

КОМУ ВЫГОДНО ЗАСТАВИТЬ ЖУРНАЛИСТОВ МОЛЧАТЬ?

**М. ФЕДОТОВ,
секретарь Союза журналистов РФ**

Наше законодательство о выборах очень несовершенно

Согласно законодательству о выборах: Закону "Об основных гарантиях избирательных прав граждан". Закону "О выборах президента Российской Федерации", – агитация за участие в выборах является разновидностью предвыборной агитации. А предвыборная агитация, согласно все тем же законам, не может осуществляться некоторыми лицами. В число этих лиц входят избирательные комиссии. Иными словами, в переводе с юридического на русский. Центральная избирательная комиссия выпуском предвыборных клипов "Выбор упал на Петровича", "Ваш голос – решающий" и других откровенно нарушила Закон "О выборах президента" и Закон "Об основных гарантиях избирательных прав граждан". За это полагается административная ответственность в соответствии с нашим законодательством, и я жду того момента, когда кто–то обратится в Верховный суд Российской Федерации с жалобой на действия Центральной избирательной комиссии. Я не сомневаюсь, что Центральная избирательная комиссия сделает все для того, чтобы ее действия были признаны законными, но как из этой ситуации выкрутится Верховный суд, я не представляю. Потому что нарушение абсолютно четкое, и никакого другого мнения по этому поводу быть не может. Это нарушение явное, это нарушение, за которое полагается ответственность, как в отношении должностного лица (в виде штрафа), так и в отношении организации, ибо организация, которой запрещено участие в предвыборной агитации, может быть наказана в соответствии с Законом "Об административной ответственности юридических лиц". Этот закон был принят и подписан в конце декабря прошлого года. Так что господину Вешнякову грозит штраф, плюс штраф грозит и Центральной избирательной комиссии. Посмотрим, кто будет проводить эту операцию через Верховный суд Российской Федерации, мне просто интересно. Это первое.

Второе. К величайшему сожалению, наши законы о выборах можно называть законами *ad hoc*, то есть законами, принимаемыми по случаю. Давайте вспомним: выборы 93–го года проводились по указу 93–го года. Выборы в Госдуму в 95–м году проводились по закону, принятому в 95–м году. Выборы президента в 96–м году проводились по закону, принятому незадолго до этого в 95–м году. Нынешние выборы в Государственную Думу и выборы президента проводились по законам, которые были приняты за несколько месяцев до выборов. Я думаю, что если нам идти и дальше по этому пути, то нужно принимать не законы о выборах депутатов Государственной Думы или законы о выборах президента, а "Закон о выборах депутатов Государственной Думы четвертого созыва". Потом – "...пятого созыва" и т.д. Точно так же и с президентом: "Закон о выборах второго президента". Да, или "Закон о выборах Путина". Понимаете? Это реальность. Это то, что существует в действительности. Ибо соединение этих самых дат выборов и дат принятия законов как раз свидетельствует о том, что у нас каждый закон готовился именно под конкретные выборы. На мой взгляд, это абсолютно неконституционно, поскольку по Конституции у нас есть некие принципы формирования органов государственной власти, выборных органов. И там мы не найдем формулы о том, что они каждый раз формируются по каким–то своим особым правилам, которые предназначены именно для данных выборов. Все–таки эти правила должны быть едиными. Кроме того, постоянно возникает проблема: как проводить довыборы вместо выбывшего депутата, например? По какому закону, если у нас эти законы все время меняются? Поэтому лично я являюсь сторонником создания универсального

документа, а именно – избирательного кодекса Российской Федерации, где будут прописаны все процедуры, и этот документ будет уже все–таки законом постоянного действия, а не временного.

Еще хотел бы отметить следующий момент. Задача, которую поставил перед собой законодатель, создавая наши законы о выборах, заключалась в том, чтобы сделать выборы максимально не коррумпированными, чтобы исключить скрытую рекламу, поскольку скрытая реклама – это скрытое финансирование. Скрытое финансирование – это удар по основному правилу выборов, что выборы должны быть честными, выборы должны быть прозрачными. Это правильная идея, это очень разумное направление, но, как у нас обычно бывает, хотели как лучше, а как получилось – вы знаете. Так вот, решая свою главную задачу, наш законодатель не добился тех целей, которые он преследовал. В одних случаях он вообще никаких целей не добился, в других – добился других целей, а в некоторых случаях он добился противоположных целей. Вот, кстати говоря, в отношении регулирования роли средств массовой информации он добился противоположных целей. А именно: главная задача, я подчеркиваю, была в том, чтобы обеспечить прозрачность финансирования избирательной кампании. И важно было сделать так, чтобы исключить скрытую агитацию. Поэтому не нашли ничего лучшего, как установить, что агитировать могут только кандидаты, избирательные блоки, доверенные лица и т.д. И средства массовой информации были представлены в законе исключительно как инструмент, источник, производитель информационных услуг. То есть средства массовой информации не участвуют в избирательной кампании, а предоставляют информационные услуги. Хотя законодатель не очень четко выдерживает терминологию в этом вопросе, в частности, в статье 48 Закона "О выборах президента" он говорит об участии средств массовой информации в агитационной деятельности. На самом деле он как раз средства массовой информации из агитационной деятельности исключает. Я думаю, что это правильно. Средства массовой информации не должны быть субъектом агитации, потому что у средств массовой информации есть своя социальная роль, а именно: роль объективного наблюдателя. Если мы исключаем, вернее, выключаем средства массовой информации как объективного наблюдателя, то тогда мы остаемся в ситуации сплошной предвыборной агитации, то есть сплошной рекламы, саморекламы кандидатов.

Но в законе ничего не сказано о том, что средства массовой информации не могут освещать деятельность кандидатов, что они не могут освещать ход избирательной кампании. Правда, в статье 48 все того же Закона "О выборах президента" содержится, на мой взгляд, очень опасная, очень вредная норма. Там говорится о том, что некоторые средства массовой информации могут отказаться от участия в агитационной деятельности. Дальше сказано, что некоторые средства массовой информации могут отказаться от участия в освещении избирательной кампании. А дальше говорится, что отказом считается непредставление в Избирательную комиссию сведений о расценках на платную политическую рекламу в этих средствах массовой информации. Иными словами, законодатель сказал: "Или ты будешь помещать платную политическую рекламу, или ты вообще не можешь сказать ни одного слова о том, что в стране идут выборы".

Эта норма, во–первых, невыполнима, потому что представьте себе ФМ – радио, которое занимается исключительно тем, что дает музыку и в течение часа выходит с трехминутным информационным выпуском о новостях. Конечно, они не могут предоставлять платное время для политической рекламы кандидатов, это не их функция, это вообще за пределами их деятельности. Но означает ли это, что они вообще не могут сообщать о том, что в стране идет избирательная кампания? Если строго следовать закону – им это запрещено. Они не могут сказать о том, что в стране идут выборы. Естественно, это требование нарушается. Зачем создавать правовые

нормы, которые нарушаются?

Во-вторых, зачем связывать платную предвыборную рекламу с освещением избирательной кампании? Представьте себе, что вы по каким-то причинам не хотите участвовать в размещении платной предвыборной агитации. Но вас обязывают сделать это, если вы хотите сказать хоть слово о том, что в стране идут выборы. На мой взгляд, это абсолютно не правильная норма. И опасность ее именно в том, что она превращает избирательную кампанию не в конкурс кандидатов, не в выбор кандидатов, а в творческий конкурс политической рекламы, в творческий конкурс PR технологий. И избирателям в этом конкурсе уготована роль не членов жюри, нет, даже не наблюдателей, а подопытных кроликов, на которых ставят эксперименты, говорят: "Мы вам показали вот это, ну-ка посмотрим, как там с рейтингом, куда он у нас пошел?" Мы с вами в этой ситуации – подопытные кролики.

Я вспоминаю законодательство о выборах народных депутатов СССР, по которому были избраны народные депутаты СССР 10 лет назад, там как раз говорилось об обсуждении в ходе выборов политических, деловых и личных качеств кандидатов – вот была задача. Но то, к чему мы пришли сегодня, никакого отношения к обсуждению политических, деловых и личных качеств кандидатов не имеет. Речь идет совершенно о другом. И в этом смысле мне очень понравилась избирательная кампания господина Путина, который отказался вести предвыборную агитацию вообще. Это был лучший ход в его предвыборной кампании. Тем более, что как председатель правительства и исполняющий обязанности президента он имел возможность появляться на экране каждый день, в огромном количестве сюжетов.

Еще одно. Наше законодательство о выборах откровенно несовершенно и при классификации средств массовой информации. Например, есть группа средств массовой информации, которую условно можно назвать государственными, или я их называю уполномоченными, по аналогии с уполномоченными банками. Это те средства массовой информации, о которых закон говорит, что они или в числе учредителей имеют органы государственной власти, и/или финансируются не менее чем на 15% из бюджетных средств. Здесь использована формула "и/или" – законодатель очень любит эту формулу, я ее тоже, честно говоря, очень люблю – этот союз очень хорошо работает в законодательстве, но в данном случае он сослужил очень плохую службу, потому что "и/или" означает, что средство массовой информации, одним из учредителей которого является государственный орган или государственная организация, учреждение, не финансируется не только на 15%, но даже на 1% из государственного бюджета (или из федерального, из местного – это не важно). Более того, возможна ситуация, когда это финансирование в прошлом году было, а в год выборов отсутствует. Как быть в этом случае? Закон говорит, что расходы средств массовой информации по предоставлению бесплатного эфирного времени, по предоставлению бесплатной печатной площади покрываются за счет текущего бюджетного финансирования этих средств массовой информации. А если нет этого текущего бюджетного финансирования? За счет чего покрывать? На этот вопрос ни в одном из трех законов: Законе "Об основных гарантиях избирательных прав граждан", Законе "О выборах депутатов Государственной Думы", Законе "О выборах президента" – нет ответа. Или представим себе средство массовой информации, которое в год, предшествующий выборам, не получало финансовой подпитки, а в год выборов получило финансовую подпитку из бюджета. Оно должно выполнять функции вот этого государственного СМИ? Нет. По закону – нет, потому что в законе говорится о финансировании в год, предшествующий выборам, и ничего не сказано о текущем годе. Такие грубые логические ошибки присутствуют в законе в большом количестве.

Еще один замечательный пример, который касается уже не уполномоченных СМИ, а СМИ, которые я бы назвал ангажированными, то есть такими, которые создаются

самими кандидатами. Об этих средствах массовой информации закон говорит, во-первых, что такими средствами массовой информации могут быть только периодические печатные издания. А если он учредит телепрограмму или радиопрограмму? "Нет", – говорит закон. Почему? Непонятно. Кроме того, закон содержит некую неточность, которая оборачивается двойным толкованием. А именно: там говорится о периодических печатных изданиях, "учрежденных зарегистрированными кандидатами, избирательными объединениями и блоками". Избирательный блок – понятно, он может сложиться только в условиях избирательной кампании. Но избирательное объединение по закону – это общественная организация политического направления, в частности, политическая партия, которая зарегистрирована не позднее чем за год до начала избирательной кампании. Возникает вопрос: слово "зарегистрированный" относится к кому – к кандидату или и к кандидату, и к этим избирательным объединениям? И они должны быть зарегистрированы как кто – как политическая партия или как избирательное объединение? То есть, иными словами, с какого момента кандидат или политическая партия может учредить свое средство массовой информации?

На самом деле, эта норма закона абсолютно бессмысленна, потому что, конечно же, никто в ходе избирательной кампании учреждать газету после регистрации в качестве кандидата не будет, это невозможно, просто по времени невозможно. Представьте себе, как это можно реализовать? С другой стороны, абсолютно бессмысленно лишать политические партии тех средств массовой информации, которые у них есть. Газета "Сокол Жириновского" не подпадает под эту категорию ангажированных СМИ как СМИ, учрежденное кандидатом, потому что она учреждена значительно раньше, не в ходе избирательной кампании. То есть по точному толкованию закона газета "Сокол Жириновского" должна либо предоставлять платную политическую рекламу всем кандидатам, либо вообще не участвовать в выборах. Но это же смешно! Ведь политические партии создают средства массовой информации для того, чтобы постоянно работать с избирателями, в том числе и для того, чтобы подвигать избирателя на выборы. И делать вид, что этих средств массовой информации не существует, по меньшей мере, глупо.

Из того факта, что у нас нет закона о политической рекламе, что строгое толкование закона говорит о том, что политическая реклама вне пределов избирательной кампании не регулируется вообще никаким законодательством, следовательно, разрешена без всяких ограничений, кроме обычных ограничений, вытекающих из других законодательных актов, Центральная избирательная комиссия делает очень странные выводы. Например, господину Большакову принадлежит авторство совершенно гениального открытия: когда ему был задан вопрос, может ли КПРФ раздавать во время встреч с избирателями программу партии, которая была напечатана за несколько лет до этого, господин Большаков сказал: "Нет, вы не можете. Если вы хотите раздавать программу партии, то вы должны тот тираж уничтожить и выпустить новый тираж на средства избирательного фонда". Действительно, хоть стой, хоть падай! В определенном смысле он прав, потому что это вытекает из закона. Но опять–таки я призываю читать закон не только глазами, но применить еще и другую часть тела, а именно – голову, мозг. К сожалению, Центральная избирательная комиссия предпочитает читать закон только глазами.

Мы все помним, как Жириновского исключили из списков за то, что в его декларации не была заявлена квартира. В чем здесь была ошибка законодателя? Законодатель хотел, чтобы кандидаты не обманывали избирателей. Чтобы кандидат, у которого годовой доход миллион долларов, не сказал нам, что у него годовой доход тысяча рублей. Но вместо этого законодатель создал другой механизм – механизм выбрасывания кандидатов из списков. Он дал возможность избирательной комиссии выкидывать кандидатов под, в общем–то, достаточно произвольными предложениями.

Что надо было бы сделать, на мой взгляд? На мой взгляд, в случае, если избирательная комиссия обнаруживает какие-то неточности в декларации кандидата – принципиальные или непринципиальные – она имеет право и обязана дополнить его декларацию теми сведениями, которые она обнаружила. (Вообще, по отношению к избирательным комиссиям, было бы точнее все время применять слово обязана", а не словосочетание "имеет право". Потому что, когда она имеет право, то избирательная комиссия становится очень избирательной и ведет избирательную политику в отношении к различным кандидатам, а это неправильно, это не ее функция, избиратели – это мы. Мы избираем того или этого и голосуем или за этого, или за того. А она не может голосовать либо за этого, либо за того. Она должна быть за всех в одинаковой степени.)

Так вот, обнаружила избирательная комиссия, что у кандидата доход миллион долларов, и она вписывает этот доход в его декларацию. И публикует. Если хотите, давайте сделаем так, что она публикует это жирным шрифтом или красным шрифтом с уведомлением: "Внимание! Избиратель, будь осторожен, тебя пытались обмануть!". Но мы с вами должны голосовать за то, выбрать этого кандидата или не выбирать. Это наше дело. И, на мой взгляд, законодатель здесь совершил очень грубую ошибку, когда предоставил избирательным комиссиям эти права.

Вопрос:

- Михаил Александрович, мне кажется, что законодателем мод в сфере нарушений, как ни странно, выступали государственные телевизионные каналы, они задавали планку фальсификации и уровня, на котором можно заниматься нарушением законов. И поскольку государственное телевидение охватывает 85% всего телевизионного вещания, то, условно говоря, в моральном плане это развязывало другим СМИ руки: если 85% охвата охватывается фальсифицированными вещами, то почему мы должны со своими 15% (или, может быть, в печатных СМИ охват еще меньше) изменять этой тенденции? Так вот. Михаил Александрович, почему до сих пор не принят основополагающий закон о телевидении?

М. Федотов:

- Я очень сожалею о том, что в 1991 году мы пошли на компромисс с той группой, которая разрабатывала проект закона о телерадиовещании, и вычеркнули из нашего проекта закона о средствах массовой информации почти все, что касалось телевидения и радиовещания. Потому что они говорили: "У нас проект уже готов! Вычеркните из вашего закона о СМИ все, что касается телевидения и радио. Это мы урегулируем в нашем законе!". Поскольку на одном заседании обсуждались проект закона о средствах массовой информации и проект закона о телевидении и радиовещании, мы сказали: "Да, хорошо, давайте уберем из нашего закона все, что касается телевидения и радио". Слава Богу, убрали не все, оставили три статьи, сказав, что "мы оставляем эти три нормы как три гвоздика, на которые вы потом повесите свой закон о телевидении и радиовещании". Закон "О СМИ" действует уже девять лет, закона о телевидении и радиовещании нет и, я думаю, не предвидится.

Недавно мы передали в Государственную Думу концепцию развития законодательства о средствах массовой информации на ближайшие четыре года, которая была утверждена Федеративным советом Союза журналистов России. В этом документе мы написали, что закон о телевидении и радиовещании – непроходной, он не может пройти. Дело в том, что в этом законе затрагивается очень много серьезных, сложных, спорных вопросов. Спорных не в смысле теории, а в смысле интересов. Здесь сразу оказалось пересечение не двух улиц, которое обычно образует площадь, а примерно двенадцати улиц, которые образуют в Париже Площадь Звезды. Здесь –

сосредоточение очень многих конфликтов. Поэтому тот, кто готов проголосовать за этот проект по всем позициям, кроме одной, например, кроме позиции по порядку формирования комиссии по теле-, радиовещанию (все остальное его устраивает, а вот формирование комиссии его не устраивает) – он голосует против. Другого депутата как раз устраивает формирование комиссии, но его не устраивает норма, касающаяся государственного телевидения, – он опять-таки голосует против. Третий депутат, которого устраивает все, кроме, например, частного вещания, тоже голосует против. Таким образом, число противников закона приближается к общему составу Государственной Думы именно за счет того, что пытаются решить много проблем в одном документе. Поэтому мы предложили вариант – разделить закон о телевидении и радиовещании на несколько самостоятельных законопроектов.

Вопрос:

- Закон "О выборах" требуется не постоянно, а Закон "О средствах массовой информации" действует постоянно. Как Вы считаете, не получится ли так, что на период парламентских или президентских выборов Закон "О выборах" будет приоритетнее Закон "О средствах массовой информации"?

М. Федотов:

- Вопрос о приоритете решен в Законе "Об основных гарантиях избирательных прав граждан", пункт, по-моему, 7 статьи 1. Там сказано, что в случае, если другие федеральные законы (либо иные акты) о выборах и референдумах противоречат Закону "Об основных гарантиях избирательных прав", то действует Закон "Об основных гарантиях избирательных прав". Но этот приоритет – подчеркиваю! – установлен только в отношении иных законов и законодательных актов о выборах и референдумах. То есть если Закон "О выборах президента Российской Федерации" противоречит Закону "Об основных гарантиях избирательных прав", то действует Закон "Об основных гарантиях избирательных прав". Если "Закон о выборах депутатов законодательного собрания Омской области" противоречит Закону "Об основных гарантиях избирательных прав", то действует Закон "Об основных гарантиях избирательных прав". Вот та шкала приоритетов, которая установлена в законодательстве. Никаких норм, которые бы говорили о том, что если Закон "О СМИ" или другой закон противоречит Закону "О выборах", то это противоречие решается в пользу Закона "О выборах" – такого нет нигде и быть не может. Все законы равны. И если законодатель создает противоречие между законами, то это его вина, это его ошибка, и эти ошибки надо исправлять. На практике получается неправильное правоприменение, неправильное толкование.

Вопрос:

- Вы здесь неоднократно говорили о том, что закон несовершенен. Почему так происходит? Согласовывают ли положения закона, который регулирует деятельность средств массовой информации, с представителями самих средств массовой информации или согласовывают только с Минпечати?

М. Федотов:

- Конечно, это не согласовывают с представителями средств массовой информации. Более того, уважаемые коллеги, я вам открою страшную тайну: это не согласовывается даже с представителями Комитета по информационной политике Государственной Думы, потому что если бы это согласовывалось с ними, то никогда не появились бы, например, совершенно безумные нормы, имеющиеся в Законе "О физической культуре и спорте". Почитайте их, и вы увидите, что вы обязаны в каждом номере помещать материалы, пропагандирующие физкультуру, спорт, а наши теле-, радиокomпании,

независимо от форм собственности, должны в обязательном порядке показывать утреннюю и производственную гимнастику. Вам смешно, но это Закон! И если идти по пути Министерства по делам печати, то дальше следует очень простая вещь: если вы не печатаете материалы, пропагандирующие физкультуру и спорт (причем, там в законе написано "системные материалы", я не знаю, что это означает, но, видимо, в этом есть какой-то тайный смысл), то вы нарушаете закон. А по Закону "О лицензировании отдельных видов деятельности" у вас могут отобрать лицензию за нарушение законодательства. Вот вы нарушили Закон "О физкультуре и спорте" – у вас отбирают лицензию на вещание. И это притом, что Министерство по делам печати сейчас еще разрабатывает идею лицензирования для газет и журналов, то есть для периодических печатных изданий тоже. И они будут просто закрывать неугодные газеты одним движением руки, легко и непринужденно.