт, нет того гигантского разрыва в ценностных ориентациях электората, в представлениях о тех же правах человека, к примеру, или о границах свободы суверенной личности в гражданском обществе, который присущ, увы, современной России. Журналисту там легче соотносить себя с фундаментальными этическими основами общества, для которого свобода слова – не пустой звук.

Но именно потому, что российскому журналисту работать объективно труднее, чем его западному коллеге, в его интересах – чаще заглядывать в профессионально-этические «святцы», в том числе или лучше всего – действующие или хотя бы принятые профессиональными ассоциациями журналистов в России. Настроенным на профессионально-этическую норму, но не убежденным в четкости своих о ней представлений рекомендую просто положить на стол Кодекс профессиональной этики российского журналиста, принятый в 1994 году Союзом журналистов России (СЖР). При том, что Кодекс этот по-настоящему так и не «запустился», не вошел в кровь и плоть самой большой профессиональной ассоциации, действующей на общенациональном уровне, выведем эту тему за рамки обсуждения. Памя-

¹ Профессиональная этика журналистов...Т.1, с. 121.

² Там же, с. 187.

туя о том, что перед нами пусть и формально, но *действующий* документ, будем почаще – на всем протяжении предвыборной полосы – освежать в памяти его основные положения (см. приложение). Руководствоваться ими тем более логично, что большинство пунктов этого Кодекса напрямую соответствуют (различаясь в редакции, но не в подходе и смысле) подавляющему большинству ныне действующих национальных европейских кодексов.

Журналист «дикий» и журналист «цивилизованный»

Есть ли гарантия, что попытка конкретного журналиста строить *всю* свою работу во время избирательной кампании по нормам Кодекса СЖР, руководствуясь ими и проверяя на соответствие им собственные шаги, окажется более успешной, чем работа коллеги, руководствующегося нормами «собственного критического рассудка», а то и осознанно пренебрегающего многими нормами во имя сокращения пути к цели? Усложним ситуацию введением дополнительного условия: не важно, принадлежит ли пытающийся работать «по кодексу» к Союзу журналистов России или просто держит Кодекс перед глазами как профессиональную подсказку; не важно, в Москве, Твери или Владивостоке работает этот журналист; не важно, относится ли этот журналист к газетчикам или представителям электронных СМИ; не важно, наконец, какой политической ориентации придерживается его издание и какое из политических объединений, стремящихся прийти «во власть», ему ближе. С учетом уточнений повторим вопрос: окажется ли первый из коллег более успешным, не прогадает ли он – решительно и жестоко – в профессиональной конкурентоспособности коллеге, не обремененному задачей соблюдения писанных профессиональных норм?

Тех, кто приготовился получить готовый и утвердительный ответ, разочарую: может и проиграть, по крайней мере по формальным признакам. У «дикий» журналистики в России немалая территория, и граждан, согласных с ней, также немало: ведь «дикий», в первом приближении, задевает не их, рядовых и зачастую откровенно неблагополучных, а тех, кто «там, наверху», причем делает это с лихостью, которая нередко ассоциируется в народном сознании со смелостью. Таким образом, «дикий» журналист изначально имеет некоторое преимущество перед «цивилизованным», хотя бы в скорости своей работы и в качестве эмоционального контакта со своим читателем или зрителем. «Дикому» журналисту просто нет нужды терять время на проверку информации. Да и язык, на котором он говорит с аудиторией, как правило, не имеет ничего общего с «извольте-позвольте».

Есть и второе обстоятельство, о котором нельзя не упомянуть. Журналист в реальных российских условиях сплошь и рядом зависим от воли реального хозяина СМИ: идет ли речь об органе власти, в том числе местной, считающем нужным проводить собственную «информационную политику», о юридическом лице в виде какого-нибудь объединения или банковской группы или же о частном владельце СМИ. Не вдаваясь в обсуждение вопроса, нормально это или нет и что именно надлежит делать для того, чтобы интересы владельца не входили в противоречие с т. н. «общественными интересами», отметим сам факт: журналист далеко не всегда имеет возможность занять именно ту профессиональную и личную позицию, на которой рассчитывает стоять в интересах общества и, удовлетворяя собственное право на бытие в профессии, относящейся к свободным и творческим.

Последний пример такой несвободы, наиболее драматический и опасный по последствиям, — т. н. «информационная война», развернувшаяся между телекомпанией ОРТ и холдингом «Медиа-Мост» летом 1999 года.

Повышенный драматизм ситуации объективно состоит в том, что по разные стороны информационной баррикады накануне парламентских выборов оказались два наиболее мощных в информационном плане телевизионных «форпоста» российской демократической журналистики – с неизбежным поражением не просто в интересах, но и в правах миллионов и миллионов российских граждан. Последнее связано в том числе с неизбежной утратой ожидавшегося синергетического «эффекта присутствия» в информационном пространстве демократически ориентированных телекомпаний ОРТ и НТВ. Основание ожидать такого именно эффекта давало, в том числе или даже прежде всего, то, что и НТВ, и ОРТ некоторое время назад подписали **Хартию телерадиовещателей**. Последнее предполагало: несмотря на принадлежность к различным финансовым группам, ОРТ и НТВ будут исходить в своей политике, а значит, и во всем, что касается выполнения обязательств как перед гражданами, так и перед коллегами, из единых, согласованных этических критериев – и руководствоваться едиными, прописанными нормами. Приводя в приложении ряд ключевых положений Хартии телерадиовещателей, я, кстати сказать, отнюдь не собираюсь предпосылать им эпиграф из старого анекдота – «умер, не родившись». Жизнь, интересы российского общества, весь комплекс жизнеобеспечения, именуемый «общенациональными интересами», да и **стратегические интересы** собственников медиа-империй заставят в итоге приводить нынешнюю ситуацию к норме; вопрос только – когда это будет сделано и какой ценой, с какими потерями и издержками.

Проясняя свое очевидно неравнодушное отношение к Хартии, уточню: этим документом, по сути дела, закладываются основы саморегулирования в сфере действия вещательных **организаций**. В этом и главная особенность Хартии, и ее принципиальное отличие от Кодекса СЖР, представляющего собой «этический компас» прежде всего для физических лиц – членов конкретной профессиональной **ассоциации**.

Что касается качественной стороны вопроса, то представление о ней дают конкретные позиции, закрепленные Хартией в качестве правил и норм, следовать которым подписанты обязались добровольно и неукоснительно. Приводя некоторые из представляющихся мне наиболее важными именно *в предвыборной полосе*, специальным «маркером» выделяю сам факт сочетания **качества** обязательств с тем, что принимают их на себя, заключая конвенциональное соглашение (т. е. **договариваясь до возможного, а не декларируя идеальное**), конкретные **организации**. Последнее означает, по меньшей мере «в теории», что профессиональная и общественная ценность каждой из действительно качественных позиций документа многократно увеличивается качеством конвенционального «массива», закреплением обязанности выполнять определенные нормы и определенные правила за каждой из организаций, подписывающей документ, в целом: без права кивать на «особую позицию» конкретной редакции, студии или конкретного корреспондента – нарушителя конвенции.

Возвращаясь к сформулированному выше вопросу о потенциальной «конкурентоспособности» журналистов двух представлений о профессиональном, «цивилизованном» и «дикого», повторю: однозначного, патентованного ответа, годного для любой ситуации, на этот вопрос нет в природе. Я, однако, убежден в том, что и в России тоже в стратегическом плане преимущество будет иметь несомненно журналист «цивилизованный». Он, скажем так, наименее уязвим профессионально, и прежде всего для всех соперников, сходящихся на политический ковер, а равно и для их команд. Там, где «дикий» журналист рано или поздно подставится, разом «обнуляя» весь набор своих «диких» преимуществ (столкнувшись ли с судебным иском о защите чести и достоинства, спустив ли «собачку» механизма «предупреждения» регистрирующего органа, и т. д.), журналист «цивилизованный» будет чувствовать себя предельно спокойно. Но это – только первый срез профессио-

нальной уверенности, напрямую связанной с профессиональным достоинством, с профессиональной честью. Второй, более глубокий, определяю так: своей выверенной профессионально-этической позицией он в рискованной, а во многом и критической ситуации общенародного выбора интенсивно работает на гражданина, на общество, на собственную профессию и ее будущее в России.

Почему так?

Потому, например, что следующий Кодексу профессиональной этики российского журналиста предоставляет пользователю гарантированно безусловно *достоверную* информацию, то есть такую, на которую человек, стремящийся сделать ответственный выбор, может опереться. Есть ли задача более важная и серьезная для журналиста в предвыборной полосе?

Следующий Кодексу, далее, в любой ситуации не выступает в роли политического рекламщика, «пиарщика», «политтехнолога», то есть не выступает в роли *продавца определенного политического «товара»* и не теряет *критического*, ответственного подхода там, где имеет дело не с фактом, а с мнением или оценкой.

Следующий Кодексу даже в погоне за самой важной информацией не пренебрегает правами личности, достоинством как отдельного человека, так и групп людей, увеличивая, а не сокращая поле повышенных эмоций, накала страстей, пространство гражданского достоинства и гражданского мира.

И наконец, следующий Кодексу не вступает в те самые «информационные войны», не наносит ударов по территории свободы слова — и как минимум не подрывает такой фундаментальной основы и этой свободы, и демократии в целом, как профессиональная солидарность журналистов.

Все это в теории? Именно. Потому как любое моральное решение, в том числе и решение включаться или не включаться в «информационную войну» в ситуации, казалось бы, безнадежной для личного выбора (когда, например, установка «Пли!» уже принята владельцем СМИ), уважающий себя журналист принимает все же именно индивидуально — понимая, что рискует не просто местом и средствами к жизни, но и тем, что обеспечивает и место, и средства: *именем и репутацией*. Не использовал право на отказ от задания, несовместимого с признанными тобой профессионально-этическими нормами? Получается, сделал выбор, занял конкретную, определенную позицию. И тем самым вышел из зоны «со-ответственности» определенного профсообщества. Ну а коли так — живи по выбору: наперед — без расчета на корпоративную солидарность, а то и на доверие части наиболее требовательной к понятиям чести, достоинства, долга аудитории...

Отношения внутри организаций СМИ и «журналистские традиции»

При моральной чистоте описанной ситуации не будем спешить подписываться под ней безоговорочно. Подчеркнем существенное для разговора: описанная выше конкретная ситуация *личного выбора* решительно не может быть признана нормальной, цивилизованной. Можно сколько угодно спорить, что должен представлять собой оптимальный для сегодняшней российской журналистики свод профессионально-этических норм и правил. Важно только отдавать себе отчет в том, что попытки продвижения к настоящей свободе слова — через Кодекс ли, Декларацию — не будут успешными как минимум до момента, когда отрегулированными на определенных началах окажутся профессионально-этические отношения внутри информационных организаций, в треугольнике «собственник СМИ — редактор — журналист».

Известно ли, что представляют собой эти самые «определенные начала»?

В общих чертах – да. Сошлюсь на принципиально важную во многих отношениях Резолюцию 1003 по журналистской этике, принятую в 1993 г. 44-й сессией Парламентской ассамблеи Совета Европы. При том, что речь там идет о несколько ином треугольнике внутри корпоративной структуры («издатель – владелец – журналист» – стандарт, отличающийся от того, что продолжает пока складываться в России), суть основного вывода-директивы резолюции 1003 универсальна. «Внутри информационных организаций издатели и журналисты должны сосуществовать, помня о том, что законное уважение идеологической ориентации издателей и владельцев должно быть ограничено абсолютными требованиями достоверности информационных сообщений и соблюдения этических норм. Это очень важно, если мы намерены уважать фундаментальное право граждан на получение информации»¹.

Три примыкающие к названной другие директивные по тону (через «должны») позиции-требования Резолюции 1003 заслуживают внимания как сверхважные для России вообще – и России предвыборной прежде всего. Первая – *укрепление гарантий свободы самовыражения журналистов*, выступающих в качестве основных источников информации. Вторая – *прозрачность информационных организаций в вопросах собственности и управления СМИ*, предоставление этими организациями гражданам возможности получить ясное представление о владельцах СМИ и масштабах их экономических интересов. Третья – отказ издателям, владельцам и журналистам в праве *считать себя собственниками новостей*. Информационные организации, согласно Резолюции 1003 (1993), должны рассматривать *информацию* не как предмет потребления, но как *фундаментальное право граждан*².

И вот здесь нам придется еще раз вернуться к теме «информационной войны» между двумя медиа-империями. Говоря о профессионально-этических «скрепах», удерживающих на плаву профессиональное сообщество журналистов именно как сообщество «цивилизованное», мы много больше внимания уделяем профессионально-этической *норме*, чем *«доброй журналистской традиции»*, не без основания полагая, что традиция – дело долгое, и подсознательно уравнивая «долгое» с «прочным». Но вот в «Новой газете» появился материал Елены Афанасьевой «Сорнесен в телеизбу. Первые раненые информационной войны»³, зафиксировавший конкретный факт нарушения в ходе медиа-столкновений именно «доброй журналистской традиции»: неписаного правила очередности перегона журналистами, работающими в Кремле, Белом доме, Государственной Думе, отснятых ими одновременно кассет в «Останкино».

По утверждению автора материала, в ходе одного из июльских заседаний правительства была нарушена традиция, согласно которой из телестудий госучреждений отснятые кассеты перегоняет первым не пришедший первым, а тот, у кого ближайший по времени эфир новостей. (В случае, когда выпуски совпадают, в прямой эфир из правительственного учреждения обычно выходит сначала корреспондент той компании, чей выпуск новостей короче.) Но 23 июня перед эфиром 12-часовых новостей НТВ «уперлось» и не просто не пропустило вперед ОРТ, как это делалось обычно (у ОРТ короче эфир), но и выстроило связь со своим корреспондентом в Белом доме по схеме, едва не сорвавшей возможность выхода в новостной эфир корреспондента ОРТ. Через час, однако, уже ОРТ поступила в логике «Пусть теперь враги ждут!».

¹ Профессиональная этика журналистов... Т.1. с. 323.

² Там же, с. 323.

³ «Новая газета», № 27, 1999 г., с. 7.

Сделав публичной «закулисную» ситуацию, Е. Афанасьева напомнила о том, что железным правилом журналиста всегда и везде было – помощи коллеге. И напрямую обратилась к коллегам-телевизионщикам с призывом «не поддаваться», не оказаться перессоренными «политико-олигархическими войнами».

Я выделяю этот призыв, как прозвучавший *изнутри «цеха»* и обращенный к журналистам *обеих телекомпаний*. За ним – осознание не только профессиональной, но и гражданской ответственности журналиста, безусловно распространяющейся за пределы его письменного стола или телестудии.

Формулу «Не поддавайтесь!» сам бы я распространил и много дальше границ конкретного межмедийного (но не «внутримедийного») конфликта, предвидя и нарастающее давление государства на СМИ и журналистов в предвыборной полосе, и опыт «сотрудничества» с прессой определенной категории «политтехнологов» на региональных выборах.

Точки давления государства

Что касается давления государства, обращу внимание на три точки, которые рассматриваю в качестве крайне желательных для «включенного наблюдения» со стороны СМИ. (Потребность в такого рода наблюдении связана в немалой степени с тем, что в России трудно прививается взгляд на СМИ как на одного из *равноправных* участников предвыборных дискуссий, как на одну из групп, обладающих *правом свободного выражения своих убеждений*.)¹

Первая из трех потенциальных «мониторинговых» точек на виду: деятельность новообразованного **Министерства по делам печати, телерадиовещания и массовых коммуникаций**. Откровенное возведение его к выборам и под выборы – основание для самого серьезного «пригляда» за «новоделом» и общества, и прежде всего самих журналистов. Министерству ни при какой погоде нельзя позволить превратиться не только в «агитпроп», о чем пресса заговорила с самого начала, но и в «тайный приказ» – к чему его будет объективно подталкивать масс-медийная практика времен открытой избирательной кампании. Я бы рекомендовал специально отслеживать не только правоприменительную практику нового министерства, но и его обращения (если они будут) к собственно этической стороне деятельности СМИ и журналистов, проводя профессиональную экспертизу качества каждого. И в итоге – снимая перспективу «перетягивания» государством функций, осуществляемых во всем мире преимущественно самими профессиональными сообществами. Или даже – рассмотрим этот вариант как крайний, но при этом достаточно реальный – предотвращая угрозу формирования государством (в лице министерства-монстра) мощного и эффективного плацдарма наступления на свободу СМИ, в том числе и по завершении полосы выборов 1999–2000 годов.

Не без внутренних сомнений и колебаний скажу, что считал бы полезным «включенное наблюдение» журналистов за работой в предвыборной полосе также и **Судебной палаты по информационным спорам при Президенте РФ (СПИС)**. При том, что этот орган на протяжении всей своей пятилетней истории выступал прежде всего защитником свободы слова, в критической ситуации резкого обострения поли-

¹ Желаящих получить достаточно полное представление о системном взгляде на проблему оптимизации роли СМИ в предвыборных кампаниях того типа, который свойствен России, специально отсылаю к докладу «Принципы освещения предвыборной кампании в электронных средствах массовой информации в странах, переходящих к демократической системе правления». Наиболее удачный перевод его был опубликован в журнале «СРЕДА. Русско-европейское журналистское обозрение». (№ 1–2, 1995, с. 64–104.)

тической борьбы его формальная («при Президенте») связь с государственной машиной, имеющая по традиции «мягкий» характер, объективно может оказаться заметно прочнее усилиями самой этой машины, в частности Администрации Президента. Тем самым «мониторинг» деятельности Судебной палаты мог бы выполнять, как мне представляется, прежде всего защитную, оберегающую нынешний уровень независимости СПИС функцию. Это одна сторона вопроса.

Другая достаточно деликатна. Скажу так: при известном тяготении самой Судебной палаты к теме профессиональной этики далеко не все ее решения в этой сфере можно назвать безукоризненными. Чтобы не ходить далеко за примером, сошлюсь на решение СПИС, принятое 4 марта 1999 года в связи с публикацией Л. Кислинской «Опасный вираж Шохина» («Кто заказал Отарика?») в газете «Совершенно секретно» (№ 12 за 1998 год). Категорически не ставя под сомнения правомерность и обоснованность этого решения в целом, я, например, никак не могу согласиться со следующим положением из документа СПИС: «По мнению Судебной палаты... журналистка Л.Ю. Кислинская не выполнила требований норм права и профессиональной журналистской этики о распространении полной и объективной информации относительно описываемых событий»¹. Оставляя на совести авторов решения ссылку на «требования норм права», уточню: мне не известна «норма этики», требующая от журналиста распространения именно «полной и объективной информации». И более того: относясь с безусловной личной симпатией к каждому из членов Судебной палаты, я в данном случае вынужден заметить: произвольное, мягко говоря, толкование «норм этики» в тексте конкретного решения – напоминание о серьезной угрозе, таящейся в обращениях к «этическому» официальным инстанций. Ибо не имеющее под собой никаких «документальных» нормативных оснований (что неудивительно, ибо речь идет о *несовместимости с жизнью* практической журналистики) требование предоставления «полной и объективной информации» именно *волей и авторитетом* (в том числе – формальным) СПИС приобретает виртуальную «жизнь», на которую решительно не имеет права. *Произвольное* (в обоих смыслах) частное и к тому же ошибочное *суждение*, принимая форму *ведомственного* решения, тиражируется официозом – «Российской газетой». И приобретает в итоге характер дремлющей, долгосрочной проблемы-беды общенационального характера. При тотальном отсутствии в России надежных знаний по части профессиональной этики СМИ и журналиста, *кто угодно и где угодно* имеет теперь возможность «на основании решения СПИС» предъявлять к журналисту требования, не имеющие под собой именно *профессиональных* оснований.

Во избежание появления новых ловушек и угроз такого рода профессиональный контроль СМИ и журналистов за деятельностью Судебной палаты мне лично представляется необходимым. Убежден, что и члены Судебной палаты на такого рода «внешний контроль» отреагируют не просто спокойно, но с пониманием – руководствуясь известным требованием «Не навреди!».

Третьей «точкой контроля» я бы считал любую информацию «внутренних органов», касающуюся предостережений по части «криминальности» того или иного кандидата. Вспомним, что в преддверии прошлых общефедеральных выборов, например, в числе «имевших судимость» официально назывался известный правозащитник С.А. Ковалев, осужденный в свое время именно за правозащитную деятельность. Или вспомним ни в чем не повинных кандидатов-«однофамильцев», попадавших в такого рода «предостерегающие» списки по ошибке или небрежности (не хочется говорить – по умыслу) «профессионалов», работавших с разного ро-

¹ «Российская газета», 14 мая 1999 г.

да специальными базами данных. Учитывая краткосрочность избирательной кампании, журналистам и редакторам есть резон постоянно помнить о личной и общественной цене подобных ошибок и элементарно не спешить с публикацией даже и официально предоставленных персональных данных такого рода: по крайней мере до специальной, именно журналистской, перепроверки фактов, относящихся к категории «убивающих репутацию».

СМИ и компромат

И еще об одном – в продолжении темы *личной ответственности журналиста за публикуемое за его подписью*, темы *репутации СМИ*. В полосе «войны компроматов», какой неизбежно окажутся выборы, имея дело с любой информацией, имеющей сенсационный, а тем паче – «компроматный» характер, не спешите «выстреливать» ею. Перечитайте положения Кодекса профессиональной этики российского журналиста, Хартии телерадиовещателей, Московской хартии журналистов, если являетесь ее членом. В каждом из этих документов есть обязательные элементы технологии «честного профессионализма»:

- Обязательная проверка материала перед публикацией.
- Отделение факта от мнения.
- Уважение чести и достоинства людей.
- Соблюдение принципа «не виновен», пока судом не доказано обратное.
- Обязательное исправление ошибки при обнаружении того, что выпущенный в свет материал содержал ошибки или искажения.

Достаточно ли реализации каждого из этих требований для личного спокойствия? Скажем так: выполнив их, вы сводите личную уязвимость и уязвимость своего СМИ к минимуму. Что не менее важно – вы имеете основания относиться к себе как к «рукопожатному» профессионалу.

Ну а как быть во взаимоотношениях СМИ с теми же «политтехнологами», которые будут правдами и неправдами пропихивать на полосы и в эфир не только то, что считают полезным своему кандидату, но и «смертельным» для других?

Перебрав большое число описаний конфликтных ситуаций, складывавшихся во время региональных выборов последних полутора-двух лет, я решил привести здесь всего два конкретных случая – в качестве примеров для обсуждения и осмысления перед «большими» выборами.

Случай первый много потеряет в словесном описании, ибо сюжет – телевизионный, посвященный одному из эпизодов «агитационной борьбы» времен апрельских (1999 г.) выборов в Кузбассе. Надеюсь, что многие видели ролик Регионального «Блока Амана Тулеева» в эфире НТВ, когда уже стало известно, что этот блок одержал сокрушительную победу, «взяв» 33 округа из 34. Не видевшим ни самого ролика, ни материала, в котором он был показан, рассказываю, как выглядело увиденное и услышанное.

Выглядело это так: в кадре – пятнистая, пропитанная мрачным свечением карта Кузбасса с населенными пунктами. По карте этой передвигаются, захватывая в клещи «сердце» региона, стрелы, какими в военной кинохронике обозначали войсковые операции большого масштаба. Наложением на этот общий план идут врезки, заверстанные в кадр под ключевые слова.

При том, что сам зрительный ряд вызывает безотчетное, на уровне инстинкта, ощущение тревоги, беспокойства, на него накладывается хорошо продуманный звуковой ряд: стакатто на электронном инструменте вызывает в памяти метроном, известный по кадрам хроники ленинградской блокады. Отдельное ощущение –

дикция и голос диктора: тембр, интонация, расстановка ударений – все имитирует сводку Совинформбюро времен войны.

И уж вовсе «шедевр» – по крайней мере с точки зрения воздействия на инстинкты, на подсознательное именно в гражданине России – сам текст, состоящий всего из восьми предложений. Вот он целиком:

«Это – план захвата Кузбасса.

Московские финансовые группы пересчитывают на доллары наши природные богатства.

Криминальные группировки пропихивают (?) тех, кто спасет их от тюрьмы.

Бывшие толкают своих марионеток, чтобы взять реванш.

Московские политики включили нас в свои наполеоновские планы.

Они не жалеют денег.

Они уже все просчитали.

18 апреля **битва** будет за каждый город, за каждый дом, за каждый голос.

Мы отстоим Кузбасс!»

Оставляя выделенными слова и словосочетания, на которых были расставлены интонационные ударения, дополню сам текст разве что комментарием корреспондентов, подготовивших сюжет («Явная ассоциация с фильмами про войну вызывала естественное желание броситься на защиту региона – не с автоматами или дубинами к границам области, но на избирательные участки. Отдать голоса за тех, кто «отстоит Кузбасс»), и исчерпывающе точной репликой ведущего вечерний выпуск «Сегодня»: «Похоже, сознание на уровне инстинктов сработало».

Имел ли право такого рода ролик, обращающийся к известным инстинктам и выстраивающий единый для всех соперников «образ врага», да еще какого по качеству, да еще и «московского», использоваться в ходе выборов? Вопрос сразу ко многим инстанциям, в том числе, полагаю, и к прокуратуре.

Более других меня интересует вопрос: а имели ли основания демонстрировать его местные, региональные телевизионщики?

По формальным основаниям, очевидно, имели: «продукт»-то не их. «Блок представил — мы прокрутили» – эта логика и эта схема были достаточно хорошо отработаны уже ко времени выборов 1995 года.

Мне же представляется, что логика «честной журналистики», этика профессионального журналиста обязывали руководителей СМИ отказаться пропустить очевидно «грязный» ролик к избирателям – и прежде всего именно по профессионально-этическим соображениям. Был бы неизбежен конфликт с руководством блока? Наверняка. Но это тот профессиональный риск, который в итоге оказался бы несопоставимым с риском демонстрации такого рода материала, с ответственностью за распространение «образа врага», т. е. за соучастие в тяжелейшем по последствиям акте «психологической войны» внутри России. Разве не так?

Другой «предвыборный» пример — краснодарский, времен недавних (ноябрь 1998 г.) выборов в Законодательное собрание края. Сразу предупреждаю, что речь идет не о средстве массовой информации, а об агитационном материале – листовке, распространенной как бы в поддержку одного из кандидатов, Анатолия Медовника. Текст листовки: «Уважаемые господа! Еврейский народ должен отстаивать свои интересы в Законодательном собрании края. Голосуйте за Медовника Анатолия Николаевича, человека, понимающего нас и поддерживающего. От имени еврейской общины Краснодара призываем вас поддержать великую нацию»¹.

¹ «Коммерсантъ ВЛАСТЬ», № 45, 1998, с. 28.

Очевидно, что листовка – чистой воды фальшивка, провокация, пример одной из простейших и малозатратных (а ведь работающих) «грязных технологий». Но вот вопрос: что будет, если «письмо в поддержку кандидата» аналогичного содержания, пусть и не так грубо сработанное, поступит в СМИ – у всех ли редакторов достанет желания разбираться в горячке с сутью и происхождением готовящегося к публикации? Хотелось бы ответить утвердительно, но не получается. Между тем цена провокаций на «национальном» направлении в 1999 году может оказаться чрезвычайно высокой. И значит, сама эта тематика – особенно в силу ее четкой «прописанности» особой строкой во всех профессионально-этических кодексах – должна оставаться под постоянным, неусыпным контролем профессионального сообщества во всей предвыборной полосе.

Можно ли будет немного расслабиться, если и в самом деле «политтехнологии», профессиональные «пиарщики», специализирующиеся на избирательных кампаниях, успеют принять Хартию профессиональной этики, о которой не раз говорилось в последнее время?

Мне представляется, нет, к сожалению. И не только потому, что настоящих профессионалов среди «политтехнологов» на российских просторах много меньше, чем различного рода и сорта «полупрофи», а то и вовсе «любителей», в том числе и работающих по приказу, а не на заказ, когда (крути не крути) одним из устойчивых факторов спроса оказывается имя. Заметим: в кругу профессионалов взгляд на необходимость самоограничений, самоконтроля также пока не является основным.

Не перекладывать ответственности своей собственной корпорации, своего «цеха» на плечи корпорации другой, даже неродственной – это только первый из выводов, который неизбежно должен делать сегодня журналист, готовясь к встрече с «политическими технологиями» у себя дома. Другой, еще более важный: ему ни под каким предлогом, в том числе и «золотым», нельзя «замещать» специалиста по «пиар», выполнять в ходе выборов его функции, как явно, так и скрытно, продвигая в сознание граждан тот или иной образ кандидата.

Зарабатывайте прилично

Ну и наконец, последнее из замечаний, связанных с «разрывом» профессионально-этических строп большими деньгами, как бы висящими сегодня над головами огромного количества главных редакторов и журналистов.

Когда Алексей Венедиктов, руководитель радиостанции «Эхо Москвы», в одном из телеинтервью сказал о том, что «Эхо» намерено «прилично подзаработать» на выборах, я поймал себя на мысли: «прилично» в устах главного редактора «Эха» воспринимается мною, постоянным радиослушателем этой радиостанции, сразу в двух смыслах: и «достаточно много», и «не нарушая этических норм».

Предполагая, что многие из главных редакторов думают сегодня о «приличном» заработке на выборах именно в таком неразрывном, не разрывающем информационную среду контексте, напоминаю о существовании опыта 1995 года, когда Национальная ассоциация телевещателей России и НТВ (наверняка были и другие прецеденты) принимали специальные документы, ориентирующие в вопросах «правильного поведения» в предвыборной полосе не только собственных членов или сотрудников, но и коллег в других электронных СМИ. Этот опыт кажется мне очень важным, достойным не просто напоминания, но и распространения – хотя бы в качестве рабочего образца, уже проходившего проверку опытом. Меморандум Национальной ассоциации телевещателей России и Памятку журналиста телекомпании НТВ читатель настоящей главы найдет в приложении к книге.

И наконец, напомним несколько рекомендаций, почерпнутых из международного опыта. Каждая – а все они взяты из справочного издания «Средства массовой информации и выборы» под редакцией Яши Ланге и Эндрю Палмера, опубликованной на русском языке в 1995 году службой ТАСИС, – представляется мне существенной, полезной для журналиста, занимающегося российскими выборами 1999 года, и прежде всего потому, что «просветляет» или даже «технологизирует» некоторые этические постулаты, помогая журналисту реализовать их в конкретных, не самых простых ситуациях.

Вот, например, некоторые конкретные позиции из заключительной главы справочника, к которым стоит как минимум прислушаться всем, кто говорит о «честном журнализме» всерьез.

Одно из требований к платной политической рекламе: стоимость политической рекламы должна покрывать расходы средств массовой информации на нее, но прибыль исключается¹.

Журналистам или сотрудникам штата редакции не разрешено публиковать рекламу или появляться на экранах от имени партии или кандидата.

О практике деятельности редакций: идеальным механизмом для обеспечения качественного освещения выборов может быть кодекс саморегулирования, принимаемый добровольно самими журналистами. Те кандидаты, которые уже занимают официальные посты, не должны получать дополнительное освещение через исполнение ими своих официальных обязанностей.

О технике «предвыборных» интервью: журналист должен задавать уместные вопросы и как представитель электората имеет право требовать от политиков четких и ясных ответов.

Об освещении кандидатов: кандидат не должен освещаться в программах/газетных статьях, не связанных с выборами.

Отсылаю читателя к цитируемой книге просто потому, что цитировать дальше не позволяет объем настоящей главы. Равно как отсылаю – и вовсе не процитировав ни строчки – к специальному сборнику «Журналист на выборах», подготовленному три года назад исследовательской группой Российско-американского информационного пресс-центра и британским Фондом «Ноу-Хау»: в нем много «пригодного к употреблению» в России 1999–2000 годов².

Точку же поставлю на куда как простой, лапидарной мысли из сборника «Средства массовой информации и выборы», авторы которого применительно к проблеме сбалансированного освещения партий и кандидатов заметили: для этого «требуются специальные усилия»³.

От российского журналиста, озабоченного не только заработком, но и проблемой честного и профессионального выполнения долга, «специальные усилия» требуются и вне предвыборной полосы, практически повсеместно и ежедневно. Но во многом усилия его именно в этой полосе важнее всех других. Что отстоим из честного журнализма, то и отстоится: разве не так?

Ю. Казаков,
Национальный институт прессы

¹ Средства массовой информации и выборы. Справочное издание. Под редакцией Яши Ланге и Эндрю Палмера. Европейский Институт средств массовой информации – Служба ТАСИС, Европейская Комиссия. 1995, с. 149.

² Электронная версия этого издания имеется, насколько мне известно, в Центре кибержурналистики Национального института прессы. – Ю.К.

³ Средства массовой информации и выборы. Справочное издание. Под редакцией Яши Ланге и Эндрю Палмера. Европейский Институт средств массовой информации – Служба ТАСИС, Европейская Комиссия. 1995, с. 160.

Приложение к статье Ю. Казакова: **основные тезисы**

Исходя из глубинных, стратегических интересов демократического общества, одним из критериев «профессионально правильного» поведения является наращивание или как минимум несокращение потенциала свободы СМИ и журналиста.

Введение государством специального регулирования определенной категории материалов, относящихся к предвыборной агитации, очевидно и отчетливо увеличивает удельный вес моральной нормы, применяемой журналистом повсеместно и повседневно.

Информационные организации должны рассматривать информацию не как предмет потребления, а как фундаментальное право граждан.

Технология «честного профессионализма»:

- обязательная проверка материала перед публикацией,
- отделение факта от мнения,
- уважение чести и достоинства людей, соблюдение принципа «не виновен» до решения суда,
- обязательность исправления ошибки, если она допущена.

О некоторых аспектах использования средств массовой информации для ведения негативной кампании

Опыт проведения избирательных кампаний в России в последние годы свидетельствует, что политические партии и движения, а также отдельные кандидаты активно стремятся использовать средства массовой информации для ведения негативной кампании против своих оппонентов, особенно если последние занимают высокие должности в органах законодательной или исполнительной власти. При этом весьма эффективно используются следующие мотивации избирателей и особенности работы СМИ:

- народ в России, как, впрочем, и в большинстве стран мира, всегда относится к власти весьма критично,
- любая негативная информация о власти, ее отдельных представителях, как, впрочем, и о лидерах оппозиции, вызывает у избирателя больше доверия, чем рапорты об успехах,
- отмечается определенное «привыкание» к жесткости и интенсивности нападков политических деятелей друг на друга, что ведет к ужесточению негативных кампаний,
- возможности средств массовой информации распространять негативную информацию в мощной эмоциональной форме,
- предметом критики все чаще становится не отношение политика к серьезнейшим проблемам, а его поведение, личная и семейная жизнь, его доходы и законность их получения,
- преобладание эмоций и чувства страха за собственное будущее над логикой и прагматизмом,
- стремление выбрать «меньшее зло», а не перспективную программу выхода страны из кризиса.

Средства массовой информации в ходе освещения избирательных кампаний чаще всего используют следующие параметры для критики кандидатов, политических партий или избирательных объединений:

1. *Общественная репутация:*

- заявления политика,
- голосование по тому или иному вопросу,
- позиции по наиболее важным вопросам,
- невыполненные обещания,
- неадекватное поведение на общественных мероприятиях и на публике в целом и т. п.

2. *Неудачные заявления:*

- кособокие заявления,
- использование ненормативной лексики,
- прогнозы, не подтвержденные дальнейшим развитием событий,
- неспособность кратко сформулировать свою позицию по тому или иному вопросу.

3. *Непродуманное голосование в законодательных органах:*
 - факты голосования по тому или иному вопросу, противоречащие публичной позиции политического деятеля или движения.
4. *Предвыборные обещания, которые невозможно выполнить:*
 - обещания общего характера без бюджетного обоснования и анализа затрат,
 - обещания, заведомо невыполнимые из-за отсутствия средств,
 - обещания, которые изначально не будут поддержаны в обществе.
5. *Отказ занять определенную позицию по конкретному вопросу.*

Например, некоторые фракции в Государственной Думе неоднократно уклонялись от публичного осуждения заявлений своих членов, в то же время и не поддерживая их публично.
6. *Отказ раскрыть источники собственных доходов* (в частности, использованных для покупки недвижимости, иномарок и т. п.).
7. *Стремление уклониться от раскрытия источников финансирования избирательной кампании.*
8. *Факты использования бюджетных средств для избирательной кампании.*
9. *Получение средств на избирательную кампанию от конкретных организаций и лиц, ранее обвинявшихся в финансовой нечистоплотности* (уклонение от уплаты налогов, перевод средств за рубеж и т. п.).
10. *Использование служебного положения* для оказания содействия в любой форме (налоговые и/или таможенные льготы и т. п.) фирмам и организациями, оказывающим финансовую поддержку избирательной кампании.
11. *Безразличие к реальным проблемам населения.* Например, игнорирование требований забастовочного движения и т. п.
12. *Уголовное прошлое.*

Избиратели имеют право знать о таких фактах в биографии нынешних политиков, как мошенничество, растрата, алименты или нарушение правил дорожного движения, повлекшее тяжелые последствия, даже если судимость уже снята.
13. *Увольнение со службы* (государственная служба, служба в вооруженных силах или силовых структурах) *за серьезные нарушения.*
14. *Отсутствие квалификации или опыта для работы на искомом посту.*

Внимание избирателя акцентируется на том, каков уровень опыта и квалификации соперника (работа на конкретном участке в экономике или просто партийный кабинет).
15. *Отсутствие знаний о фактах повседневной жизни.* Часто лица, занимающие высокие посты, не знают, сколько стоит батон хлеба или проезд в метро.
16. *Непоследовательность.*

Конкретный политик часто не имеет твердых взглядов, подобен флюгеру. Успешно используются результаты голосований в органах законодательной власти.
17. *Позиции по спорным вопросам.* Выявляется вопрос, по которому у соперника нет четкой позиции, он ставится в положение, когда вынужден уклоняться от изложения своих взглядов.
18. *Поддержка позиции, против которой выступает большинство населения.*
19. *Отказ от дебатов.* Обычно трактуется как неуверенность в победе, пренебрежение к соперникам, высокомерие. В России большинство претендентов отказываются от очной дискуссии с оппонентом, традиция публичных дебатов не сложилась.

20. *Косвенные обвинения.* Прием, увязывающий соперника с кем-либо, пользующимся дурной репутацией.

21. Представление ситуации так, чтобы показать, что *лидер партии* (движения) *не контролирует положения в собственной партии* или подведомственных ему структурах.

22. *Совмещение* работы на государственной должности или выборном посту с коммерческой деятельностью. То же для членов семьи.

Некоторые характерные особенности негативной кампании в средствах массовой информации.

Подобные обвинения:

- обычно редко посвящены существу вопроса, не имеют отношения к главным темам кампании,
- ориентированы на чисто эмоциональное восприятие и реакцию, обращены к низменным инстинктам,
- часто содержат лишь крупицу правды, которая чрезмерно раздута,
- редко высказываются прямо, в основном используются намеки,
- часто используют символику и термины, обращенные к эмоциям избирателей,
- содержат преувеличение, раздувают небольшой инцидент.
- в некоторых конкретных случаях представляют дело так, как будто соперник мог контролировать ситуацию, однако не сделал этого,
- выдвигаются через третьих лиц, а ответственность отрицается. В крайнем случае увольняется мелкий функционер, на которого сваливается вся ответственность,
- часто построены на искаженных фактах,
- используются до тех пор, пока не будет доказана их несостоятельность,
- основаны на теории “нет дыма без огня” – как минимум удастся заронить у избирателя некоторые сомнения.

Эффективные формы распространения обвинений:

- на Западе эффективно используется адресная рассылка информации сегменту электората, которая может сыграть определяющую роль в конкретном округе. Обычно это делается буквально накануне голосования, что не оставляет сопернику времени выступить с опровержением,
- обычно используются авторитетные средства массовой информации, т. е. для обеспечения достоверности используется прикрытие журналистской объективности.

Средства массовой информации должны быть готовы к тому, что подвергнутые критике кандидаты или избирательные блоки:

- потребуют немедленного опровержения,
- на средство массовой информации или конкретного журналиста будет возложена персональная ответственность за распространение ложных обвинений,
- для опровержения опубликованных или распространенных другим путем сведений будут привлечены люди и организации, пользующиеся доверием населения,
- подадут иск в суд,
- обвинят орган СМИ или журналиста в очернительстве, поставят под сомнение его честность и порядочность.

Ведущие политические консультанты стран Запада признают, что начиная с 60-х годов избирательные кампании приобретают все более негативный характер, акцентируют внимание избирателей не на существо программ или предложений того или иного кандидата, а на его недостатках как политика и человека. С ростом негативных аспектов избирательных кампаний они связывают и низкую явку избирателей, потерю интереса к политическим процессам общенационального характера, отвращение к политике в целом. Опыт последних лет свидетельствует о том, что и в России негативные формы и методы ведения избирательных кампаний приобретают все больший вес.

Использование изложенных выше методов при наличии достоверной и доказанной информации не может рассматриваться как нарушение закона в отличие от форм «грязного PR» (двойники, использование компромата, полученного с нарушением закона, аморальные методы и т. д.). Тем не менее всегда разумно заблаговременно получить заключение юриста по каждому конкретному случаю.

А. Булычев,
член Совета директоров
Международной ассоциации политических консультантов

© J.Napolitan, А. Булычев
Воспроизведение и распространение
в любой форме без письменного согласия
автора запрещено по закону.

**Федеральный закон РФ
«Об основных гарантиях
избирательных прав
и права на участие в референдуме
граждан Российской Федерации»
(извлечения)**

(от 19 сентября 1997 г., № 124-ФЗ
в ред. Федерального закона от 30 марта 1999 г., № 55-ФЗ)

<...>

Статья 2. Основные термины, используемые в настоящем Федеральном законе

В настоящем Федеральном законе используются следующие термины:

агитационные материалы – печатные, аудиовизуальные и иные материалы, содержащие признаки предвыборной агитации, агитации по вопросам референдума и предназначенные для массового распространения, обнародования в ходе избирательной кампании, при проведении референдума;

агитация по вопросам референдума – деятельность граждан Российской Федерации, инициативной группы референдума, общественных объединений, имеющая целью побудить или побуждающая участников референдума проводить референдум или отказаться от его проведения, голосовать или отказаться от голосования на референдуме, поддержать или отвергнуть вынесенный на референдум вопрос;

агитация предвыборная (предвыборная агитация) – деятельность граждан Российской Федерации, кандидатов, избирательных объединений, избирательных блоков, общественных объединений, имеющая целью побудить или побуждающая избирателей к участию в выборах, а также к голосованию за тех или иных кандидатов (списки кандидатов) или против них;

<...>

избирательная кампания – период со дня официального опубликования решения уполномоченного на то должностного лица, органа государственной власти, органа местного самоуправления о назначении выборов до дня официального опубликования результатов выборов.

<...>

Статья 21. Система и статус избирательных комиссий, комиссий референдума

<...>

16. Государственные органы, органы местного самоуправления, учреждения, организации, предприятия с государственным участием, а также их должностные лица обязаны оказывать избирательным комиссиям, комиссиям референдума содействие в реализации их полномочий, в частности предоставлять необходимые по-

мещения, транспорт, средства связи, техническое оборудование, сведения и материалы, давать ответы на обращения избирательных комиссий, комиссий референдума в срок, установленный федеральными конституционными законами, федеральными законами, законами субъектов Российской Федерации, а организации, осуществляющие теле- и (или) радиовещание, и редакции периодических печатных изданий, указанные в пункте 1 статьи 39 настоящего Федерального закона, должны предоставлять возможность для размещения печатной информации избирательных комиссий, комиссий референдума, а также предоставлять избирательным комиссиям, комиссиям референдума бесплатное эфирное время для информирования избирателей, участников референдума в порядке, установленном настоящим Федеральным законом, федеральными конституционными законами, иными федеральными законами, законами субъектов Российской Федерации. При этом расходы организаций, осуществляющих теле- и (или) радиовещание, и редакций периодических печатных изданий покрываются в порядке, установленном соответственно пунктом 5 статьи 40 и пунктом 1 статьи 41 настоящего Федерального закона. Общественные объединения, предприятия, учреждения, организации, организации, осуществляющие теле- и (или) радиовещание, и редакции периодических печатных изданий, не указанные в пункте 1 статьи 39 настоящего Федерального закона, а также их должностные лица обязаны предоставлять избирательным комиссиям, комиссиям референдума необходимые сведения и материалы, давать ответы на обращения избирательных комиссий, комиссий референдума в срок, установленный федеральными законами, законами субъектов Российской Федерации.

<...>

Статья 22. Порядок формирования и статус Центральной избирательной комиссии Российской Федерации

<...>

7. Центральная избирательная комиссия Российской Федерации совместно с избирательными комиссиями субъектов Российской Федерации:

<...>

осуществляет меры по организации системы финансирования выборов и референдумов, единого порядка распределения эфирного времени между зарегистрированными кандидатами, избирательными объединениями, избирательными блоками для проведения предвыборной агитации, установления итогов голосования, определения результатов выборов и референдумов в Российской Федерации и порядка опубликования итогов голосования и результатов выборов, референдумов.

<...>

10. Центральная избирательная комиссия Российской Федерации в пределах своей компетенции вправе издавать инструкции по вопросам единообразного применения настоящего Федерального закона, а в случаях, предусмотренных федеральными конституционными законами и федеральными законами, также инструкции по вопросам единообразного применения соответствующих федеральных конституционных законов и федеральных законов (в ред. Федерального закона от 30 марта 1999 г., № 55-ФЗ).

<...>

Статья 26. Гласность в деятельности избирательных комиссий, комиссий референдума

1. На всех заседаниях соответствующей избирательной комиссии, комиссии референдума, а также при осуществлении соответствующей участковой, территориальной избирательной комиссией, комиссией референдума работы со списками избирателей, участников референдума, с избирательными бюллетенями, бюллетене-

ниями для голосования на референдуме, открепительными удостоверениями для голосования на выборах, референдуме, протоколами об итогах голосования вправе присутствовать члены вышестоящих избирательных комиссий, комиссий референдума, зарегистрированный данной либо вышестоящей избирательной комиссией кандидат или его доверенное лицо, уполномоченный представитель или доверенное лицо избирательного объединения, избирательного блока, список кандидатов от которого зарегистрирован данной либо вышестоящей избирательной комиссией, или кандидат из указанного списка, член или уполномоченный представитель инициативной группы по проведению референдума. Для присутствия на заседаниях и при осуществлении работы с указанными избирательными документами, документами, связанными с подготовкой и проведением референдума, указанным лицам не требуется дополнительное разрешение. Соответствующая избирательная комиссия, комиссия референдума обязана обеспечить оповещение и возможность свободного доступа указанных лиц на заседания и при осуществлении работы с указанными избирательными документами, документами, связанными с подготовкой и проведением референдума. На заседаниях и при осуществлении работы с указанными избирательными документами, документами, связанными с подготовкой и проведением референдума, также вправе присутствовать представители средств массовой информации (в ред. Федерального закона от 30 марта 1999 г., № 55-ФЗ).

2. Решения избирательных комиссий, комиссий референдума публикуются в средствах массовой информации, указанных в пункте 1 статьи 39 настоящего Федерального закона, за счет средств текущего бюджетного финансирования указанных средств массовой информации и передаются в иные средства массовой информации в сроки, установленные федеральными конституционными законами, федеральными законами, законами субъектов Российской Федерации.

3. В день голосования с момента начала работы участковой избирательной комиссии, участковой комиссии референдума и до получения сообщения о принятии вышестоящей избирательной комиссией, комиссией референдума протокола об итогах голосования, а также при повторном подсчете голосов избирателей, участников референдума на избирательных участках, участках референдума вправе присутствовать лица, перечисленные в пункте 1 настоящей статьи, а также наблюдатели, представители средств массовой информации, иностранные (международные) наблюдатели.

4. В помещение участковой избирательной комиссии, комиссии референдума, сформированной на избирательном участке, участке референдума, образованном в воинской части, закрытом административно-территориальном образовании, больнице, санатории, доме отдыха, следственном изоляторе и изоляторе временного содержания, а также в помещении для голосования на этом избирательном участке, участке референдума должен быть обеспечен доступ всем членам избирательной комиссии, комиссии референдума, наблюдателям, иным лицам, указанным в пункте 1 настоящей статьи.

5. Наблюдатели, представители средств массовой информации, иностранные (международные) наблюдатели вправе присутствовать в иных избирательных комиссиях, комиссиях референдума при установлении ими итогов голосования, определении результатов выборов, составлении соответствующих протоколов об итогах голосования, результатах выборов, а также при повторном подсчете голосов избирателей, участников референдума.

<...>

11. Представители средств массовой информации вправе знакомиться с протоколом участковой избирательной комиссии, комиссии референдума об итогах голосования, а также с протоколами иных избирательных комиссий об итогах го-

лосования или результатах выборов, референдума, изготавливать либо получать от соответствующей избирательной комиссии, комиссии референдума копии указанных протоколов и приложенных к ним документов. По требованию представителя средства массовой информации избирательная комиссия, комиссия референдума обязана заверить копию протокола об итогах голосования или результатах выборов, референдума.

<...>

Статья 28. Право выдвижения кандидатов

<...>

4. Все кандидаты обладают равными правами и несут равные обязанности. Кандидаты, замещающие государственные и муниципальные должности, не вправе использовать преимущества своего должностного или служебного положения.

5. Под использованием преимуществ должностного или служебного положения в настоящем Федеральном законе следует понимать:

<...>

преимущественный доступ (по сравнению с другими кандидатами, зарегистрированными кандидатами) к средствам массовой информации, указанным в пункте 1 статьи 39 настоящего Федерального закона, в целях проведения сбора подписей или предвыборной агитации.

<...>

Статья 37. Право на агитацию

1. Государство обеспечивает гражданам Российской Федерации, общественным объединениям, политическим партиям при проведении выборов и референдума свободное проведение агитации в соответствии с федеральными конституционными законами, федеральными законами, законами субъектов Российской Федерации.

2. Граждане Российской Федерации, общественные объединения, политические партии вправе в допускаемых законом формах и законными методами вести агитацию за участие в выборах, за или против любого зарегистрированного кандидата (за список кандидатов или против него), за проведение референдума или против его проведения, за участие в референдуме или против участия в нем, за или против вопросов, выносимых на референдум.

3. Зарегистрированным кандидатам, избирательным объединениям, избирательным блокам гарантируются равные условия доступа к средствам массовой информации.

4. Агитация при проведении выборов и референдума может осуществляться через средства массовой информации, путем проведения массовых мероприятий (собраний и встреч с гражданами, публичных дебатов и дискуссий, митингов, демонстраций, шествий), выпуска и распространения агитационных печатных материалов, в иных установленных законом формах. Зарегистрированный кандидат, избирательное объединение, избирательный блок, инициативная группа по проведению референдума вправе самостоятельно определять форму и характер своей агитации через средства массовой информации.

5. В агитации при проведении выборов и референдума не могут участвовать члены избирательных комиссий, комиссий референдума с правом решающего голоса, государственные органы, органы местного самоуправления, благотворительные организации, религиозные объединения, а также лица, замещающие государственные и муниципальные должности, государственные и муниципальные служащие, военнослужащие при исполнении ими своих должностных или служеб-

ных обязанностей или с использованием преимуществ должностного или служебного положения (в ред. Федерального закона от 30 марта 1999 г., № 55-ФЗ).

6. При публикации результатов опросов общественного мнения, связанных с выборами или референдумом, средства массовой информации обязаны указывать организацию, проводившую опрос, время его проведения, число опрошенных (выборку), метод сбора информации, точную формулировку вопроса, статистическую оценку возможной погрешности.

Статья 38. Сроки проведения агитации

1. Предвыборная агитация начинается со дня регистрации кандидата (списка кандидатов) и прекращается в ноль часов за сутки до дня голосования. При проведении повторного голосования предвыборная агитация возобновляется со дня официального опубликования решения о назначении повторного голосования и прекращается в ноль часов за сутки до дня повторного голосования.

2. Сроки проведения зарегистрированными кандидатами, избирательными объединениями, избирательными блоками предвыборной агитации на каналах организаций, осуществляющих теле- и (или) радиовещание, подпадающих под действие пункта 1 статьи 39 настоящего Федерального закона, определяются федеральными законами, законами субъектов Российской Федерации (в ред. Федерального закона от 30 марта 1999 г., № 55-ФЗ).

3. Агитация при проведении референдума начинается со дня опубликования акта соответствующего органа или должностного лица о назначении референдума и прекращается в ноль часов за сутки до дня голосования.

4. Агитационные печатные материалы, ранее размещенные вне зданий и помещений избирательных комиссий, комиссий референдума в установленном настоящим Федеральным законом порядке, сохраняются в день голосования на прежних местах.

5. В течение трех дней до дня голосования, а также в день голосования опубликование в средствах массовой информации результатов опросов общественного мнения, прогнозов результатов выборов и референдума, иных исследований, связанных с выборами и референдумом, не допускается.

Статья 39. Общие условия доступа кандидатов, избирательных объединений, избирательных блоков, инициативных групп по проведению референдума к средствам массовой информации

1. Организации, осуществляющие теле- и (или) радиовещание, и редакции периодических печатных изданий (периодические печатные издания), учредителями (соучредителями) которых являются государственные или муниципальные органы, организации, учреждения и (или) которые финансируются не менее чем на 15 процентов бюджета соответствующей организации, осуществляющей теле- и (или) радиовещание, редакции периодического печатного издания за год, предшествующий дню официального опубликования решения о назначении выборов, за счет средств, выделенных федеральными органами государственной власти, органами государственной власти субъектов Российской Федерации, органами местного самоуправления, обязаны обеспечить зарегистрированным кандидатам, избирательным объединениям, избирательным блокам равные условия проведения предвыборной агитации (в ред. Федерального закона от 30 марта 1999 г., № 55-ФЗ).

2. Организации, осуществляющие теле- и (или) радиовещание, и редакции периодических печатных изданий, не подпадающие под действие пункта 1 настоящей статьи, вправе на договорной основе предоставить эфирное время, печатную площадь зарегистрированным кандидатам, избирательным объединениям, избира-

тельным блокам, инициативным группам по проведению референдума. Оплата зарегистрированным кандидатом, избирательным объединением, избирательным блоком эфирного времени и печатной площади, а равно предоставление эфирного времени на каналах организаций, осуществляющих теле- и (или) радиовещание, должны осуществляться на равных условиях, при этом оплата должна осуществляться в полном объеме до предоставления эфирного времени и печатной площади исключительно через соответствующие избирательные фонды. В случаях, предусмотренных федеральными конституционными законами, федеральными законами, законами субъектов Российской Федерации, оплата инициативной группой по проведению референдума эфирного времени и печатной продукции должна осуществляться через фонд для участия в референдуме (в ред. Федерального закона от 30 марта 1999 г., № 55-ФЗ).

Статья 40. Условия проведения агитации через электронные средства массовой информации

1. Зарегистрированные кандидаты, избирательные объединения, избирательные блоки, инициативные группы по проведению референдума имеют право на предоставление им бесплатного эфирного времени на каналах организаций, осуществляющих теле- и (или) радиовещание, подпадающих под действие пункта 1 статьи 39 настоящего Федерального закона и осуществляющих телевизионное вещание и радиовещание на территории, на которой проводятся выборы, референдум. Указанное эфирное время должно приходиться на период, когда теле- и радиoprogramмы собирают наибольшую аудиторию. Общий объем бесплатного эфирного времени, выделяемого каждой общероссийской организации, осуществляющей теле- и (или) радиовещание, для проведения агитации на выборах в федеральные органы государственной власти, должен быть не менее одного часа в рабочие дни. Общий объем бесплатного эфирного времени, выделяемого каждой региональной организации, осуществляющей теле- и (или) радиовещание, для проведения агитации на выборах в федеральные органы государственной власти и на выборах в органы государственной власти субъектов Российской Федерации, должен быть не менее 30 минут в рабочие дни, а в случае, если общее время вещания организации, осуществляющей теле- и (или) радиовещание, составляет менее двух часов, не менее одной четвертой общего объема времени вещания. Указанное бесплатное эфирное время распределяется между зарегистрированными кандидатами, а также избирательными объединениями, избирательными блоками на равных основаниях (в ред. Федерального закона от 30 марта 1999 г., № 55-ФЗ).

2. Не менее одной трети от общего объема выделяемого бесплатного эфирного времени отводится кандидатам, избирательным объединениям, избирательным блокам для совместного проведения дискуссий, круглых столов и иных аналогичных агитационных мероприятий. К использованию этой доли бесплатного эфирного времени все зарегистрированные кандидаты, избирательные объединения, избирательные блоки должны быть допущены на равных основаниях.

3. Организации, осуществляющие теле- и (или) радиовещание, подпадающие под действие пункта 1 статьи 39 настоящего Федерального закона, применительно к уровню выборов обязаны резервировать платное эфирное время для проведения агитации кандидатами, избирательными объединениями, избирательными блоками. Указанное эфирное время должно предоставляться на условиях договора соответствующему кандидату, избирательному объединению, избирательному блоку за плату по их требованию. Размер оплаты должен быть единым для всех кандидатов, избирательных объединений, избирательных блоков и опубликован не позднее дня, в который начинается выдвижение кандидатов (списков кандидатов), либо не

позднее чем через десять дней после назначения дня голосования на референдуме. При этом каждый кандидат, избирательное объединение, избирательный блок вправе получить из общего объема зарезервированного эфирного времени время в пределах доли, полученной делением этого объема на общее число зарегистрированных кандидатов (избирательных объединений, избирательных блоков). Общий объем резервируемого эфирного времени не может быть меньше общего объема бесплатного эфирного времени, выделяемого в соответствии с пунктом 1 настоящей статьи (в ред. Федерального закона от 30 марта 1999 г., № 55-ФЗ).

4. Регулирование порядка предоставления эфирного времени зарегистрированным кандидатам, избирательным объединениям, избирательным блокам, общественным объединениям, инициативным группам по проведению референдума на каналах организаций, осуществляющих теле- и (или) радиовещание, подпадающих под действие пункта 1 статьи 39 настоящего Федерального закона, осуществляется федеральными конституционными законами, федеральными законами, законами субъектов Российской Федерации (в ред. Федерального закона от 30 марта 1999 г., № 55-ФЗ).

5. Расходы организаций, осуществляющих теле- и (или) радиовещание, связанные с предоставлением зарегистрированным кандидатам, избирательным объединениям, избирательным блокам, инициативным группам по проведению референдума, избирательным комиссиям, комиссиям референдума бесплатного эфирного времени, покрываются за счет текущего бюджетного финансирования организаций, осуществляющих теле- и (или) радиовещание (в ред. Федерального закона от 30 марта 1999 г., № 55-ФЗ).

6. В информационных блоках организаций, осуществляющих теле- и (или) радиовещание, не допускается отдавать предпочтение какому бы то ни было кандидату, зарегистрированному кандидату, избирательному объединению, избирательному блоку, в том числе по времени освещения их агитационной деятельности (п. 6 введен Федеральным законом от 30 марта 1999 г., № 55-ФЗ).

Статья 41. Условия проведения агитации через печатные средства массовой информации

1. Редакции периодических печатных изданий, подпадающие под действие пункта 1 статьи 39 настоящего Федерального закона и распространяемые на территории, на которой проводятся выборы, референдум, за исключением редакций периодических печатных изданий (периодических печатных изданий), учрежденных органами государственной власти и органами местного самоуправления исключительно для публикации официальных сообщений и материалов, нормативных и иных актов, должны выделить печатные площади для материалов, предоставляемых кандидатами, избирательными объединениями, избирательными блоками, инициативными группами по проведению референдума. Общий минимальный размер таких площадей, соотношение в нем частей, предоставляемых редакциями периодических печатных изданий бесплатно за счет средств их текущего бюджетного финансирования и на возмездной основе, устанавливаются федеральными конституционными законами, федеральными законами, законами субъектов Российской Федерации. Для специализированных печатных изданий (детских, технических, научных и других) допускается отказ от публикации каких бы то ни было агитационных материалов при условии полного неучастия в избирательной кампании, в подготовке и проведении референдума в какой бы то ни было форме (в ред. Федерального закона от 30 марта 1999 г., № 55-ФЗ).

2. Требования о предоставлении на равных условиях печатной площади не распространяются на редакции периодических печатных изданий в случаях, если

редакция периодического печатного издания и (или) периодическое печатное издание учреждены зарегистрированным кандидатом (кандидатами), избирательным объединением, избирательным блоком, инициативной группой по проведению референдума, а также входящим (входящими) в избирательный блок избирательным объединением (избирательными объединениями) и не подпадают под действие пункта 1 статьи 39 настоящего Федерального закона (в ред. Федерального закона от 30 марта 1999 г., № 55-ФЗ).

3. Во всех материалах, помещаемых в периодических печатных изданиях и оплачиваемых из средств избирательного фонда кандидата, зарегистрированного кандидата, избирательного объединения, избирательного блока, должна помещаться информация о том, из избирательного фонда какого кандидата, зарегистрированного кандидата, избирательного объединения, избирательного блока была произведена оплата соответствующей публикации. В случае, если публикация материалов была осуществлена бесплатно в соответствии с нормами, изложенными в пункте 1 настоящей статьи, и (или) иными нормами о бесплатном предоставлении печатной площади для публикации материалов зарегистрированных кандидатов, избирательных объединений, избирательных блоков, в публикации должно быть помещено указание на факт бесплатности данной публикации, а также указание на то, какому зарегистрированному кандидату, избирательному объединению, избирательному блоку была предоставлена возможность размещения соответствующей публикации (п. 3 введен Федеральным законом от 30 марта 1999 г., № 55-ФЗ).

Статья 42. Условия проведения агитации посредством проведения массовых мероприятий

1. Государственные органы, органы местного самоуправления обязаны оказывать содействие зарегистрированным кандидатам, избирательным объединениям, избирательным блокам, группам избирателей, инициативным группам по проведению референдума в организации собраний и встреч с гражданами, публичных дебатов и дискуссий, митингов, демонстраций и шествий, обеспечивать безопасность при проведении массовых мероприятий. Запрещается предоставление для этих целей зданий и сооружений, включенных в Государственный свод особо ценных объектов культурного наследия народов Российской Федерации.

2. Заявления о выделении помещений для проведения встреч кандидатов, их доверенных лиц, доверенных лиц избирательных объединений, избирательных блоков с избирателями, собраний граждан для обсуждения выносимых на референдум вопросов рассматриваются государственными органами, органами местного самоуправления не позднее трех дней со дня их подачи. Заявки организаторов митингов, демонстраций и шествий рассматриваются органами местного самоуправления в соответствии с законодательством Российской Федерации.

3. По заявке избирательных комиссий, комиссий референдума помещения, пригодные для проведения массовых мероприятий и находящиеся в государственной или муниципальной собственности, в собственности государственных предприятий, учреждений и организаций, безвозмездно предоставляются в пользование на установленное избирательной комиссией, комиссией референдума время для встреч кандидатов, представителей избирательных объединений, избирательных блоков и их доверенных лиц, инициативных групп по проведению референдума с избирателями, участниками референдума. В случае, если указанное помещение было предоставлено для проведения массовых мероприятий одному из кандидатов, избирательному объединению, избирательному блоку, собственник помещения не вправе отказать другому кандидату, избирательному объединению, избирательному блоку. При этом избирательные комиссии обязаны обеспечить равные возмож-

ности для зарегистрированных кандидатов, избирательных объединений, избирательных блоков при проведении массовых мероприятий.

<...>

Статья 43. Условия распространения агитационных печатных материалов

1. Зарегистрированные кандидаты, избирательные объединения, избирательные блоки, а при проведении референдума инициативные группы по проведению референдума, общественные объединения вправе выпускать агитационные печатные материалы (в ред. Федерального закона от 30 марта 1999 г., № 55-ФЗ).

2. Все агитационные печатные материалы должны содержать наименования и адреса организаций (фамилии, имена, отчества и места жительства лиц), изготовивших печатные материалы, наименование организации (фамилию, имя, отчество лица), заказавшей изготовление данных печатных материалов, а также информацию об их тираже и о дате их выпуска (в ред. Федерального закона от 30 марта 1999 г., № 55-ФЗ).

3. Экземпляры агитационных печатных материалов или их копии до начала их распространения должны представляться в избирательную комиссию, зарегистрировавшую соответствующего кандидата (соответствующий список кандидатов), в комиссию референдума, зарегистрировавшую инициативную группу по проведению референдума, или в нижестоящую избирательную комиссию, комиссию референдума в случаях, предусмотренных федеральным законом, законом субъекта Российской Федерации. Вместе с данными материалами в избирательную комиссию, комиссию референдума должны быть представлены также сведения о месте нахождения (адресе места жительства) организаций (лиц), изготовивших и заказавших эти материалы. Изготовление и распространение агитационных печатных материалов без согласия в письменной форме соответствующих зарегистрированных кандидатов, избирательных объединений, избирательных блоков, инициативных групп по проведению референдума не допускаются (п. 3 введен Федеральным законом от 30 марта 1999 г., № 55-ФЗ).

4. Распространение агитационных печатных материалов с нарушением требований, установленных пунктами 2 и 3 настоящей статьи, запрещается (п. 4 введен Федеральным законом от 30 марта 1999 г., № 55-ФЗ).

5. Агитационные печатные материалы могут вывешиваться в помещениях, на зданиях, сооружениях и иных объектах с согласия собственников или владельцев указанных объектов. Запрещается вывешивание указанных материалов на памятниках, обелисках и зданиях, имеющих историческую, культурную или архитектурную ценность, а также в помещениях избирательных комиссий, комиссий референдума, у входа в них и в помещениях для голосования (в ред. Федерального закона от 30 марта 1999 г., № 55-ФЗ).

7. Избирательная комиссия, комиссия референдума, поставленная в известность о распространении подложных агитационных печатных материалов либо агитационных печатных материалов, не содержащих информацию, указанную в пункте 2 настоящей статьи, принимает меры по пресечению этой деятельности и вправе обратиться в соответствующие правоохранительные и иные органы с представлением о пресечении противоправной агитационной деятельности и об изъятии незаконных агитационных печатных материалов (в ред. Федерального закона от 30 марта 1999 г., № 55-ФЗ).

<...>

Статья 45. Недопустимость злоупотреблений правом на проведение агитации

1. Избирательные комиссии, комиссии референдума контролируют соблюдение установленного порядка проведения предвыборной агитации, агитации при проведении референдума.

2. При проведении агитации не допускаются злоупотребления свободой массовой информации: агитация, возбуждающая социальную, расовую, национальную, религиозную ненависть и вражду, призывы к захвату власти, насильственному изменению конституционного строя и нарушению целостности государства, пропаганда войны и иные формы злоупотребления свободой массовой информации, запрещенные федеральными законами (в ред. Федерального закона от 30 марта 1999 г., № 55-ФЗ).

<...>

5. Реклама коммерческой и иной деятельности кандидатов, зарегистрированных кандидатов, избирательных объединений, избирательных блоков, доверенных лиц и уполномоченных представителей избирательных объединений, избирательных блоков, доверенных лиц зарегистрированных кандидатов, членов и уполномоченных представителей инициативных групп по проведению референдума, а также организаций, учредителями, собственниками, владельцами и (или) членами руководящих органов которых являются указанные лица и организации, в ходе избирательной кампании, при проведении референдума осуществляется на основаниях, предусмотренных пунктом 2 статьи 39 и пунктом 3 статьи 41 настоящего Федерального закона. В день голосования и в день, предшествующий дню голосования, такая реклама не допускается (в ред. Федерального закона от 30 марта 1999 г., № 55-ФЗ).

6. Теле-, радиопрограммы на каналах организаций, осуществляющих теле- и (или) радиовещание, указанных в пункте 1 статьи 39 настоящего Федерального закона, и редакции периодических печатных изданий, указанных в пункте 1 статьи 39 настоящего Федерального закона, участвуя в избирательных кампаниях, не вправе допускать обнародование (опубликование) информации, способной нанести ущерб чести, достоинству или деловой репутации зарегистрированных кандидатов, если эти теле-, радиопрограммы и периодические печатные издания не могут предоставить зарегистрированному кандидату возможность обнародовать (опубликовать) опровержение или иное разъяснение в защиту его чести, достоинства или деловой репутации до окончания срока предвыборной агитации. Непредоставление зарегистрированному кандидату возможности обнародовать (опубликовать) до окончания срока предвыборной агитации опровержение или иное разъяснение в защиту его чести, достоинства или деловой репутации в теле-, радиопрограммах на каналах организаций, осуществляющих теле- и (или) радиовещание, указанных в пункте 1 статьи 39 настоящего Федерального закона, и в периодических печатных изданиях, указанных в пункте 1 статьи 39 настоящего Федерального закона, которые обнародовали (опубликовали) информацию, способную нанести ущерб чести, достоинству или деловой репутации зарегистрированного кандидата, может являться основанием для привлечения этих организаций, осуществляющих теле- и (или) радиовещание, и редакций периодических печатных изданий и их должностных лиц к ответственности, установленной законодательством Российской Федерации (в ред. Федерального закона от 30 марта 1999 г., № 55-ФЗ).

7. В случае нарушения зарегистрированным кандидатом, избирательным объединением, избирательным блоком пункта 2 настоящей статьи избирательная комиссия обязана, а иные органы, организации и граждане, указанные в пункте 4 статьи 63 настоящего Федерального закона, вправе обратиться в суд с представлением об отмене регистрации кандидата (списка кандидатов). В случае нарушения

зарегистрированным кандидатом, избирательным объединением, избирательным блоком, инициативной группой по проведению референдума установленных статьями 37 – 45 настоящего Федерального закона иных правил проведения предвыборной агитации, агитации по вопросам референдума избирательная комиссия, комиссия референдума своим решением выносит предупреждение зарегистрированному кандидату, избирательному объединению, избирательному блоку, инициативной группе по проведению референдума либо обращается в соответствующие правоохранительные и иные органы с представлением о пресечении противоправной агитационной деятельности, при этом избирательная комиссия вправе также отменить решение о регистрации кандидата (списка кандидатов). Соответствующее решение избирательной комиссии передается в средства массовой информации (п. 7 введен Федеральным законом от 30 марта 1999 г., № 55-ФЗ).

8. Правоохранительные органы обязаны принимать меры по пресечению противоправной агитационной деятельности, предотвращению изготовления подложных и незаконных печатных, аудиовизуальных и иных агитационных материалов и их изъятию, устанавливая изготовителей указанных материалов и источник их оплаты, а также незамедлительно информировать соответствующую избирательную комиссию, комиссию референдума о выявленных фактах и о принятых мерах (п. 8 введен Федеральным законом от 30 марта 1999 г., № 55-ФЗ).

9. В случае нарушения организацией, осуществляющей теле- и (или) радиовещание, редакцией периодического печатного издания установленных настоящим Федеральным законом, федеральным конституционным законом, иным федеральным законом, законом субъекта Российской Федерации правил проведения агитации соответствующая избирательная комиссия, комиссия референдума вправе обратиться в правоохранительные органы, суд, исполнительные органы государственной власти, осуществляющие государственную политику в области средств массовой информации, с представлением о пресечении противоправной агитационной деятельности и привлечении организации, осуществляющей теле- и (или) радиовещание, редакции периодического печатного издания к ответственности, установленной законодательством Российской Федерации (п. 9 введен Федеральным законом от 30 марта 1999 г., № 55-ФЗ).

<...>

Статья 47. Избирательные фонды, фонды для участия в референдуме, порядок их создания и расходования средств этих фондов

<...>

14. Соответствующая избирательная комиссия до дня голосования периодически направляет в средства массовой информации для опубликования сведения о поступлении и расходовании средств избирательных фондов. Средства массовой информации, указанные в пункте 1 статьи 39 настоящего Федерального закона, обязаны за счет средств их текущего финансирования публиковать указанные сведения, передаваемые им избирательными комиссиями для опубликования, в течение трех дней с момента получения.

15. Кандидат, зарегистрированный кандидат, избирательное объединение, избирательный блок не позднее чем через 30 дней после опубликования результатов выборов обязаны представить в соответствующую избирательную комиссию отчет о размерах и обо всех источниках создания своего фонда, а также обо всех произведенных затратах. Копии указанных отчетов передаются избирательными комиссиями средствами массовой информации для опубликования не позднее трех дней со дня их поступления.

16. Федеральным законом, законом субъекта Российской Федерации может быть установлено, что зарегистрированный кандидат, не избранный по результатам голосования и набравший по результатам голосования менее установленного этим федеральным законом, законом субъекта Российской Федерации числа голосов избирателей, принявших участие в голосовании, избирательное объединение, избирательный блок, зарегистрировавшие список кандидатов, не принявшие участия в распределении депутатских мандатов и набравшие по результатам голосования менее установленного этим федеральным законом, законом субъекта Российской Федерации числа голосов избирателей, принявших участие в голосовании, обязаны возместить соответствующей избирательной комиссии средства, перечисленные соответственно из федерального бюджета, бюджета субъекта Российской Федерации, местного бюджета в избирательный фонд зарегистрированного кандидата, избирательного объединения, избирательного блока, а также иные средства, полученные зарегистрированным кандидатом, избирательным объединением, избирательным блоком из соответствующего бюджета в соответствии с федеральным законом, законом субъекта Российской Федерации. Федеральным законом, законом субъекта Российской Федерации может быть также предусмотрено, что вышеуказанные избирательное объединение, избирательный блок обязаны возместить организациям, осуществляющим теле- и (или) радиовещание, редакциям периодических печатных изданий расходы, понесенные этими организациями, осуществляющими теле- и (или) радиовещание, редакциями периодических печатных изданий в связи с обеспечением прав избирательного объединения, избирательного блока на проведение предвыборной агитации с использованием бесплатного эфирного времени и печатной площади. Указанное число голосов избирателей не может быть более чем 3 процента от числа голосов избирателей, принявших участие в голосовании в соответствующем избирательном округе, для зарегистрированных кандидатов и более чем 2 процента для избирательных объединений, избирательных блоков (п. 16 введен Федеральным законом от 30 марта 1999 г., № 55-ФЗ).

<...>

Статья 60. Опубликование итогов голосования и результатов выборов, референдума

1. Итоги голосования по каждому избирательному участку, участку референдума, территории, на которую распространяется деятельность избирательной комиссии, результаты выборов по избирательному округу, результаты референдума в объеме данных, содержащихся в протоколе соответствующей избирательной комиссии, комиссии референдума и непосредственно нижестоящих избирательных комиссий, комиссий референдума, предоставляются для ознакомления избирателям, участникам референдума, кандидатам, доверенным лицам кандидатов, избирательных объединений, избирательных блоков, инициативных групп по проведению референдума, наблюдателям, иностранным (международным) наблюдателям, представителям средств массовой информации по их требованию. Предоставление указанных данных осуществляет избирательная комиссия, комиссия референдума.

2. Избирательные комиссии, проводившие регистрацию кандидатов (списков кандидатов), комиссии референдума, определяющие результаты референдума, направляют общие данные о результатах выборов по избирательному округу, результатах референдума в средства массовой информации в течение одних суток после определения результатов выборов, референдума.

3. Официальное опубликование результатов выборов, референдума, а также данных о количестве голосов избирателей, полученных каждым из кандидатов

(списков кандидатов), голосов, поданных против всех кандидатов (списков кандидатов), голосов участников референдума, поданных за позиции «да» и «нет», осуществляется соответствующей избирательной комиссией, комиссией референдума в сроки, установленные федеральными законами, законами субъектов Российской Федерации, но не позднее одного месяца со дня голосования.

<...>

Статья 64. Основания для отмены регистрации кандидата, отмены решения избирательной комиссии, комиссии референдума об итогах голосования, о результатах выборов, референдума

1. Регистрация кандидата (списка кандидатов) может быть отменена (аннулирована) не позднее чем в день, предшествующий дню голосования, в случае (в ред. Федерального закона от 30 марта 1999 г., № 55-ФЗ):

нарушения правил выдвижения и регистрации кандидатов (списков кандидатов);

нарушения правил ведения предвыборной агитации и финансирования избирательной кампании;

использования кандидатами и их доверенными лицами, руководителями избирательных объединений, избирательных блоков должностного или служебного положения в целях избрания:

установления фактов подкупа избирателей кандидатами, избирательными объединениями, избирательными блоками, иными организациями, действующими в целях избрания определенных кандидатов (списков кандидатов);

по иным основаниям, установленным настоящим Федеральным законом, федеральными конституционными законами, иными федеральными законами, законами субъектов Российской Федерации.

Регистрация кандидата может быть отменена (аннулирована) также в случае существенной недостоверности сообщенных кандидатом данных, предусмотренных пунктом 2 статьи 28 и пунктом 1 статьи 32 настоящего Федерального закона, а также непредоставления данных о наличии неснятой или непогашенной судимости, о наличии гражданства иностранного государства.

<...>

Статья 65. Ответственность за нарушение избирательных прав граждан и права граждан на участие в референдуме

1. Лица, препятствующие путем насилия, обмана, угроз, подлога или иным способом свободному осуществлению гражданином Российской Федерации права избирать и быть избранным,

<...>

либо осуществляющие благотворительную деятельность, а также изготавливающие и распространяющие коммерческую и иную рекламу в нарушение настоящего Федерального закона (абзац введен Федеральным законом от 30 марта 1999 г., № 55-ФЗ),

<...>

либо распространяющие заведомо ложные сведения о кандидатах или совершающие иные действия, порочащие честь и достоинство кандидатов,

либо нарушающие права членов избирательных комиссий, комиссий референдума, в том числе с правом совещательного голоса, наблюдателей, иностранных (международных) наблюдателей, доверенных лиц кандидатов, избирательных объединений, избирательных блоков, инициативных групп по проведению рефе-

рендума, средств массовой информации, в том числе право на своевременное получение информации и копий избирательных документов, документов референдума, либо нарушающие правила проведения предвыборной агитации, агитации при проведении референдума, в том числе лица, проводящие агитацию в день, предшествующий дню голосования, и в день голосования,

<...>

несут уголовную, административную либо иную ответственность в соответствии с федеральными законами.

<...>

Федеральный закон РФ
«О выборах депутатов Государственной
Думы Федерального Собрания
Российской Федерации»
(извлечения)
(от 24 июня 1999 года, № 121-ФЗ)

<...>

Статья 8. Право на предвыборную агитацию

1. Государство обеспечивает гражданам Российской Федерации, политическим общественным объединениям свободу проведения агитации в соответствии с настоящим Федеральным законом, иными федеральными законами.

2. Граждане Российской Федерации, политические общественные объединения вправе в допускаемых законом формах и законными методами проводить предвыборную агитацию, то есть осуществлять деятельность, побуждающую или имеющую целью побудить избирателей к участию в выборах, а также к голосованию за или против любого зарегистрированного кандидата, за любой зарегистрированный Центральной избирательной комиссией Российской Федерации федеральный список кандидатов или против него.

3. Зарегистрированным кандидатам в депутаты Государственной Думы (далее – зарегистрированные кандидаты), а также избирательным объединениям, избирательным блокам, зарегистрировавшим федеральные списки кандидатов, гарантируются равные условия доступа к средствам массовой информации для проведения предвыборной агитации.

<...>

Статья 52. Предвыборная агитация и формы ее проведения

1. Предвыборная агитация может проводиться:

- а) через средства массовой информации;
- б) путем проведения массовых мероприятий (собраний и встреч с гражданами, митингов, демонстраций, шествий, публичных дебатов и дискуссий);
- в) путем выпуска и распространения печатных, аудиовизуальных и других агитационных материалов;
- г) в иных не запрещенных законом формах.

2. Предвыборная агитация через средства массовой информации проводится в виде публичных дебатов, дискуссий, «круглых столов», пресс-конференций, интервью, выступлений, политической рекламы, показа телеочерков, видеофильмов о зарегистрированном кандидате, об избирательном объединении, избирательном блоке и в иных не запрещенных законом формах. При этом зарегистрированный кандидат, избирательное объединение, избирательный блок вправе самостоятельно избрать форму и характер своей предвыборной агитации.

3. Запрещается проводить предвыборную агитацию, выпускать и распространять любые агитационные предвыборные материалы:

а) федеральным органам государственной власти, органам государственной власти субъектов Российской Федерации, иным государственным органам, органам местного самоуправления;

б) лицам, замещающим государственные и муниципальные должности, государственным и муниципальным служащим, военнослужащим при исполнении ими своих должностных или служебных обязанностей или с использованием преимуществ должностного или служебного положения;

в) воинским частям, военным учреждениям и организациям;

г) благотворительным организациям и религиозным объединениям, а также учрежденным ими организациям;

д) избирательным комиссиям, членам избирательных комиссий с правом решающего голоса.

Статья 53. Сроки проведения предвыборной агитации

1. Предвыборная агитация начинается со дня регистрации кандидата, федерального списка кандидатов, за исключением случаев, установленных настоящим Федеральным законом, и прекращается в ноль часов по местному времени за сутки до дня голосования. В день голосования и в предшествующий ему день любая предвыборная агитация запрещается.

2. Предвыборные агитационные печатные материалы (листовки, плакаты и другие), ранее размещенные вне зданий и помещений избирательных комиссий в установленном федеральным законом порядке, сохраняются в день голосования на прежних местах.

Статья 54. Опросы общественного мнения

1. При опубликовании (обнародовании) результатов опросов общественного мнения, связанных с выборами, средства массовой информации обязаны указывать организацию, проводившую опрос, время его проведения, число опрошенных (выборку), метод сбора информации, точную формулировку вопроса, статистическую оценку возможной погрешности.

2. Со дня окончания регистрации кандидатов, федеральных списков кандидатов организации, проводящие связанные с выборами опросы общественного мнения в целях опубликования их в средствах массовой информации, а также организации, публикующие результаты таких опросов и прогнозы результатов выборов, направляют копии этих публикаций соответственно в окружную избирательную комиссию или Центральную избирательную комиссию Российской Федерации для формирования информационного банка, данные которого должны предоставляться лицам, указанным в пункте 1 статьи 29 настоящего Федерального закона, а также иностранным (международным) наблюдателям по их запросам для ознакомления или копирования.

3. В течение трех дней до дня голосования, а также в день голосования опубликование (обнародование) в средствах массовой информации результатов опросов общественного мнения, прогнозов результатов выборов, иных исследований, связанных с выборами, не допускается.

Статья 55. Общие условия доступа зарегистрированных кандидатов, избирательных объединений, избирательных блоков к средствам массовой информации

1. Организации, осуществляющие теле- и (или) радиовещание (далее – организации телерадиовещания), и редакции периодических печатных изданий обязаны обеспечить зарегистрированным по одномандатным избирательным округам кандидатам, а также избирательным объединениям, избирательным блокам, зарегис-

трировавшим федеральные списки кандидатов, равные условия проведения предвыборной агитации, представления избирателям своих предвыборных программ в случае, если учредителями (соучредителями) этих организаций, периодических печатных изданий либо их редакций являются государственные органы, организации, учреждения, и (или) в случае, если эти организации, редакции периодических печатных изданий финансировались не менее чем на 15 процентов бюджета соответствующей организации телерадиовещания, редакции периодического печатного издания за год, предшествующий дню официального опубликования решения о назначении выборов, за счет средств, выделенных федеральными органами государственной власти, органами государственной власти субъектов Российской Федерации.

2. Организации телерадиовещания, зона уверенного приема передач которых находится в пределах половины или более чем половины субъектов Российской Федерации, и редакции периодических печатных изданий, распространяемых на территориях половины или более чем половины субъектов Российской Федерации, подпадающие под действие пункта 1 настоящей статьи, обязаны предоставлять возможность проведения предвыборной агитации избирательным объединениям, избирательным блокам, зарегистрировавшим федеральные списки кандидатов. Перечень указанных организаций телерадиовещания и периодических печатных изданий публикуется Центральной избирательной комиссией Российской Федерации по представлению соответствующих федеральных органов исполнительной власти, вырабатывающих и осуществляющих государственную политику в области средств массовой информации, не позднее чем на десятый день после дня официального опубликования решения о назначении выборов.

3. Организации телерадиовещания, зона уверенного приема передач которых находится в пределах менее чем половины субъектов Российской Федерации, а также соответствующие подразделения организаций телерадиовещания, указанных в пункте 2 настоящей статьи, и редакции периодических печатных изданий, распространяемых на территориях менее чем половины субъектов Российской Федерации, подпадающие под действие пункта 1 настоящей статьи, обязаны предоставить возможность проведения предвыборной агитации соответственно региональным группам кандидатов и кандидатам, зарегистрированным по одномандатным избирательным округам, на равных условиях. Перечень указанных организаций телерадиовещания и периодических печатных изданий публикуется избирательными комиссиями субъектов Российской Федерации по представлению соответствующих территориальных органов федеральных органов исполнительной власти, вырабатывающих и осуществляющих государственную политику в области средств массовой информации, и органов исполнительной власти субъектов Российской Федерации не позднее чем на десятый день после дня официального опубликования решения о назначении выборов.

4. Не подпадающие под действие пункта 1 настоящей статьи организации телерадиовещания и редакции периодических печатных изданий обязаны предоставлять равные возможности для проведения предвыборной агитации зарегистрированным кандидатам, избирательным объединениям, избирательным блокам в случае, если учредителями (соучредителями) этих организаций, периодических печатных изданий или их редакций являются органы местного самоуправления либо если указанные организации, редакции периодических печатных изданий финансировались не менее чем на 15 процентов бюджета соответствующей организации телерадиовещания, редакции периодического печатного издания за год, предшествующий дню официального опубликования решения о назначении выборов, за счет средств, выделенных органами местного самоуправления. Пред-

выборная агитация на каналах указанных организаций телерадиовещания и в указанных периодических печатных изданиях начинается после окончания регистрации кандидатов, федеральных списков кандидатов. Допускается отказ указанных организаций телерадиовещания и редакций периодических печатных изданий от публикации каких бы то ни было предвыборных агитационных материалов при условии их полного неучастия в агитационной деятельности в какой бы то ни было форме.

5. Избирательное объединение, избирательный блок самостоятельно определяют формы своего участия в предвыборной агитации на каналах организаций телерадиовещания, в периодических печатных изданиях.

6. Зарегистрированный кандидат, выдвинутый избирательным объединением, избирательным блоком по одномандатному избирательному округу и в то же время включенный в общефедеральную часть федерального списка кандидатов этого же избирательного объединения, избирательного блока, не вправе использовать бесплатное эфирное время и печатную площадь на каналах организаций телерадиовещания и в периодических печатных изданиях, подпадающих под действие пункта 2 настоящей статьи.

7. Зарегистрированный кандидат, выдвинутый избирательным объединением, избирательным блоком по одномандатному избирательному округу и в то же время включенный в региональную группу кандидатов федерального списка кандидатов этого же избирательного объединения, избирательного блока, вправе использовать бесплатное эфирное время и печатную площадь на каналах организаций телерадиовещания и в периодических печатных изданиях, указанных в пункте 3 настоящей статьи, либо как кандидат, зарегистрированный по одномандатному избирательному округу, либо как кандидат, включенный в региональную группу кандидатов.

8. Организации телерадиовещания и редакции периодических печатных изданий, не подпадающие под действие пунктов 1 и 4 настоящей статьи, вправе на договорной основе предоставить за плату эфирное время, печатную площадь зарегистрированным кандидатам, избирательным объединениям, избирательным блокам, зарегистрировавшим федеральные списки кандидатов, региональным группам кандидатов. Размер и условия оплаты должны быть едиными для всех зарегистрированных кандидатов, избирательных объединений, избирательных блоков. Сведения о размере оплаты должны быть опубликованы соответствующей организацией телерадиовещания, редакцией периодического печатного издания не позднее чем на двадцатый день после официального опубликования решения о назначении выборов и представлены в Центральную избирательную комиссию Российской Федерации с уведомлением о готовности предоставить эфирное время, печатную площадь избирательным объединениям, избирательным блокам, а в избирательную комиссию субъекта Российской Федерации – с уведомлением о готовности предоставить эфирное время, печатную площадь зарегистрированным кандидатам, региональным группам кандидатов.

9. Организации телерадиовещания и редакции периодических печатных изданий (независимо от форм собственности), предоставившие зарегистрированным кандидатам, избирательным объединениям, избирательным блокам бесплатные или платные эфирное время и печатную площадь, обязаны вести отдельный учет объемов и стоимости этих эфирного времени и печатной площади в соответствии с формами, установленными Центральной избирательной комиссией Российской Федерации, и представлять данные этого учета за пять дней до дня голосования и в пятидневный срок после дня голосования в избирательную комиссию субъекта Российской Федерации – по кандидатам, зарегистрированным по соответствующим

одномандатным избирательным округам, в Центральную избирательную комиссию Российской Федерации – по избирательным объединениям, избирательным блокам, в том числе по кандидатам зарегистрированного федерального списка кандидатов в общефедеральной его части и региональных группах кандидатов, а также по запросам соответственно избирательной комиссии субъекта Российской Федерации, Центральной избирательной комиссии Российской Федерации представлять им документы, подтверждающие согласие зарегистрированного кандидата, избирательного объединения, избирательного блока на выполнение платных работ и оплату услуг.

10. Для специализированных организаций телерадиовещания и специализированных средств массовой информации (культурно-просветительских, детских, технических, научных и других) допускается отказ от публикации каких бы то ни было предвыборных агитационных материалов при условии полного их неучастия в освещении избирательной кампании в какой бы то ни было форме.

Статья 56. Условия проведения предвыборной агитации на телевидении и радио

1. Зарегистрированные кандидаты, избирательные объединения, избирательные блоки, зарегистрировавшие федеральные списки кандидатов, имеют право на предоставление им бесплатного эфирного времени на каналах организаций телерадиовещания, подпадающих под действие пункта 1 статьи 55 настоящего Федерального закона и осуществляющих теле- и (или) радиовещание на территории соответствующего избирательного округа, на равных условиях (продолжительность предоставленного эфирного времени, время выхода в эфир и другие условия).

2. В течение недели по завершении регистрации кандидатов, списков кандидатов проводится жеребьевка в соответствии с пунктом 10 настоящей статьи в целях распределения бесплатного эфирного времени между зарегистрированными кандидатами, региональными группами кандидатов, избирательными объединениями, избирательными блоками, подавшими заявку на участие в этой жеребьевке.

3. Бесплатное эфирное время на каналах организаций телерадиовещания, подпадающих под действие пункта 1 статьи 55 настоящего Федерального закона, предоставляется в период, который начинается за 30 дней до дня голосования и оканчивается за день до дня голосования, по рабочим дням.

4. В целях проведения предвыборной агитации на бесплатной основе избирательные объединения, избирательные блоки, зарегистрировавшие федеральные списки кандидатов, вправе использовать эфирное время на каналах организаций телерадиовещания, подпадающих под действие пункта 2 статьи 55 настоящего Федерального закона, а кандидаты, зарегистрированные по одномандатным избирательным округам, и региональные группы кандидатов – на каналах организаций телерадиовещания, подпадающих под действие пункта 3 статьи 55 настоящего Федерального закона. Кандидат, зарегистрированный по одномандатному избирательному округу, не вправе воспользоваться бесплатным эфирным временем на каналах организаций телерадиовещания, подпадающих под действие пункта 2 статьи 55 настоящего Федерального закона.

5. Общий объем бесплатного эфирного времени, которое каждая из организаций телерадиовещания, подпадающих под действие пункта 2 статьи 55 настоящего Федерального закона, выделяет для проведения предвыборной агитации, должен составлять не менее одного часа по рабочим дням в период, установленный пунктом 3 настоящей статьи. Общий объем бесплатного эфирного времени, которое каждая из организаций телерадиовещания, подпадающих под действие пункта

3 статьи 55 настоящего Федерального закона, выделяет для проведения предвыборной агитации, должен составлять не менее 30 минут в рабочие дни в этот же период, а в случае, если общее время вещания организации телерадиовещания составляет менее двух часов в день, – не менее одной четвертой части общего времени вещания. Предоставляемое бесплатное эфирное время должно приходиться на период, когда теле- и радиопередачи собирают наибольшую аудиторию.

6. Объем эфирного времени, предоставляемого в каждом субъекте Российской Федерации региональной группе кандидатов организацией телерадиовещания, подпадающей под действие пункта 3 статьи 55 настоящего Федерального закона, исчисляется путем умножения объема эфирного времени, предоставленного организацией телерадиовещания зарегистрированному по одномандатному избирательному округу кандидату в соответствующем субъекте Российской Федерации, на число одномандатных избирательных округов в этом субъекте Российской Федерации, но не может превышать этот объем более чем в три раза. При этом организации телерадиовещания предоставляют равный объем эфирного времени зарегистрированным по одномандатным избирательным округам кандидатам, региональным группам кандидатов с учетом указанного соотношения.

7. Одна треть общего объема выделяемого организациями телерадиовещания бесплатного эфирного времени отводится зарегистрированным кандидатам, избирательным объединениям, избирательным блокам, зарегистрировавшим федеральные списки кандидатов, региональным группам кандидатов для совместного проведения дискуссий, «круглых столов», иных аналогичных совместных агитационных мероприятий. При выделении эфирного времени для проведения совместных агитационных мероприятий на каналах организаций телерадиовещания, подпадающих под действие пункта 3 статьи 55 настоящего Федерального закона, расчет и выделение эфирного времени производятся отдельно для зарегистрированных кандидатов и региональных групп кандидатов с учетом соотношения, указанного в пункте 6 настоящей статьи. К использованию этой доли бесплатного эфирного времени все зарегистрированные кандидаты, избирательные объединения, избирательные блоки, региональные группы кандидатов соответственно должны быть допущены на равных основаниях.

8. Отказ зарегистрированного кандидата, избирательного объединения, избирательного блока, региональной группы кандидатов от участия в совместных агитационных мероприятиях, указанных в пункте 7 настоящей статьи, не влечет увеличения объема эфирного времени, бесплатно предоставляемого им в соответствии с пунктом 9 настоящей статьи.

9. Оставшаяся часть (две трети) бесплатного эфирного времени, предоставляемого организациями телерадиовещания, распределяется в равных долях соответственно между зарегистрированными кандидатами, между региональными группами кандидатов, между избирательными объединениями, избирательными блоками, зарегистрировавшими федеральные списки кандидатов.

10. Центральная избирательная комиссия Российской Федерации с участием представителей соответствующих организаций телерадиовещания проводит жеребьевку, в результате которой определяются даты и время выхода в эфир предвыборных агитационных материалов избирательных объединений, избирательных блоков. Избирательная комиссия субъекта Российской Федерации с участием представителей соответствующих организаций телерадиовещания проводит жеребьевку, в результате которой определяются даты и время выхода в эфир предвыборных агитационных материалов зарегистрированных кандидатов, региональных групп кандидатов. При проведении жеребьевки вправе присутствовать лица, указанные в пункте 1 статьи 29 настоящего Федерального закона. Ре-

зультаты жеребьевки оформляются протоколом. Определенный в результате жеребьевки график распределения эфирного времени публикуется в периодических печатных изданиях, указанных соответственно в пунктах 2 и 3 статьи 55 настоящего Федерального закона.

11. Расходы организаций телерадиовещания, связанные с бесплатным предоставлением эфирного времени зарегистрированным кандидатам, избирательным объединениям, избирательным блокам, региональным группам кандидатов, покрываются за счет текущего бюджетного финансирования этих организаций телерадиовещания.

12. Организации телерадиовещания, подпадающие под действие пункта 1 статьи 55 настоящего Федерального закона, обязаны резервировать эфирное время для проведения предвыборной агитации зарегистрированными кандидатами, региональными группами кандидатов, избирательными объединениями, избирательными блоками на платной основе. Размер и условия оплаты должны быть едиными для всех зарегистрированных кандидатов, избирательных объединений, избирательных блоков и опубликованы организациями телерадиовещания не позднее чем через 20 дней со дня официального опубликования решения о назначении выборов. Общий объем эфирного времени, резервируемого для платного предоставления каждой организацией телерадиовещания, не может быть меньше общего объема бесплатного эфирного времени, выделяемого в соответствии с пунктом 5 настоящей статьи, но не может превышать его более чем в два раза.

13. Каждый зарегистрированный кандидат, региональная группа кандидатов, избирательное объединение, избирательный блок вправе за соответствующую плату получить из общего объема зарезервированного эфирного времени время в пределах доли, полученной делением этого объема на общее число соответственно зарегистрированных кандидатов и региональных групп кандидатов (с учетом требований пункта 6 настоящей статьи) либо избирательных объединений, избирательных блоков, зарегистрировавших федеральные списки кандидатов.

14. Эфирное время, указанное в пункте 12 настоящей статьи, должно предоставляться организацией телерадиовещания в период, указанный в пункте 3 настоящей статьи. Дата и время выхода в эфир предвыборных агитационных материалов определяются жеребьевкой, проводимой организацией телерадиовещания с участием заинтересованных лиц на основании письменных заявок на участие в жеребьевке, поданных зарегистрированными кандидатами, уполномоченными представителями избирательных объединений, избирательных блоков. Жеребьевка должна проводиться в срок, установленный пунктом 2 настоящей статьи. Эфирное время предоставляется на основе договора, заключенного после проведения жеребьевки.

15. В случае, если зарегистрированный кандидат, избирательное объединение, избирательный блок, региональная группа кандидатов после проведения жеребьевки откажутся от использования эфирного времени, они обязаны не позднее чем за два дня до выхода в эфир сообщить об этом соответствующей организации телерадиовещания, которая вправе использовать высвободившееся эфирное время по своему усмотрению, за исключением целей предвыборной агитации.

16. Предвыборная агитация на каналах организаций телерадиовещания, не подпадающих под действие пунктов 1 и 4 статьи 55 настоящего Федерального закона, может начинаться непосредственно после регистрации кандидата, федерального списка кандидатов в соответствии с договором, заключенным между организацией телерадиовещания и зарегистрированным кандидатом, избирательным объединением, избирательным блоком, зарегистрировавшими федеральный список кандидатов.

17. Оплата эфирного времени зарегистрированными кандидатами, избирательными объединениями, избирательными блоками, как и его предоставление на каналах организаций телерадиовещания, не подпадающих под действие пунктов 1 и 4 статьи 55 настоящего Федерального закона, осуществляется на равных условиях. Организации телерадиовещания, не соблюдающие эти требования, а также требования пункта 8 статьи 55 настоящего Федерального закона, не вправе предоставлять зарегистрированным кандидатам, избирательным объединениям, избирательным блокам эфирное время для целей предвыборной агитации.

18. В договорах о предоставлении эфирного времени за плату должны быть указаны следующие условия: вид (форма) предвыборной агитации, дата и время выхода в эфир, продолжительность предоставляемого эфирного времени, размер и порядок его оплаты, формы и условия участия журналиста (ведущего) в процессе теле-, радиопередачи. После выполнения условий договора оформляются акт выполнения работ и соответствующая справка об использованном эфирном времени, в которых отмечается выполнение обязательств по договору с указанием программы вещания, названия передачи и времени ее выхода в эфир.

19. Платежное поручение филиалу Сберегательного банка Российской Федерации о перечислении средств в оплату стоимости эфирного времени в полном объеме должно быть представлено зарегистрированным кандидатом, избирательным объединением, избирательным блоком не позднее чем за два дня до дня предоставления эфирного времени. В случае нарушения указанного условия предоставление эфирного времени на каналах организаций телерадиовещания не допускается. Филиал Сберегательного банка Российской Федерации обязан перечислить денежные средства не позднее следующего операционного дня после получения платежного поручения. При этом срок осуществления безналичного платежа не должен превышать два операционных дня в пределах субъекта Российской Федерации и пять операционных дней в пределах Российской Федерации.

20. Оплата эфирного времени должна осуществляться исключительно из средств избирательного фонда зарегистрированного кандидата, избирательного объединения, избирательного блока.

21. В случае, если в ходе использования платного эфирного времени зарегистрированный кандидат, избирательное объединение, избирательный блок нарушат условия, установленные настоящим Федеральным законом, организация телерадиовещания вправе обратиться в суд с требованием о расторжении договора на предоставление эфирного времени. В случае расторжения договора организация телерадиовещания не вправе использовать высвободившееся эфирное время для целей предвыборной агитации.

22. Запрещается прерывать передачу предвыборных агитационных материалов зарегистрированного кандидата, избирательного объединения, избирательного блока, в том числе рекламой товаров, работ и услуг.

23. Запрещается перекрывать передачу предвыборных агитационных материалов избирательных объединений, избирательных блоков на каналах организаций телерадиовещания, подпадающих под действие пункта 2 статьи 55 настоящего Федерального закона, трансляцией иных теле- и радиопрограмм.

24. В информационных теле- и радиопрограммах сообщения о проведении предвыборных мероприятий кандидатами, зарегистрированными кандидатами, избирательными объединениями, избирательными блоками должны даваться исключительно отдельным блоком, как правило, в начале указанных программ, без комментариев. Такие информационные блоки не оплачиваются кандидатами, зарегистрированными кандидатами, избирательными объединениями, избирательными блоками. В них не должно отдаваться предпочтение какому бы то ни было канди-

дату, зарегистрированному кандидату, избирательному объединению, избирательному блоку, в том числе и по времени освещения их предвыборной деятельности.

25. Теле- и радиoproграммы, содержащие предвыборную агитацию, выпускаются в эфир с видео- и аудиозаписью, которая хранится в соответствующей организации телерадиовещания в течение 12 месяцев со дня выхода указанных программ в эфир. Организации телерадиовещания обязаны хранить учетные документы о предоставлении бесплатного и платного эфирного времени, указанные в пункте 9 статьи 55 настоящего Федерального закона, в течение пяти лет со дня голосования.

Статья 57. Условия проведения предвыборной агитации через периодические печатные издания

1. Зарегистрированные кандидаты, избирательные объединения, избирательные блоки, зарегистрировавшие федеральные списки кандидатов, имеют право на предоставление им бесплатной печатной площади в периодических печатных изданиях, подпадающих под действие пункта 1 статьи 55 настоящего Федерального закона и выходящих не реже чем один раз в неделю, на равных условиях (объем предоставляемой печатной площади, место на полосе, шрифт и другие условия).

2. В течение недели после завершения регистрации кандидатов, федеральных списков кандидатов проводится жеребьевка в целях распределения бесплатной печатной площади между зарегистрированными кандидатами, региональными группами кандидатов, избирательными объединениями, избирательными блоками, подавшими заявки на участие в этой жеребьевке.

3. Бесплатная печатная площадь предоставляется редакциями периодических печатных изданий, подпадающими под действие пункта 1 статьи 55 настоящего Федерального закона, в период, который начинается за 40 дней до дня голосования и оканчивается за один день до дня голосования.

4. Общий еженедельный минимальный объем печатной площади, которую каждая из редакций периодических печатных изданий, подпадающих под действие пункта 1 статьи 55 настоящего Федерального закона, бесплатно предоставляет соответственно зарегистрированным кандидатам, региональным группам кандидатов либо избирательным объединениям, избирательным блокам, должен составлять не менее 10 процентов общего объема еженедельной печатной площади соответствующего издания в период, установленный пунктом 3 настоящей статьи. Общий объем печатной площади, которую такое периодическое печатное издание бесплатно предоставляет для целей предвыборной агитации в течение периода, установленно-го пунктом 3 настоящей статьи, декларируется редакцией данного издания не позднее чем через 20 дней после официального опубликования решения о назначении выборов.

5. Объем печатной площади, предоставляемой в каждом субъекте Российской Федерации региональной группе кандидатов редакцией периодического печатного издания, подпадающей под действие пункта 3 статьи 55 настоящего Федерального закона, исчисляется путем умножения объема печатной площади, предоставляемой соответствующей редакцией периодического печатного издания зарегистрированному по одномандатному избирательному округу кандидату в данном субъекте Российской Федерации, на число одномандатных избирательных округов в данном субъекте Российской Федерации, но не может превышать этот объем более чем в три раза. При этом указанные редакции периодических печатных изданий предоставляют равный объем печатной площади зарегистрированным по одномандатным избирательным округам кандидатам, региональным группам кандидатов с учетом указанного соотношения.

6. Общий объем бесплатной печатной площади, декларированной редакцией периодического печатного издания, распределяется между зарегистрированными кандидатами, региональными группами кандидатов, избирательными объединениями, избирательными блоками путем деления общего объема выделяемой печатной площади на общее число зарегистрированных кандидатов, региональных групп кандидатов (с учетом требований пункта 5 настоящей статьи) либо избирательных объединений, избирательных блоков, имеющих право на бесплатную публикацию предвыборных агитационных материалов в данном периодическом печатном издании.

7. Даты бесплатных публикаций предвыборных агитационных материалов зарегистрированных кандидатов, региональных групп кандидатов, избирательных объединений, избирательных блоков устанавливаются жеребьевкой, проводимой в течение недели после завершения регистрации кандидатов, списков кандидатов редакцией периодического печатного издания с участием заинтересованных лиц. При проведении жеребьевки вправе присутствовать члены соответствующей избирательной комиссии, а также лица, указанные в пункте 1 статьи 29 настоящего Федерального закона. Результаты жеребьевки оформляются протоколом.

8. Расходы редакций периодических печатных изданий, связанные с предоставлением зарегистрированным кандидатам, избирательным объединениям, избирательным блокам бесплатной печатной площади для целей предвыборной агитации, покрываются за счет текущего бюджетного финансирования редакций периодических печатных изданий.

9. Редакции периодических печатных изданий, подпадающие под действие пункта 1 статьи 55 настоящего Федерального закона, обязаны резервировать печатные площади для проведения предвыборной агитации на платной основе зарегистрированными кандидатами, региональными группами кандидатов, избирательными объединениями, избирательными блоками. Размер оплаты печатных площадей должен быть единым для всех зарегистрированных кандидатов, избирательных объединений, избирательных блоков и опубликован редакцией периодического печатного издания не позднее чем через 20 дней со дня официального опубликования решения о назначении выборов. Общий объем печатной площади, резервируемой для платного предоставления редакцией периодического печатного издания, не может быть меньше общего объема бесплатной печатной площади, выделяемой в соответствии с пунктом 5 настоящей статьи, но не может превышать этот объем более чем в два раза.

10. Каждый зарегистрированный кандидат, региональная группа кандидатов, избирательное объединение, избирательный блок вправе за соответствующую плату получить из общего объема зарезервированной печатной площади печатную площадь в пределах доли, полученной путем деления этого объема на общее число соответственно зарегистрированных кандидатов, региональных групп кандидатов (с учетом требований пункта 5 настоящей статьи) либо избирательных объединений, избирательных блоков, зарегистрировавших федеральные списки кандидатов.

11. Печатная площадь, указанная в пункте 9 настоящей статьи, должна предоставляться редакцией периодического печатного издания в период, указанный в пункте 3 настоящей статьи. Дата опубликования предвыборных агитационных материалов зарегистрированного кандидата, региональной группы кандидатов, избирательного объединения, избирательного блока определяется жеребьевкой, проводимой редакцией периодического печатного издания с участием заинтересованных лиц на основании письменных заявок на участие в жеребьевке, поданных зарегистрированными кандидатами, уполномоченными представителями избира-

тельных объединений, избирательных блоков. Жеребьевка должна проводиться в срок, указанный в пункте 2 настоящей статьи. При проведении жеребьевки вправе присутствовать члены соответствующей избирательной комиссии, а также лица, указанные в пункте 1 статьи 29 настоящего Федерального закона. Результаты жеребьевки оформляются протоколом.

12. В случае, если зарегистрированный кандидат, избирательное объединение, избирательный блок, региональная группа кандидатов после проведения жеребьевки откажутся от использования печатной площади, они обязаны не позднее чем за пять дней до дня публикации сообщить об этом соответствующей редакции периодического печатного издания, которая вправе использовать высвободившуюся печатную площадь по своему усмотрению, за исключением целей предвыборной агитации.

13. Редакции периодических печатных изданий, не подпадающие под действие пунктов 1 и 4 статьи 55 настоящего Федерального закона, вправе публиковать предвыборные агитационные материалы непосредственно после регистрации кандидата, федерального списка кандидатов в соответствии с договором, заключенным между редакцией периодического печатного издания и зарегистрированным кандидатом, избирательным объединением, избирательным блоком, зарегистрировавшими федеральный список кандидатов.

14. Оплата печатной площади зарегистрированными кандидатами, избирательными объединениями, избирательными блоками, предоставляемой им редакциями периодических печатных изданий, не подпадающими под действие пунктов 1 и 4 статьи 55 настоящего Федерального закона, осуществляется на равных условиях. Редакции периодических печатных изданий, не соблюдающие эти требования, а также требования пункта 8 статьи 55 настоящего Федерального закона, не вправе предоставлять зарегистрированным кандидатам, избирательным объединениям, избирательным блокам печатную площадь для целей предвыборной агитации.

15. Оплата печатной площади зарегистрированными кандидатами, избирательными объединениями, избирательными блоками осуществляется в соответствии с договорами, заключенными ими с редакциями периодических печатных изданий после проведения жеребьевки. Платежное поручение филиалу Сбергательного банка Российской Федерации о перечислении в полном объеме средств в оплату стоимости печатной площади должно быть представлено зарегистрированным кандидатом, избирательным объединением, избирательным блоком не позднее чем за два дня до дня публикации. В случае нарушения этого условия предоставление печатной площади не допускается. Филиал Сбергательного банка Российской Федерации обязан перечислить денежные средства не позднее следующего операционного дня после получения платежного поручения. При этом срок осуществления безналичного платежа не должен превышать два операционных дня в пределах субъекта Российской Федерации и пять операционных дней в пределах Российской Федерации.

16. Оплата печатной площади должна осуществляться исключительно из средств избирательного фонда зарегистрированного кандидата, избирательного объединения, избирательного блока.

17. Публикация предвыборных агитационных материалов, осуществляемая в соответствии с настоящей статьей, не должна сопровождаться редакционными комментариями в какой бы то ни было форме, а также заголовками и иллюстрациями, не согласованными с зарегистрированными кандидатами, избирательными объединениями, избирательными блоками.

18. Редакции периодических печатных изданий, учрежденных органами законодательной (представительной), исполнительной и судебной власти, а также орга-

нами местного самоуправления исключительно для издания их официальных материалов и сообщений, нормативных и иных актов, не вправе публиковать предвыборные агитационные материалы, а также редакционные материалы, освещающие избирательную кампанию.

19. Требования о предоставлении на равных условиях печатной площади не распространяются на редакции периодических печатных изданий в случаях, если редакция и (или) периодическое печатное издание учреждены зарегистрированным кандидатом (зарегистрированными кандидатами), избирательным объединением, избирательным блоком, а также входящим (входящими) в избирательный блок избирательным объединением (избирательными объединениями) и не подпадают под действие пункта 1 статьи 55 настоящего Федерального закона.

20. Во всех материалах, помещаемых в периодических печатных изданиях и оплачиваемых из средств избирательного фонда кандидата, зарегистрированного кандидата, избирательного объединения, избирательного блока, должна помещаться информация о том, из избирательного фонда какого кандидата, зарегистрированного кандидата, избирательного объединения, избирательного блока была произведена оплата соответствующей публикации. В случае, если публикация предвыборных агитационных материалов была осуществлена бесплатно в соответствии с пунктом 1 настоящей статьи, в публикации должно быть помещено указание на факт бесплатности данной публикации, а также указание на то, какому зарегистрированному кандидату, избирательному объединению, избирательному блоку была предоставлена возможность размещения соответствующей публикации.

Статья 58. Условия предвыборной агитации посредством проведения массовых мероприятий

1. Государственные органы, органы местного самоуправления обязаны оказывать содействие зарегистрированным кандидатам, избирательным объединениям, избирательным блокам, зарегистрировавшим федеральные списки кандидатов, группам избирателей в организации и проведении собраний и встреч с гражданами, публичных дебатов и дискуссий, митингов, демонстраций и шествий.

2. Заявления о выделении помещений для проведения встреч зарегистрированных кандидатов, их доверенных лиц, доверенных лиц и уполномоченных представителей избирательных объединений, избирательных блоков с избирателями рассматриваются государственными органами, органами местного самоуправления в течение трех дней со дня их подачи. Уведомления организаторов митингов, демонстраций и шествий рассматриваются органами местного самоуправления в соответствии с законодательством Российской Федерации.

3. По заявке избирательных комиссий помещения, пригодные для проведения предвыборных массовых мероприятий и находящиеся в государственной или муниципальной собственности, безвозмездно предоставляются собственником, владельцем в пользование на установленное избирательной комиссией время для встреч зарегистрированных кандидатов, уполномоченных представителей избирательных объединений, избирательных блоков и их доверенных лиц с избирателями. В случае, если указанное помещение было предоставлено для проведения предвыборных массовых мероприятий одному из зарегистрированных кандидатов, избирательному объединению, избирательному блоку, собственник, владелец помещения не вправе отказать другому зарегистрированному кандидату, избирательному объединению, избирательному блоку в предоставлении помещения на таких же условиях. При этом избирательные комиссии обязаны обеспечить равные возможности для зарегистрированных кандидатов, избирательных объединений, избирательных блоков при проведении предвыборных массовых мероприятий.

4. Зарегистрированные кандидаты, избирательные объединения, избирательные блоки, зарегистрировавшие федеральные списки кандидатов, вправе на договорной основе арендовать здания и помещения, принадлежащие гражданам и организациям, независимо от формы собственности на эти здания и помещения, для проведения встреч с избирателями, собраний, митингов, публичных дебатов и других предвыборных массовых мероприятий.

5. Для агитационных целей не могут предоставляться здания и сооружения, включенные в Государственный свод особо ценных объектов культурного наследия народов Российской Федерации.

6. Предвыборная агитация в расположении воинских частей, военных организаций и учреждений запрещается. Встречи зарегистрированных кандидатов, уполномоченных представителей избирательных объединений, избирательных блоков, их доверенных лиц с избирателями из числа военнослужащих за пределами расположения воинской части обеспечивает командир воинской части совместно с окружной избирательной комиссией с обязательным приглашением не позднее чем за три дня до каждой такой встречи всех кандидатов, зарегистрированных по соответствующему одномандатному избирательному округу, всех избирательных объединений, избирательных блоков, зарегистрировавших федеральные списки кандидатов (их уполномоченных представителей).

7. Обязанность обеспечения безопасности при проведении предвыборных массовых мероприятий возлагается на государственные органы в соответствии с законодательством Российской Федерации.

Статья 59. Условия выпуска и распространения предвыборных печатных, аудиовизуальных и иных агитационных материалов

1. Зарегистрированные кандидаты, избирательные объединения, избирательные блоки, зарегистрировавшие федеральные списки кандидатов, вправе беспрепятственно выпускать предвыборные печатные, а равно аудиовизуальные и иные агитационные материалы в порядке, установленном законодательством Российской Федерации.

2. Оказывающие рекламные услуги организации, учредителями (соучредителями) которых являются государственные или муниципальные органы, организации, учреждения или которые финансируются не менее чем на 15 процентов бюджета соответствующей организации за год, предшествующий дню официального опубликования решения о назначении выборов, за счет средств, выделенных федеральными органами государственной власти, органами государственной власти субъектов Российской Федерации, органами местного самоуправления, обязаны обеспечить зарегистрированным по одномандатным избирательным округам кандидатам и избирательным объединениям, избирательным блокам равные условия для размещения предвыборных агитационных материалов.

3. Все предвыборные печатные и аудиовизуальные агитационные материалы (за исключением материалов, распространяемых в соответствии со статьями 56 и 57 настоящего Федерального закона) должны содержать наименования и юридические адреса организаций (фамилии, имена, отчества и места жительства лиц), изготовивших данные материалы, наименование организации (фамилию, имя, отчество лица), заказавшей (заказавшего) изготовление данных материалов, а также информацию об их тираже и о дате их выпуска.

4. Экземпляры предвыборных печатных агитационных материалов или их копии до начала их распространения должны быть получены от зарегистрированного кандидата соответствующей окружной избирательной комиссией либо территориальной избирательной комиссией, от избирательного объединения,

избирательного блока избирательной комиссией субъекта Российской Федерации либо Центральной избирательной комиссией Российской Федерации. Вместе с указанными материалами в соответствующую избирательную комиссию должны быть представлены также сведения о местах нахождения (об адресах места жительства) организаций (лиц), изготовивших и заказавших эти материалы. Изготовление, распространение предвыборных печатных агитационных материалов без согласия в письменной форме соответствующих зарегистрированных кандидатов, избирательных объединений, избирательных блоков не допускаются.

5. Распространение предвыборных агитационных материалов с нарушением требований, установленных пунктами 3 и 4 настоящей статьи, запрещается.

6. Органы местного самоуправления по предложению окружной избирательной комиссии не позднее чем за 30 дней до дня голосования обязаны выделить специальные места для размещения предвыборных печатных агитационных материалов на территории каждого избирательного участка. Такие места должны быть удобны для посещения избирателями и располагаться таким образом, чтобы избиратели могли прочесть размещенную на них информацию. Зарегистрированным по соответствующему одномандатному избирательному округу кандидатам, а также избирательным объединениям, избирательным блокам, зарегистрировавшим федеральные списки кандидатов, должна быть выделена равная площадь для размещения предвыборных печатных агитационных материалов. Зарегистрированные по одномандатному избирательному округу кандидаты, а также уполномоченные представители избирательных объединений, избирательных блоков, зарегистрировавших федеральные списки кандидатов, вправе получить в соответствующей территориальной избирательной комиссии список мест, выделенных для размещения предвыборных печатных агитационных материалов.

7. В случаях, не предусмотренных пунктом 6 настоящей статьи, предвыборные агитационные материалы могут вывешиваться (расклеиваться, размещаться) в помещениях, на зданиях, сооружениях и иных объектах только с согласия собственников, владельцев указанных объектов.

8. Запрещается вывешивать (расклеивать, размещать) предвыборные агитационные материалы на памятниках, обелисках, зданиях, сооружениях и в помещениях, имеющих историческую, культурную или архитектурную ценность, а также в помещениях избирательных комиссий, в помещениях для голосования или у входов в них.

9. Избирательная комиссия, поставленная в известность о распространении подложных предвыборных печатных, аудиовизуальных и иных агитационных материалов либо о распространении предвыборных агитационных материалов с нарушением требований пунктов 3, 4, 7 и 8 настоящей статьи, принимает соответствующие меры и вправе обратиться в правоохранительные и иные органы с представлением о пресечении противоправной агитационной деятельности и об изъятии незаконных предвыборных агитационных материалов.

Статья 60. Недопустимость злоупотребления правом на проведение предвыборной агитации

1. При проведении предвыборной агитации не допускается злоупотребление свободой массовой информации. Предвыборные программы зарегистрированных кандидатов, избирательных объединений, избирательных блоков, предвыборные агитационные материалы и выступления на собраниях, митингах, в средствах массовой информации не должны содержать призывы к насильственному захвату власти, насильственному изменению конституционного строя и нарушению целостности Российской Федерации, пропаганду войны. Запрещается агитация,

возбуждающая социальную, расовую, национальную, религиозную ненависть и вражду, злоупотребление свободой массовой информации в иных формах, запрещенных законодательством Российской Федерации. Запрещается агитация, нарушающая законодательство Российской Федерации об интеллектуальной собственности.

2. Кандидатам, зарегистрированным кандидатам, избирательным объединениям, избирательным блокам, их уполномоченным представителям, доверенным лицам, а также иным лицам и организациям, прямо или косвенно участвующим в предвыборной агитации, запрещается осуществлять подкуп избирателей: вручать им денежные средства, подарки и иные материальные ценности иначе как за выполнение организационной работы (дежурство на избирательных участках, сбор подписей избирателей, агитационную работу), производить вознаграждение избирателей, выполнявших указанную организационную работу, в зависимости от итогов голосования или обещать произвести такое вознаграждение, проводить льготную распродажу товаров, бесплатно распространять любые товары, за исключением печатных материалов (в том числе иллюстрированных) и значков, специально изготовленных для избирательной кампании, а также предоставлять услуги безвозмездно или на льготных условиях. Зарегистрированные кандидаты, избирательные объединения, избирательные блоки, их уполномоченные представители, иные лица и организации не вправе при проведении предвыборной агитации воздействовать на избирателей обещаниями передачи им денежных средств, ценных бумаг и других материальных благ (в том числе по итогам голосования), а также оказания услуг иначе чем на основании принимаемых в соответствии с федеральными законами решений органов государственной власти, органов местного самоуправления.

3. Реклама коммерческой и иной деятельности кандидатов, зарегистрированных кандидатов, избирательных объединений, избирательных блоков, доверенных лиц и уполномоченных представителей избирательных объединений, избирательных блоков, доверенных лиц зарегистрированных кандидатов, а также организаций, учредителями, собственниками, владельцами и (или) членами руководящих органов которых являются указанные лица и организации, в ходе избирательной кампании осуществляется только из средств соответствующего избирательного фонда на основаниях, предусмотренных пунктом 17 статьи 56, пунктами 14 и 20 статьи 57 настоящего Федерального закона. В день голосования и в день, предшествующий дню голосования, такая реклама не допускается.

4. Теле-, радиопрограммы на каналах организаций телерадиовещания, указанных в пунктах 1 и 4 статьи 55 настоящего Федерального закона, и редакции периодических печатных изданий, указанные в пунктах 1 и 4 статьи 55 настоящего Федерального закона, участвуя в избирательной кампании, не вправе допускать обнародование (опубликование) информации, способной нанести ущерб чести, достоинству или деловой репутации зарегистрированного кандидата (зарегистрированных кандидатов), если эти теле-, радиопрограммы и редакции периодических печатных изданий не могут предоставить зарегистрированному кандидату (зарегистрированным кандидатам) возможность обнародовать (опубликовать) опровержение или иное разъяснение в защиту его (их) чести, достоинства или деловой репутации до окончания срока предвыборной агитации. Непредоставление зарегистрированному кандидату (зарегистрированным кандидатам) возможности обнародовать (опубликовать) до окончания срока предвыборной агитации опровержение или иные разъяснения в защиту его (их) чести, достоинства или деловой репутации в теле-, радиопрограммах на каналах организаций телерадиовещания, указанных в пунктах 1 и 4 статьи 55 настоящего Федерального закона, и в периодических печатных издани-

ях, указанных в пунктах 1 и 4 статьи 55 настоящего Федерального закона, которые обнародовали (опубликовали) информацию, способную нанести ущерб чести, достоинству или деловой репутации зарегистрированного кандидата (зарегистрированных кандидатов), может являться основанием для привлечения этих организаций телерадиовещания, редакций периодических печатных изданий и их должностных лиц к ответственности, установленной законодательством Российской Федерации.

5. В случае нарушения зарегистрированным кандидатом, избирательным объединением, избирательным блоком, зарегистрировавшими федеральный список кандидатов, пункта 1 настоящей статьи избирательная комиссия обязана, а иные органы, организации и граждане, указанные в пункте 1 статьи 90 настоящего Федерального закона, вправе обратиться в суд с представлением об отмене регистрации кандидата, федерального списка кандидатов. В случае нарушения зарегистрированным кандидатом, избирательным объединением, избирательным блоком, зарегистрировавшими федеральный список кандидатов, иных правил проведения предвыборной агитации, установленных настоящим Федеральным законом, избирательная комиссия своим решением выносит предупреждение этому зарегистрированному кандидату, избирательному объединению, избирательному блоку либо обращается в соответствующие правоохранительные и иные органы с представлением о пресечении противоправной агитационной деятельности, при этом избирательная комиссия вправе также отменить решение о регистрации кандидата, федерального списка кандидатов. Соответствующее решение избирательной комиссии передается в средства массовой информации.

6. Правоохранительные и иные органы обязаны принимать меры по пресечению противоправной агитационной деятельности, предотвращению изготовления подложных и незаконных предвыборных печатных, аудиовизуальных и иных агитационных материалов и их изъятию, устанавливая изготовителей указанных материалов и источник их оплаты, а также незамедлительно информировать соответствующую избирательную комиссию о выявленных фактах и принятых мерах.

7. В случае нарушения организацией телерадиовещания, редакцией периодического печатного издания установленных настоящим Федеральным законом правил проведения предвыборной агитации соответствующая избирательная комиссия вправе обратиться в правоохранительные органы, суд, исполнительные органы государственной власти, осуществляющие государственную политику в области средств массовой информации, с представлением о пресечении противоправной агитационной деятельности и привлечении организации телерадиовещания, редакции периодического печатного издания, их должностных лиц к ответственности, установленной законодательством Российской Федерации.

<...>

**Об оценке ряда материалов
«Блока Юрия Болдырева», распространенных
через средства массовой информации в ходе
предвыборной кампании по избранию
депутатов Законодательного собрания
Санкт-Петербурга 2-го созыва**

Экспертное заключение № 3(48) от 25 февраля 1999 г.

В Судебную палату по информационным спорам при Президенте Российской Федерации обратился депутат Государственной Думы Федерального собрания Российской Федерации А.В. Шишлов с просьбой оценить ряд печатных материалов общественно-политического движения «Блок Юрия Болдырева», опубликованных в печатных СМИ Санкт-Петербурга в период проведения выборов депутатов Законодательного собрания Санкт-Петербурга 2-го созыва, на предмет их принадлежности к «агитационным печатным материалам».

В случае обнаружения такой принадлежности А.В. Шишлов просит дать заключение о том, были ли нарушены распространением такого рода материалов требования законодательства, регулирующего осуществление предвыборной агитации во время указанных выборов депутатов Законодательного собрания Санкт-Петербурга, и если такое нарушение имело место, то как оно могло повлиять на результаты выборов депутатов Законодательного собрания?

Ознакомившись с представленными печатными материалами и руководствуясь п. 21 Положения о Судебной палате по информационным спорам при Президенте Российской Федерации, Судебная палата приняла следующее заключение.

В ходе осуществления предвыборной агитации по выборам депутатов Законодательного собрания Санкт-Петербурга 2-го созыва (ноябрь-декабрь 1998 г.) в ряде СМИ Санкт-Петербурга были опубликованы печатные материалы, содержащие информацию об общественно-политическом движении «Блок Юрия Болдырева» – одного из участников избирательного процесса по выборам депутатов Законодательного собрания Санкт-Петербурга.

Так, в специальном выпуске газеты «МиД», вышедшем в свет в ноябре 1998 г., на стр. 2 под общей рубрикой: «Общественно-политическое движение «Блок Юрия Болдырева» рядом с крупноформатной фотографией Ю.Ю. Болдырева помещен текст за его подписью, разъясняющий избирателям, за что именно «будут бороться» представители «Блока Юрия Болдырева» в случае их избрания в Законодательное собрание Санкт-Петербурга.

На странице 7 этого же спецвыпуска газеты «МиД» опубликована схема избирательных округов Санкт-Петербурга с указанием 24 фамилий кандидатов «Блока Юрия Болдырева», зарегистрированных в избирательных округах.

В газете «Санкт-Петербургские ведомости» за 4 декабря 1998 г. под рубрикой «Политическая реклама» опубликовано обращение Ю.Ю. Болдырева к жителям Санкт-Петербурга. Смысл обращения – в изложении предвыборной

программы участников движения «Блок Юрия Болдырева». Под этим обращением помещен список кандидатов в депутаты Законодательного собрания, выдвинутых «Блоком Юрия Болдырева», с указанием районов города и избирательных округов, по которым выдвинуты эти кандидаты.

Рассмотрев эти и другие факты участия Ю.Ю. Болдырева в предвыборной агитации в пользу общественно-политического движения «Блок Юрия Болдырева», Санкт-Петербургская избирательная комиссия своим решением № 89-4.1 от 10.12.98 г. **предупредила** заместителя председателя Счетной палаты Российской Федерации Болдырева Ю.Ю. о недопустимости его «участия в предвыборной агитации при проведении выборов депутатов Законодательного собрания Санкт-Петербурга второго созыва».

Однако 16.12.98 г. в «Санкт-Петербургских ведомостях» опять же под рубрикой «Политическая реклама» появляется объемный материал А. Тихоновой под выразительной шапкой «Юрий Болдырев не агитирует, а информирует...». Содержание этого материала составила подробная печатная и фотоинформация о прошедшей накануне встрече Ю.Ю. Болдырева с жителями Московского района Санкт-Петербурга.

В ходе этой встречи, как отражено в указанном материале А. Тихоновой, Ю.Ю. Болдырев несколько раз оговорился, что, выступая перед жителями, он, мол, «агитации не ведет» и «просит не считать это агитацией против «Яблока» и т.д. По его оценке, он лишь информирует «жителей Петербурга о том, что происходит в городе и стране».

Вместе с тем в ходе этого «информирования», впоследствии воспроизведенного в «Санкт-Петербургских ведомостях» от 16.12.98 г., Ю.Ю. Болдырев довольно подробно останавливался именно на предвыборной программе «Блока Юрия Болдырева»; употреблял выражения типа «наши будущие депутаты, **которых вы выберете**»; описывал механизм, позволивший «сконцентрировать средства наших 24 кандидатов на то, чтобы лидер блока имел возможность выступить и разъяснить суть наших идей», а также прямо признался, что хоть и не основная, но определенная часть его «выступлений по радио и телевидению» связана именно с интересами предвыборной кампании.

Оценивая в целом принадлежность вышеуказанных печатных материалов к материалам предвыборной агитации, Судебная палата отмечает отсутствие в них прямых призывов голосовать за или против определенных кандидатов в депутаты Законодательного собрания Санкт-Петербурга. Однако правовой режим распространения «агитационных» материалов, действующий в период осуществления предвыборной агитации в Законодательное собрание Санкт-Петербурга 2-го созыва, предполагает более широкое понимание «агитационности» тех или иных материалов, чем просто наличие или отсутствие в них прямых призывов. Согласно ст. 2 Федерального закона «Об основных гарантиях избирательных прав и права на участие в референдуме граждан Российской Федерации», действующего в период избирательной кампании в Законодательное собрание Санкт-Петербурга 2-го созыва, в соответствии с ч. 3 ст. 66 Федерального закона «Об основных гарантиях избирательных прав и права на участие в референдуме граждан РФ» предвыборной агитацией является «деятельность граждан Российской Федерации по подготовке и распространению **информации**, имеющей целью **побудить** избирателей принять участие в голосовании за или против тех или иных кандидатов (списков кандидатов)». Именно в соответствии с этим законодательным критерием Судебная палата квалифицирует вышеназванные печатные материалы, опубликованные в газетах «Мид» и «Санкт-Петербургские ведомости», как предвыборную агитацию,

имеющую целью **побудить** избирателей принять участие в голосовании **за** кандидатов «Блока Юрия Болдырева» и **против** кандидатов «Яблока».

Поскольку указанная агитационная информация по большей части исходила именно от Ю.Ю. Болдырева, то тем самым нарушалось требование Федерального закона «Об основных гарантиях избирательных прав и права на участие в референдуме граждан Российской Федерации», запрещающее (ст. 23 ч. 4) «должностным лицам государственных органов» (Ю.Ю. Болдырев является заместителем председателя Счетной палаты Российской Федерации) участие в предвыборной агитации.

Что же касается вопроса о том, как такое нарушение могло повлиять на результаты выборов, то Судебная палата, не вдаваясь в оценку степени такого влияния, само его наличие считает фактом вполне реальным и доказанным.

Информация, содержащаяся в указанных печатных материалах, распространенная через СМИ перед выборами в Законодательное собрание Санкт-Петербурга, вполне могла реально повлиять на исход этих выборов.

**О характере рекламного видеоблока
«Время думать о людях»,
распространенного в марте–апреле 1998 г.
по каналам телекомпаний
Свердловской области**

Экспертное заключение № 4(37) от 3 апреля 1998 г.

В Судебную палату по информационным спорам при Президенте Российской Федерации поступило обращение Избирательной комиссии Свердловской области с просьбой дать заключение по ряду вопросов, возникших в связи с реализацией на территории Свердловской области рекламного проекта «Кроме нас – некому!» – «Время думать о людях».

Ознакомившись с представленными документами и видеоматериалами, руководствуясь п. 21 Положения о Судебной палате по информационным спорам при Президенте Российской Федерации, Судебная палата пришла к следующему заключению.

Содержание рекламного видеоблока «Время думать о людях», распространяемого на каналах телекомпаний Свердловской области в период избирательной кампании по выборам депутатов Законодательного собрания Свердловской области от имени избирательного объединения «Наш дом – наш город» (НДНГ), по своему характеру подпадает под признаки предвыборной агитации и агитационных материалов в смысле ст. 2 Федерального закона «Об основных гарантиях избирательных прав и права на участие в референдуме граждан Российской Федерации» от 19 сентября 1997 г., № 124-ФЗ. Согласно нормам этой статьи, агитационными материалами являются аудиовизуальные и иные материалы, содержащие признаки предвыборной агитации... предназначенные для массового распространения... в ходе избирательной кампании, а предвыборной агитацией – деятельность... избирательных объединений, имеющая целью побудить или побуждающая избирателей к участию в выборах, а также к голосованию за тех или иных кандидатов...

Во всех пяти сюжетах рассматриваемого видеоблока присутствует изображение символа избирательного объединения «Наш дом – наш город» и призыв «Проголосуем 12 апреля» – значимые признаки предвыборной агитации, призывающие избирателей принять участие в выборах депутатов Законодательного собрания Свердловской области и побуждающие их к голосованию за кандидатов избирательного объединения «Наш дом – наш город».

Судебная палата не находит в действиях избирательного объединения «Наш дом – наш город», использовавшего в своей предвыборной агитации сюжеты, образы и другие мотивы осуществляемого ранее при поддержке общественного движения «Наш дом – наш город» проекта социальной телерекламы «Кроме нас – некому», нарушений требований федерального законодательства о выборах.

Вопросы оплаты предвыборных материалов, а также осуществления предвыборной агитации с использованием щитов наружной рекламы в компетенцию Судебной палаты не входят.

**О соответствии демонстрации передачи
«Заговор» в эфире ТРК «Петербург»
19 декабря 1998 г.
требованиям законодательства о выборах**

Экспертное заключение № 1(46) от 11 января 1999 г.

В Судебную палату по информационным спорам при Президенте Российской Федерации обратились депутат Государственной Думы Федерального Собрания Российской Федерации П.Б. Шелищ и секретарь Центральной избирательной комиссии Российской Федерации А.А. Вешняков.

Заявители просят Судебную палату оценить, относятся ли видеоматериалы под названием «Заговор», демонстрировавшиеся по 5-му каналу петербургского телевидения 18 и 19 декабря 1998 г., к предвыборной агитации и – в случае положительного ответа – нарушено ли указанной демонстрацией законодательство, на основе которого проводились выборы депутатов Законодательного собрания Санкт-Петербурга 2-го созыва, и как такое нарушение могло повлиять на результаты второго тура этих выборов.

Ознакомившись с представленными видеоматериалами и руководствуясь п. 21 Положения о Судебной палате по информационным спорам при Президенте Российской Федерации, Судебная палата пришла к следующему заключению.

18 и 19 декабря 1998 г. в эфире ТРК «Петербург» демонстрировалась передача «Заговор» (автор А. Хохлов). Передача была посвящена анализу общественно-политической ситуации в Санкт-Петербурге накануне выборов в Законодательное собрание города.

Лейтмотив передачи – организация и возможные последствия некоего «хорошо спланированного заговора по захвату политической власти в регионе». Автор передачи, в частности, утверждает: «Бедные петербуржцы даже не подозревают, что стали пешками в большой игре, что победа на выборах нужна московским политикам лишь как шаг к осуществлению планов мировой закулисы».

При этом, как следует из контекста передачи, в роли таких политиков выступают «правые реформаторы», «радикальные демократы». В этой связи называются фамилии А.Б. Чубайса, Г.А. Явлинского и некоторых других.

По мнению автора, Санкт-Петербург для указанных политиков является неким плацдармом реванша, последующего «похода на Кремль» и т. п. Осуществлению же этих планов «заговорщиков» мешает нынешний губернатор Санкт-Петербурга В. Яковлев, что в свою очередь стало причиной кампании по его дискредитации.

Оценивая принадлежность передачи «Заговор» к материалам предвыборной агитации, Судебная палата отмечает отсутствие в ней прямых призывов голосовать за тех или иных кандидатов в городское Законодательное собрание.

Однако Федеральный закон «Об основных гарантиях избирательных прав и права на участие в референдуме граждан Российской Федерации» содержит более широкое определение предвыборной агитации. Предвыборной агитацией является

в том числе деятельность граждан Российской Федерации, побуждающая избирателей к голосованию за тех или иных кандидатов (списки кандидатов) или против них.

Весь пафос передачи «Заговор» состоит в «разоблачении» неких сил, стремящихся «захватить» власть в Санкт-Петербурге, преследуя при этом далеко идущие цели. Авторы выстраивают вполне определенный логический ряд. По их мнению, существует сговор группы западных политиков и финансистов, имеющий целью ослабление России, разделение ее на зоны влияния. Как следует из передачи, «в качестве вотчины, полностью отдаваемой Явлинскому, фигурирует Петербург». И далее: «Все, кто заинтересован в западных деньгах... сейчас ставят на то, чтобы протащить Явлинского наверх». И наконец, «захват Петербурга стал лишь одной из ступеней широкомасштабного сговора бильденбергских стратегов».

Отмечая, что оценка достоверности этих и иных сведений, распространенных автором и участниками передачи, не является предметом настоящего экспертного заключения, Судебная палата считает, что объективно содержащаяся в передаче информация способствует формированию у телезрителей негативного образа Г.А. Явлинского как едва ли не коллаборациониста, участника некоего «заговора», преследующего общественно вредные цели.

Следует отметить, что среди кандидатов в депутаты Законодательного собрания Санкт-Петербурга было значительное число выдвиженцев как раз санкт-петербургского отделения объединения «Яблоко». Поэтому политические обвинения, выдвинутые авторами и участниками передачи «Заговор» в отношении лидера объединения «Яблоко» Г.А. Явлинского, могли повлиять на формирование общественного мнения не в пользу его сторонников, баллотировавшихся в депутаты Законодательного собрания.

Таким образом, представленные на заключение видеоматериалы, по мнению Судебной палаты, содержат признаки предвыборной агитации, имеющей целью побудить избирателей Санкт-Петербурга к голосованию против представителей определенных политических групп, в частности против кандидатов от объединения «Яблоко».

Передача «Заговор» вышла в эфир 19 декабря 1998 г., т.е. накануне второго тура голосования. Между тем, в соответствии с ч. 1 ст. 38 Федерального закона «Об основных гарантиях...» предвыборная агитация заканчивается в ноль часов за сутки до дня повторного голосования.

Распространив в эфире передачу «Заговор» 19 декабря 1998 г., руководство ТРК «Петербург» нарушило данное правовое предписание.

**О правомерности отказа руководства ГТРК
Республики Адыгея
в предоставлении эфирного времени
для выступления кандидатам на должность
главы местного органа исполнительной власти**

Экспертное заключение

В Судебную палату по информационным спорам при Президенте Российской Федерации поступило обращение члена Центральной избирательной комиссии Российской Федерации С.В. Большакова с просьбой дать правовую оценку действиям руководства ГТРК Республики Адыгея, отказавшего в предоставлении эфирного времени для выступления кандидатам на должность главы администрации Красногвардейского района этой Республики.

Изучив представленные материалы, руководствуясь п. 21 Положения о Судебной палате по информационным спорам при Президенте Российской Федерации, Судебная палата пришла к следующему заключению.

Государственный Совет – Хасэ Республики Адыгея постановлением от 25.02.99 г. № 503-1 назначил на 6 июня 1999 г. в Красногвардейском районе Республики Адыгея выборы главы администрации района. На эту должность было зарегистрировано 6 кандидатов.

Председатель ЦИК Республики Адыгея И.В. Епинин письмом от 07.05.99 г. № 02-06/79 попросил Председателя ГТРК Республики Адыгея Керашева А.Т. на основании ст. 40 Федерального закона «Об основных гарантиях избирательных прав и права на участие в референдуме граждан Российской Федерации» от 19 сентября 1997 г., № 124-ФЗ предоставить бесплатное эфирное время каждому из 6 кандидатов по отдельности в объеме 10 минут по теле-, радиовещанию в период с 17 мая по 3 июня 1999 г. в вечернее время.

Однако Председатель ГТРК Республики Адыгея А.Т. Керашев в этой просьбе ЦИК Республики Адыгея отказал (письмо от 14.05.99 г., № 271/3). В обоснование отказа он сослался на то обстоятельство, что федеральное государственное унитарное предприятие – Гостелерадиокомпания Республики Адыгея – является дочерним предприятием ВГТРК и органы государственной власти Республики Адыгея не входят в состав ее учредителей.

Поскольку учредителями ВГТРК являются государственные органы федерального уровня, то, по мнению Председателя ГТРК Республики Адыгея А.Т. Керашева, ГТРК Республики Адыгея не подпадает под действие п. 1 ст. 39 ФЗ «Об основных гарантиях избирательных прав и права на участие в референдуме граждан Российской Федерации» «по уровню проводимых выборов в Красногвардейском районе».

Судебная палата не может согласиться ни с подобной аргументацией, ни с самим отказом.

Во-первых, ни действующая в настоящее время редакция п. 1 ст. 39 ФЗ «Об основных гарантиях...», ни та ее редакция, которой было необходимо руководство

ваться в ходе выборов 6 июня 1999 г. главы администрации Красногвардейского района Республики Адыгея (в соответствии со ст. 2 ФЗ от 30 марта 1999 г., № 55-ФЗ «О внесении изменений и дополнений в ФЗ «Об основных гарантиях...» новая редакция п. 1 ст. 39 указанного ФЗ вступает в силу лишь для тех выборов, голосование по которым должно быть проведено после 6 июля 1999 г.), не предусматривает такого критерия, как «уровень проводимых выборов». Пункт 1 ст. 1 ФЗ «Об основных гарантиях...», определяющий пределы действия данного Федерального закона, четко включает в эти пределы «выборы в органы государственной власти субъектов Российской Федерации, предусмотренные конституциями субъектов Российской Федерации... и избираемые непосредственно гражданами».

В соответствии со ст. 92 Конституции Республики Адыгея государственная власть на местах в Республике Адыгея действует в районах и городах республиканского значения.

В соответствии с ч. 1 ст. 95 Конституции Республики Адыгея «местная администрация – орган исполнительной власти», а в соответствии с ч. 3 ст. 95 Конституции Республики Адыгея «глава администрации района избирается населением».

Кроме того, в соответствии с п. 1 ст. 40 Закона Республики Адыгея «О выборах главы администрации города, района» «кандидаты на должность главы администрации района имеют право на предоставление им эфирного времени на канале республиканской государственной телерадиокомпании, осуществляющей теле- и радиовещание на территории соответствующего избирательного округа».

В этих условиях Судебная палата считает отказ ГТРК Республики Адыгея в выделении бесплатного эфирного времени кандидатам на должность главы администрации Красногвардейского района Республики Адыгея неправомерным.

Заместитель председателя
Судебной палаты

И. Еремин

**Об обращении кандидата
в депутаты Государственной Думы
от избирательного блока «Власть – народу!»
С.Н. Терехова
в связи с публикацией «Парад авторитетов»
в газете «Московский комсомолец»**

Решение № 42(79) от 30 ноября 1995 г.

В Судебную палату по информационным спорам при Президенте Российской Федерации поступило обращение кандидата в депутаты от избирательного блока «Власть – народу!» Терехова С.Н. в связи с публикацией «Парад авторитетов» в газете «Московский комсомолец» за 27 октября 1995 года.

В первом абзаце опубликованного газетой списка лиц, якобы осужденных судом за различные преступления и отбывавших наказание в местах лишения свободы, значится фамилия Терехова С.Н. Заявитель опровергает эту информацию и указывает, что она порочит его, как кандидата в депутаты Государственной Думы, в глазах избирателя и наносит общественно-политический ущерб избирательному блоку «Власть – народу!».

Рассмотрев представленные документы и материалы, заслушав кандидата в депутаты Государственной Думы С.Н. Терехова, представителя редакции газеты «Московский комсомолец» А.И. Муратова, автора публикации В.Б. Новикова, члена ЦИК РФ Ю.А. Веденева, представителей ЦИК РФ Н.В. Фадеева и П.П. Шеншина, Судебная палата **установила:**

27 октября газета «Московский комсомолец» опубликовала под заголовком «Парад авторитетов» список кандидатов от различных избирательных блоков, которые «были в свое время осуждены судом за различные преступления и отбывали наказание в местах лишения свободы». В публикации также указывается на тот факт, что из списка исключены фамилии и данные на лиц, перед которыми публично извинился председатель Центральной избирательной комиссии Российской Федерации Н.Т. Рябов.

Вместе с тем фамилия, имя, отчество С.Н. Терехова, его принадлежность к избирательному блоку «Власть – народу!» в опубликованный список включены.

Из представленных Судебной палате материалов, в том числе из МВД России, пояснений участников данного информационного спора следует, что С.Н. Терехов осужденным по приговору суда не был и наказание в местах лишения свободы не отбывал. Неверно распространять эти формулировки на факт его привлечения к уголовной ответственности и амнистию.

Таким образом, публикация «Парад авторитетов» содержит недостоверные сведения в отношении кандидата в депутаты Государственной Думы от избирательного блока «Власть – народу!» С.Н. Терехова.

Судебная палата также установила, что автором недостоверной информации является журналист газеты «Московский комсомолец» В.Б. Новиков, который в

предыдущем номере газеты (за 26 октября 1995 года) в статье «Рябов начал сдавать уголовников» сообщал такие взаимоисключающие сведения – что С.Н. Терехов был судим, но решения суда не было, и что Н.Т. Рябов принес свои извинения, в том числе и кандидату в депутаты С. Н. Терехову. Тем не менее в следующем номере газеты «Московский комсомолец» С.Н. Терехов был включен в список кандидатов в депутаты, якобы осужденных судом и отбывавших наказание в местах лишения свободы, а извинения ему не приносились.

В этой связи Судебная палата констатирует, что журналист В.Б. Новиков имел возможность проверить подготавливаемую им к публикации информацию, но не исполнил возложенную на него ст. 49 Закона о средствах массовой информации обязанность по проверке достоверности информации. Судебная палата также отмечает юридическую неграмотность журналиста Новикова при использовании им юридической терминологии.

Судебная палата не принимает доводов редакции газеты «Московский комсомолец», что опубликованные об осуждении С.Н. Терехова и отбывании им наказания в местах лишения свободы сведения получены официально, что они якобы содержались в материале пресс-службы государственного органа – Центральной избирательной комиссии РФ, а значит, редакция ответственности за их распространение не несет. Это опровергается представителями ЦИК РФ Ю.А. Веденевым, Н.В. Фадеевым, П.П. Шеншиным, а также информацией МВД России по запросу Судебной палаты.

Учитывая изложенное, руководствуясь п. 4, 8, 9 и 12 Положения о Судебной палате по информационным спорам при Президенте Российской Федерации, Судебная палата решила:

1. Признать, что опубликованные газетой «Московский комсомолец» в материале «Парад авторитетов» за 27 октября 1995 года, а также в статье «Рябов начал сдавать уголовников» за 26 октября 1995 года сведения в отношении кандидата в депутаты Государственной Думы от избирательного блока «Власть – народу!» С.Н. Терехова, затрагивающие общественные интересы, являются недостоверными.

2. Обратиться к главному редактору газеты «Московский комсомолец» П.Н. Гусеву с предложением рассмотреть вопрос о дисциплинарной ответственности В.Б. Новикова за допущенные нарушения.

3. Предложить редакции газеты «Московский комсомолец» исправить ошибку, касающуюся сведений о С.Н. Терехове и затрагивающую общественно значимые интересы, и опровергнуть недостоверные в отношении С.Н. Терехова сведения в ближайших подготавливаемых номерах газеты.

4. Направить настоящее решение в Центральную избирательную комиссию Российской Федерации и Министерство внутренних дел Российской Федерации.

5. Опубликовать настоящее решение в «Российской газете».

Кодекс профессиональной этики российского журналиста, принятый в 1994 году (извлечения)

Журналист распространяет и комментирует только ту информацию, в достоверности которой он убежден и источник которой ему хорошо известен. Он прилагает все силы к тому, чтобы избежать нанесения ущерба кому бы то ни было ее неполнотой или неточностью, не скрывает общественно значимой информации и не распространяет заведомо ложных сведений.

Журналист четко разграничивает в своих сообщениях факты, о которых рассказывает, и тем, что составляет мнения, версии или предположения, в то же время в своей профессиональной деятельности он не обязан быть нейтральным.

Журналист не прибегает к незаконным и недостойным способам получения информации. Он признает и уважает право физических и юридических лиц не предоставлять информацию и не отвечать на задаваемые им вопросы – за исключением случаев, когда обязанность предоставлять информацию оговорена законом.

Журналист рассматривает как тяжкие профессиональные преступления злонамеренное искажение фактов, клевету, получение при любых обстоятельствах платы за распространение ложной или сокрытие истинной информации; журналист вообще не должен принимать, ни прямо, ни косвенно, никаких вознаграждений или гонораров от третьих лиц за публикации материалов и мнений любого характера.

Убедившись в том, что он опубликовал ложный или искаженный материал, журналист обязан исправить свою ошибку, используя те же полиграфические и (или) аудиовизуальные средства, которые были применены при публикации материала. При необходимости он должен принести извинения через свой орган печати.

Журналист отвечает собственным именем и репутацией за достоверность всякого сообщения и справедливость всякого суждения, распространенных за его подписью, под его псевдонимом или анонимно, но с его ведома и согласия. Никто не вправе запретить ему снять свою подпись под сообщением или суждением, которое было хотя бы частично искажено против его воли.

Журналист сохраняет профессиональную тайну в отношении источника информации, полученной конфиденциальным путем и уважает просьбу интервьюируемых им лиц не разглашать официально их высказывания.

Журналист осознает опасность ограничения, преследования и насилия, которые могут быть спровоцированы его деятельностью. Выполняя свои профессиональные обязанности, он противодействует экстремизму и ограничению гражданских прав по любым признакам, включая признаки пола, расы, языка, религии политических или иных взглядов, равно как социального и национального происхождения.

Журналист уважает честь и достоинство людей, которые становятся объектами его профессионального внимания. Он воздерживается от любых пренебрежительных намеков или комментариев в отношении расы, национальности, цвета

кожи, религии, социального происхождения или пола, а также в отношении физического недостатка или болезни человека. Он воздерживается от публикации таких сведений, за исключением случаев, когда эти обстоятельства напрямую связаны с содержанием публикуемого сообщения. Журналист обязан безусловно избегать употребления оскорбительных выражений, могущих нанести вред моральному и физическому здоровью людей.

Журналист придерживается принципа, что любой человек является невиновным до тех пор, пока судом не будет доказано обратное. В своих сообщениях он воздерживается называть по именам родственников и друзей тех людей, которые были обвинены или осуждены за совершенные ими преступления, – за исключением тех случаев, когда это необходимо для объективного изложения вопроса. Он также воздерживается называть по имени жертву преступления и публиковать материалы, ведущие к установлению личности этой жертвы. С особой строгостью данные нормы исполняются, когда журналистское сообщение может затронуть интересы несовершеннолетних.

Только защита интересов общества может оправдать журналистское расследование, предполагающее вмешательство в частную жизнь человека. Такие ограничения вмешательства неукоснительно выполняются, если речь идет о людях, помещенных в медицинские и подобные учреждения.

Журналист осознает, что его профессиональная деятельность прекращается в тот момент, когда он берет в руки оружие.

Журналист считает недостойным использовать свою репутацию, свой авторитет, а также свои профессиональные права и возможности для распространения информации рекламного или коммерческого характера, особенно если о таком характере не свидетельствует явно и однозначно сама форма такого сообщения. Само сочетание журналистской и рекламной деятельности считается этически недопустимым.

Журналист не должен использовать в личных интересах или интересах близких ему людей конфиденциальную информацию, которой может обладать в силу своей профессии.

Журналист уважает и отстаивает профессиональные права своих коллег, соблюдает законы честной конкуренции. Он избегает ситуаций, когда он мог бы нанести ущерб личным или профессиональным интересам своего коллеги, соглашаясь выполнять его обязанности на условиях заведомо менее благоприятных в социальном, материальном или моральном плане.

Журналист отказывается от задания, если выполнение его связано с нарушением одного из упомянутых выше принципов.

Хартия телерадиовещателей

Раздел «Достоверность информации». Обязательные нормы и правила.

Проведение четких различий между сообщениями о фактах, комментариями и предположениями во избежание их отождествления.

Незамедлительное исправление допущенных в сообщениях ошибок и неточностей в такой форме, чтобы телезрители и радиослушатели получили полную возможность его заметить.

Передача во всех случаях критики и ответа на критику во взаимосочетании и в одинаковой форме.

Отказ от распространения непроверенной информации, полученной от анонимных источников, а также от источников, надежность и добросовестность которых могут вызвать сомнения.

Раздел «Защита прав и законных интересов граждан и организаций, общественного здоровья и нравственности». Обязательные нормы и правила.

Уважение и соблюдение неприкосновенности частной жизни. Запрет на сбор, хранение и использование информации о частной жизни лица без его согласия.

Получение согласия лица на видео-, фотосъемку, в том числе с использованием телеобъектива на частной территории.

Отказ от распространения полученных от третьих лиц материалов с использованием скрытой видео-, аудиозаписи, фотосъемки, прослушивания телефонных переговоров, если предоставившее такие материалы лицо не обеспечит доказательства законности получения подобной информации, в частности специальное судебное решение.

Исключения из установленных выше правил о неприкосновенности частной жизни могут быть обоснованы только необходимостью защиты общественных интересов¹.

Соблюдение объективности и особой тщательности при распространении сведений о возбужденных, расследуемых судом уголовных делах.

Стремление к качественно равному изложению позиций обвинения и защиты всех участвующих в деле лиц.

Неразглашение сведений о служебном положении, национальности, религиозной принадлежности и родственных отношениях подозреваемых, обвиняемых и подсудимых, если такая информация не имеет прямого отношения к делу.

Отказ от интервьюирования несовершеннолетних по вопросам служебного положения и материального обеспечения их родителей и родственников.

¹ Уточнение, содержащееся в тексте документа:

Под общественными интересами в целях настоящей Хартии понимается: необходимость защиты основ конституционного строя, предотвращение угрозы безопасности государства; обнаружение преступления; защита общественного здоровья и безопасности населения; предупреждение общества от введения в заблуждение какими-либо действиями, документами или сообщениями лица или организации.

Лица, участвующие в публичной политике или занимающие высокие посты, имеют равные права на защиту своей частной жизни, кроме тех случаев, когда их частная жизнь затрагивает общественные интересы или когда факты их личной жизни позволяют обществу судить о способности данных лиц выполнять свои гражданские обязанности.

Отказ от излишне сенсационной подачи материалов об открытиях и достижениях в области медицины, могущих вызвать у телезрителей и радиослушателей неоправданные опасения или надежды.

Раздел «Действия, несовместимые с нормами цивилизованной журналистики». Обязательные нормы и правила.

Обнародование информации не должно ставиться в зависимость от политических, коммерческих и иных интересов третьих лиц.

Недопустима организация информационных кампаний по целенаправленной дискредитации граждан и организаций.

Недопустимо получение информации обманным путем, а также путем запугивания или подкупа.

Недопустимо распространение информации в форме, могущей вызвать панику, массовые волнения и беспорядки, сбои в функционировании транспортных систем, финансовых и иных организаций.

Меморандум Национальной ассоциации телевещателей России

1. Национальная ассоциация теле вещателей (НАТ) считает, что долг телевидения в период избирательной кампании – служить интересам не политиков и не партий, а избирателей.

Именно этим принципам должны руководствоваться члены Ассоциации,

– побуждая все слои населения, максимальное число своих зрителей осознать важность, необходимость их участия в выборах;

– помогая зрителям получить полную и достоверную информацию о политических силах, участвующих в предвыборной борьбе, об их программах и целях, о личности кандидатов, чтобы избиратели имели действительную возможность сделать осознанный, ответственный, самостоятельный выбор.

2. НАТ считает принципиально ошибочной практику прошлых выборов, когда тележурналисты были, по существу, отлучены от эфира, лишены права выполнять свой профессиональный долг: анализировать ход кампании, защищать зрителей от попыток манипулировать их сознанием с помощью подтасованных фактов, инсинуаций и других приемов демагогической пропаганды. Члены НАТ настаивают, что журналисты имеют право быть активными участниками предвыборных передач.

3. Наиболее острой профессиональной проблемой в предвыборной кампании НАТ считает следующую: как совместить принцип платности передач с принципом объективности. Вещатели должны проникнуться пониманием, что добрая репутация – это наш основной капитал, потерю которого не возместят никакие суммы, полученные из партийных касс или от спонсоров партий и кандидатов. НАТ не намерена ханжески осуждать вещателей за стремление к экономической выгоде, но настоятельно рекомендует именно при организации платных политических передач проявлять особую щепетильность. В любом случае мы должны оставлять за собой право задавать нелюбимые вопросы.

4. Было бы лицемерием утверждать, что журналисты в наше бурное время не должны иметь собственных политических пристрастий или обязаны их скрывать. Члены НАТ настаивают лишь на том, что роль журналиста заключается не в поддержке одних и дискредитации других кандидатов, а в сопоставлении мнений, непредвзятом анализе идей, аргументов, фактов, поиске ответов на те вопросы, которые волнуют аудиторию. В то же время члены НАТ считают своим правом и долгом в тех случаях, когда это не противоречит закону, отказывать в какой-либо рекламе политическим силам, стремящимся дестабилизировать обстановку в обществе, воссоздать условия, в которых заведомо невозможно осуществление гражданских прав и свобод, в том числе и свобода слова, свобода прессы, свободное, честное, не скованное страхом и цензурой вещание.

5. Члены Ассоциации осознают и предвидят, что в обстановке предвыборного накала страстей может резко усилиться давление на СМИ – как со стороны официальных властей, так и со стороны теневых и криминальных структур.

Национальная ассоциация теле вещателей обязуется использовать все свое влияние, все возможности – вплоть до скоординированных коллективных акций – для защиты членов Ассоциации, от произвола до беззакония.

Приводится по: журнал «Законодательство и практика СМИ», 1995, № 11, с. 21.

Памятка журналиста телекомпании НТВ (Москва)

Во время предвыборных кампаний журналисту нужно помнить не столько о том, на что он имеет право, сколько о том, чего в эфире делать НЕЛЬЗЯ. А именно:

- становиться на сторону той или иной партии, блока или кандидата, каким бы то ни было образом проявлять свои политические симпатии и антипатии;
- делать обобщения или выводы, далеко выходящие за рамки освещаемого эпизода предвыборной борьбы, а также подменять информацию о нем изложением своего понимания происходящего;
- оперировать недостаточно проверенной информацией, способной нанести ущерб партии или кандидату или, напротив, представить их в незаслуженно положительном свете;
- использовать заведомо нерепрезентативные, случайные высказывания кандидатов (в синхронах), не несущие существенной информации об их позициях;
- использовать архивную «картинку» без обозначения «архив» или «досье», а также подбирать видеоряд таким образом, чтобы придать сюжету заведомо пропагандистскую направленность (например, нельзя рассказывать о результатах деятельности кандидата на фоне кладбища);
- злоупотреблять цитированием (в синхронах) мнений отдельных избирателей, будь то «за» или «против» определенного кандидата или партии;
- некритично относиться к мнениям экспертов, многие из которых обслуживают избирательные кампании определенных кандидатов или партий;
- исходить из «презумпции виновности» любого кандидата, априорно считать его человеком лицемерным и корыстным и стремиться лишь показать это зрителю;
- уделять избыточное внимание второстепенным, хотя и колоритным подробностям в ущерб более важному; в особенности поощрять эпатажные действия или заявления, рассчитанные в первую очередь на привлечение интереса СМИ, и прежде всего – попытки кандидатов «переходить на личности», прямо оскорблять друг друга (предпочтительно описательное изложение);
- формировать более позитивный образ одной из сторон путем негативного освещения ее оппонента («по сравнению с Ивановым Сидоров – честный человек»);
- употреблять заведомо положительно или отрицательно «заряженные» определения, идеологические ярлыки и оскорбительные эпитеты («Одиозная фигура туповатого экстремиста Имярек»);
- вторгаться в подробности личной жизни кандидата, которые не могут повлиять на его общественные функции («Жена обзывает кандидата Имярек «козлом»);
- связывать этническую принадлежность кандидата с его политическими и моральными качествами («Имярек с присущей его нации хитростью»).

И в заключение:

Помните о том, что зритель рассчитывает получить от нас полную и непредвзятую информацию, на основе которой он сделает свой выбор как избиратель. Наше мнение о происходящем интересует его значительно меньше, и в любом случае он должен ясно сознавать, где кончается первая и начинается второе.

Если же Вы чувствуете, что по каким-то причинам не можете сохранить непредвзятость или просто не в состоянии совладать со своим раздражением по поводу очередного «предвыборного» задания – честно попросите «старшего по званию» хоть разок Вас подменить.

Приводится по: журнал «Законодательство и практика СМИ», 1995, № 11, с. 21.

Ответственный за выпуск *И. Зайцев*
Художник *В. Тё*

ЛР № 064208 от 15.08.1995. Подписано в печать 16.08. 99.
Формат 60x90/16.
Бумага офсетная. Гарнитура Таймс. Печать офсетная. Тираж 1000 экз.

Заказ № 6814

Издательство «Права человека», 119021, Москва, Зубовский бульвар, 17
Факс: (095) 246-97-20, телефон: (095) 246-67-00
e-mail: hrpubl@glasnet.ru

Типография ОАО «Авиаиздат», Москва, ул. Ивана Франко, 48