

КОМУ ВЫГОДНО ЗАСТАВИТЬ ЖУРНАЛИСТОВ МОЛЧАТЬ?

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

Журналисты должны хорошо знать избирательное законодательство

Прежде всего, я хотел бы рассказать о той концепции, которой придерживается Центральная избирательная комиссия по поводу участия средств массовой информации в избирательном процессе.

Анализ, который был проделан сразу после кампании по выборам депутатов Государственной Думы, дает основание утверждать, что в обществе нет единого мнения по поводу проблем, о которых мы сейчас говорим. Различные точки зрения высказывают и международные наблюдатели. Большая группа международных наблюдателей, в том числе ОБСЕ дала свою оценку избирательной кампании по выборам президента. В частности, они признают "конституционную и законодательную базу выборов президента Российской Федерации соответствующей международным принципам, включая формулировки Копенгагенского документа ОБСЕ 1990 года. По их мнению, законодательство позволяет провести организованные, свободные, честные, открытые, плюралистичные и поддающиеся контролю выборы. Избирательное законодательство предоставляет кандидатам равные и честные условия для соревнования и содержит подробно изложенные положения, касающиеся независимости избирательных комиссий, финансирования предвыборной кампании и доступа к средствам массовой информации. Закон предусматривает высокий уровень открытости всех стадий избирательного процесса, в том числе в отношении прав наблюдателей.

Тем не менее, констатируют иностранные наблюдатели, остаются поводы для беспокойства. И дальше идет текст на двух страницах. По их мнению, политическая система России по-прежнему находится в зачаточном состоянии. Это они считают нормальным, поскольку вся история демократии очень короткая. Далее они считают, что, несмотря на энергичные усилия ЦИК по обеспечению соблюдения избирательного законодательства и заявления большинства кандидатов о соблюдении ими законности, кандидаты, их сторонники и предвыборные штабы в некоторых случаях обходили закон. Как пример приводится распространение анонимных агитматериалов. В отдельном разделе дана оценка деятельности средств массовой информации. Отмечены случаи заказной журналистики. Даже идет очень интересный пассаж: "Принятое в ходе думских выборов постановление ЦИК, интерпретирующее закон в смысле запрета на проведение средствами массовой информации самостоятельной агитации за или против кандидатов, осталось в силе... Несмотря на то, что оно направлено на устранение политической предвзятости прессы, данное постановление в случае его четкого и неукоснительного соблюдения могло бы помешать любому журналисту осмысленно освещать выборы".

С моей точки зрения, не совсем так надо бы было оценивать ситуацию. Я ее вижу несколько иначе, а именно: то, что проблем было гораздо больше в ходе думской кампании, объясняется, на мой взгляд, прежде всего общим достаточно низким уровнем правовой культуры в нашем обществе и тем, что некоторые представители средств массовой информации, должностные лица, творческие работники не сильно утруждают себя знакомством с избирательным законодательством. Мне приходится часто встречаться с журналистами, с должностными лицами средств массовой

информации, и я неоднократно выслушивал такие вещи:

"У нас и так много дел, у нас очень сложная работа, мы не можем изучать ваши законы. Мы знаем Закон "О средствах массовой информации", знаем гражданское законодательство –почитали Гражданский кодекс, даже знаем законы о смежных и авторских правах, и так далее, а вы еще хотите, чтобы мы смотрели Закон "О выборах".

В таком случае я могу сказать только одно: если профессионал хочет заниматься выборами, избирательным процессом, то он обязан прочитать избирательный закон.

Избирательная кампания по закону имеет совершенно четкие рамки:

она начинается с момента официального опубликования решения о назначении каких-то выборов – в данном случае это было 6 января, потому что 5 января Советом Федерации было принято решение, 6 января оно было опубликовано в "Российской газете". И закончилась избирательная кампания не 26 марта, а тогда, когда в "Российской газете" официально опубликованы итоги выборов.

Избирательное законодательство вообще действует по той концепции, которая сейчас сложилась и работает в Российской Федерации. Поэтому, когда еще до выборов в Государственную Думу Владимир Вольфович Жириновский заполнил собой средства массовой информации, и со всех концов России шли возмущенные письма граждан: "Что вообще делается, выборов нет, невозможно заглянуть в телевизор, там ничего, кроме Жириновского, нет...", мы всем отвечали: "Уважаемые избиратели! Сейчас в России действительно нет выборов, нет избирательного процесса, поэтому все, что происходит сейчас, в том числе и в эфире, и на страницах печати, не является предвыборной агитацией. И никоим образом нас не касается. Если вам что-то не нравится, пишите письма куда-нибудь в другое место, а нам не надо, потому что мы эти вопросы никак не регулируем".

В рамках избирательной кампании, в соответствии с действующим законодательством, все участники избирательного процесса имеют права и обязанности, причем, если общие права и обязанности – гражданские права (избирательные права – часть гражданских прав) – по Конституции у всех равны, то дальше начинают действовать специальные избирательные законы. В каждой кампании определяется статус участника избирательной кампании. Допустим, у одного статус просто гражданина. Не граждане не участвуют в выборах, единственное исключение – это иностранные международные наблюдатели. А дальше избирательный закон каждому участнику выборов или избирательного процесса предоставляет его собственный статус. Допустим, у меня статус "гражданин, избиратель", а далее у меня статус "член избирательной комиссии с правом решающего голоса. Этот статус отличается от статуса просто гражданина, избирателя по многим параметрам. В частности, мне вообще нельзя вести никакую предвыборную агитацию – запрещено. Если меня это не устраивает, я могу просто сложить полномочия.

И дальше начинается самое интересное. По Конституции, как я уже сегодня говорил, права гражданина в избирательной кампании равны у всех: и у токаря Петрова, и у тележурналиста с мировым именем Сергея Доренко. Как у граждан, у избирателей у них совершенно равные права, в этой части они равны перед законом. Далее, что получается? А далее получается просто: гражданин Петров с тем же объемом прав стоит у токарного станка, у него нет возможности, злоупотребляя служебным положением, вести предвыборную агитацию через средства массовой информации – токарный станок не позволяет. Сергей Леонидович, хотя у него точно такой же объем прав, находится перед микрофоном, и еще у него камера. И он может всю свою колоссальную профессиональную подготовку, весь свой интеллектуальный потенциал

обрушить на одного из зарегистрированных кандидатов и восхвалить другого зарегистрированного кандидата. Но в том–то и состоит вся разница, что гражданские права у них совершенно одинаковые, но разные условия работы, труда. Как граждане, как избиратели они, в соответствии с законом, имеют право вести агитацию в допускаемых законом формах и законными методами. Закон, еще раз говорю, каждому определяет статус. Свой статус есть и у гражданина, избирателя, руководителя средства массовой информации. И у гражданина, избирателя, журналиста, творческого работника он тоже немного отличается от статуса просто гражданина, избирателя, скажем так. Но не до такой степени, как кажется некоторым журналистам. Потому что и тот, и другой имеют право вести агитацию в тех формах и такими методами, которые определяет специальный федеральный закон. А он определяет таким образом: избиратель не имеет право вести агитацию через средства массовой информации. Так написано в законе. Можно сколько угодно ругать Центральную избирательную комиссию, лично Вешнякова, кто–то даже ругает Большакова. Но это закон такой. Если не нравится закон, можно добиваться, чтобы он был изменен – есть совершенно законные формы и методы, есть законотворческий процесс. Более того, избирательное законодательство развивается, в такой молодой демократии, как наша, – тем более! Но выполнять его каждому гражданину надо.

Теперь несколько слов о том, почему все–таки наш закон на сегодня устроен таким образом, что через средства массовой информации предвыборную агитацию может вести только зарегистрированный кандидат. И я еще раз хочу подчеркнуть, что мы. Центральная избирательная комиссия как правоприменительный орган, закон не оцениваем, не толкуем, не обсуждаем, мы его применяем.

Тут важно еще понять, что свобода слова, свобода распространения массовой информации и предвыборная агитация – это не идентичные понятия. Кто думает, что это одно и то же, тот заблуждается. Кто мне не верит, откройте Конституцию и посмотрите. Это соотносится как общее и частное, или особенное. Свобода слова – это конституционная норма. А федеральные законы регулируют узкий круг избирательных отношений. Предвыборная агитация – это не свобода распространения массовой информации. Вообще, свобода слова сохраняется везде, потому что любой гражданин, избиратель вправе вести предвыборную агитацию в устной форме сколько угодно. В форме шествий, пикетов, хождений с плакатами – нет проблем. Это разрешено! Простому избирателю запрещено вести пропаганду и агитацию через средства массовой информации! У него нет доступа к средствам массовой информации. Закон запрещает юридическим лицам (а любая редакция – это юридическое лицо) оказывать бесплатные услуги кому бы то ни было, связанные с выборами. То есть письмо избирателя на любую тему редактор вправе разместить бесплатно. А вот агитацию гражданина Петрова за имярек или против другого имярек на выборах бесплатно размещать нельзя. Редактор должен ему отказать, потому что у гражданина, избирателя нет бесплатного доступа к средствам массовой информации для предвыборной агитации, запрещено в законе.

Причем, газетная площадь для агитации может быть оплачена только из средств избирательного фонда. Избирательный фонд создает только зарегистрированный кандидат. Что касается выборов президента, то мы всем разъясняли, что доверенные лица, уполномоченные представители вправе от имени зарегистрированного кандидата вести агитацию где угодно в средствах массовой информации, но на это должно быть согласие самого зарегистрированного кандидата, и если это оплачено, то это должно быть оплачено из его фонда, если это бесплатно, то это должно быть в рамках выделения бесплатного эфирного времени и печатной площади. Вот и все.

Вместе с тем хочу подчеркнуть, что средства массовой информации имеют право и обязаны освещать избирательный процесс. По закону СМИ отводится очень серьезная

роль, без средств массовой информации никаких свободных демократических выборов вообще быть не может.

В заключение скажу, что в ходе этой кампании рабочая группа при ЦИК России провела пять заседаний. Рассмотрена масса эпизодов, связанных с нарушением закона средствами массовой информации. Но так как ни у Центральной избирательной комиссии, ни у других комиссий нет никакого желания превращаться в какой-то карательный полицейский орган, то реально в этой кампании нами составлено только два протокола:

в отношении главного редактора газеты "Правда" и в отношении главного редактора газеты "Правда Москвы". Оба оштрафованы судом. Все остальное спущено на тормозах. Хорошо это или плохо, но это так. Мы бы очень хотели, чтобы вы поняли, что мы не являемся полицейским органом, мы исполняем закон, более того, мы очень хотим, чтобы наше государство все-таки стало по-настоящему правовым, коим оно является по Конституции. Собственно, для этого мы и ведем всю свою работу, надеясь на взаимопонимание и встречное движение со стороны должностных лиц и творческих работников средств массовой информации.

Вопрос:

Михаил Александрович Федотов, известный Вам персонаж российской правовой сцены, напомнил нам замечательную историю о роликах, которые готовила Центральная избирательная комиссия, и по его версии, Центральная избирательная комиссия тем самым вела предвыборную агитацию, потому что эти ролики каждый раз содержали призыв пойти на выборы и проголосовать. Как Вы к этому относитесь?

С. В. Большаков:

Каждый может думать что угодно, в том числе господин Федотов. Это неотъемлемое право гражданина. Что касается принятия решений о том, агитация это или нет, то это прерогатива избирательной комиссии. Так записано в законе. Кому не нравится решение избирательной комиссии – любое, в том числе по этому вопросу, – он имеет право обжаловать его в суде. Суд принимает решение. Это нормальная цивилизованная форма разрешения споров и противоречий.

Что касается Центральной избирательной комиссии, то она не считает это агитацией. Она считает это информацией, а информирование входит в обязанности любой избирательной комиссии.

Вопрос:

Свобода выражения точки зрения – это один из фундаментальных принципов журналистики. Объективно получилось так, что, в основном благодаря трактовке Центральной избирательной комиссии, все это свелось к предвыборной агитации. И единственным ключевым словом там является "побуждение"... к голосованию. Давайте попробуем сейчас здесь понять, что какие-то вещи нужно обязательно дефинировать, чтобы каждый раз не вступать в конфликт. По каким критериям вы отличаете "информацию" от "побуждения"?

С. В. Большаков:

Центральная избирательная комиссия, любая избирательная комиссия субъекта Российской Федерации, окружная и так далее уполномочена принять решение – это агитация или не агитация. Критерии есть. Все они есть в законе, и есть еще наработанный практикой ряд критериев.

Как это решение отыскивается? При Центральной избирательной комиссии и при комиссиях субъектов Федерации создана так называемая рабочая группа. В нее входят несколько членов ЦИК, работники аппарата, представители средств массовой информации, Союза журналистов, в данном случае – России. Точно так же в любом субъекте. То есть входят также представители общественности. Самым демократическим путем – поднятием рук членами рабочей группы – первично решается вопрос о том, считать агитацией или нет, правомерно или противоправно. И бывает по-разному. Кто был на этих заседаниях – знает, кто не был – приходите. Далее ЦИК рассматривает решение рабочей группы.

Вопрос:

И все-таки я хотел бы попросить, чтобы Вы простым доступным языком разъяснили, что такое предвыборная агитация? Второй вопрос, связанный с первым: вообще как Вы считаете, существует ли объективная публикация (есть такой термин "объективная публикация")? Существует ли такая вещь в природе? И еще, в развитие того, о чем Вы говорили:

Вы своей инструкцией от, по-моему, 20 августа дали добро выборным должностным лицам и депутатам выступать, в том числе и в средствах массовой информации, даже если они являются зарегистрированными кандидатами, по вопросам их деятельности. Почему такая избирательность? Например, депутат может выступать, будучи зарегистрированным кандидатом или лидером политического блока, а министр не может, потому что его не выбрали?

С. В. Большаков:

Смотрите статью 8 Закона "О выборах".

Реплика:

Претензии не к закону, претензии к его трактовке! Поэтому у меня короткое предложение: давайте создадим экспертную группу при вас, при ЦИКе, куда войдут специалисты, которые разберутся хотя бы в дефинициях, потому что когда Вы произносите слово "позиционирование" или "продвижение каналов, которые вещают на территории США", то у меня просто волосы дыбом встают.

С. В. Большаков:

Уважаемые коллеги! Принимать решения будет не орган, который Вы предлагаете создать, а те органы, которые уполномочены законом. В конечном счете, это суды. Я еще раз хочу вам сказать, что любое решение любой избирательной комиссии может быть обжаловано в суде. То, о чем сейчас сказали Вы, совершенно не соответствует действительности. Это великое заблуждение, что позиция ЦИК переиначивает закон. Все, что делает ЦИК, записано в законе.

Выход здесь один: читать закон и слышать голос разума. А создание каких-то комиссий – ради Бога, никто не возбраняет, сколько угодно. Но если создать эти комиссии для того, чтобы помочь общественности уразуметь закон – это можно. А для того, чтобы решать что-то вместо судов – это нельзя.

Вопрос:

Прошло уже значительное количество избирательных кампаний, две больших, но была еще масса небольших – губернаторские выборы и прочие. Какие изъяны

законодательства Вы видите в отношении СМИ?

С. В. Большаков:

Изьянов, я думаю, много. Меня лично волнуют вопросы, связанные с определением. конечно же, правомерности и неправомерности информационных действий, связанных с предвыборной агитацией. Эти вопросы – очень сложные. В еще большей степени меня волнуют вопросы, связанные именно с теми передачами, которые прямо не являются агитационными. Речь об информационно–аналитических программах, о культурно–просветительных, о развлекательных программах, потому что здесь, на мой взгляд, закон вообще ничего не регулирует. Здесь просто пробел, а этого делать нельзя, потому что если мы с вами кандидаты, и вы каждый день в программе у Макаревича, в программе у Доренко – в общем, у всех, а меня там нет в силу того, к примеру, что журналистам я не нравлюсь, или, может, мне не хватает чего–то такого, неуловимого... "зелени", как пишут на рекламах "Шангри–Ла", то как нам относиться к этой проблеме?

Ведь, в принципе, есть же магия средств массовой информации, никто этого не отрицает – просто показывать меня с утра до вечера по три часа, а я вообще молчать буду– глядишь, электорат где–то меня приметит. Тут есть важнейшие моменты, которые нужно урегулировать.

Вопрос:

Я хочу вернуться к критериям. Что есть информационное сообщение и что есть предвыборная агитация? Коротенький пример: у нас в одном номере сообщение о том, что в Волгоград приехал Рэм Вяхирев и в этой же заметке – о том, что он приехал, как доверенное лицо и намерен агитировать за Путина. В этом же номере интервью с шоуменом Борисом Моисеевым, который говорит: "Вот молодец Путин! Он не подписал указ о том, чтобы ограничить доходы артистам!" Мы получаем административное нарушение, протокол о том, что мы сообщаем о приезде Вяхирева, а Моисеева – можно, это комиссия не замечает. Каким образом эти процессы должны регулироваться?

С. В. Большаков:

Я еще раз должен повторить: видите нарушение, не согласны – обжалуйте. Комиссия может быть не права. По идее, законодатель сделал все, чтобы комиссии были объективными, они так и комплектуются, чтобы были представлены различные политические силы и так далее, все это известно. Но, наверное, не всегда получается.

Вопрос:

Избирательная кампания длится очень короткий период времени. В то же время судебное разбирательство – это длительный процесс. В связи с этим вопрос: если фиксируется какое–то нарушение законодательства по выборам, может ли суд в рамках избирательной кампании быстро решить вопрос?

С. В. Большаков:

Да. У нас закон предусматривает конкретные сроки для разрешения избирательных споров, и суд обязан в установленные краткие сроки разрешать эти дела.

Вопрос:

Периодически возникает вопрос о перерасходах кандидатами средств избирательного

фонда. И это особенно, на мой взгляд, наглядно проявляется в использовании эфирного времени. Мы столкнулись с тем, что реально не ведется мониторинг эфира, не учитывается объем реального эфирного времени, а поскольку телекомпании в равной степени, как и кандидаты, заинтересованы в сокрытии своих доходов (телекомпании – доходов, кандидаты – расходов), то все это происходит по взаимному согласию, выдаются липовые справки по эфирному времени, в которых суммы эфира существенно занижаются. Избирательная комиссия не ведет такого мониторинга эфира и может только разводиться руками: "Что прошло – то прошло, мы не в курсе". Как регулируется этот вопрос?

С. В. Большаков.

Я могу Вам дать единственный ответ: посоветовать обратиться в суд. Если вы считаете, что избирательная комиссия что-то делает неправильно – обжалуйте. Я вполне допускаю, что действительно это может быть. И суд поправит эту комиссию и заставит ее довыполнить то, что она не сделала. Другого пути нет.