

Практические рекомендации для редакций средств массовой информации по соблюдению требований законодательства Российской Федерации о выборах

Практические рекомендации подготовлены для редакций средств массовой информации с целью профилактики нарушений законодательства Российской Федерации на основе требований действующего законодательства о выборах с учетом практики правоприменения и результатов мониторинга средств массовой информации в период подготовки и проведения выборов в Российской Федерации.

При подготовке данных практических рекомендаций использовались материалы брошюры «Средства массовой информации и выборы: вопросы и ответы» / М.В. Гришина, Е.С. Данилова, В.И. Луценко, Ю.Н. Пугачева, М.В. Цветкова, П.П. Шеншин. – М.: РЦОИТ, 2016 (<http://www.rcoit.ru/upload/iblock/1cd/pamsmi2016.pdf>)

Законодательная база

Федеральный закон от 12.06.2002 № 67-ФЗ «Об основных гарантиях избирательных прав и права на участие в референдуме граждан Российской Федерации» (далее – Федеральный закон № 67-ФЗ);

Федеральный закон от 22.02.2014 № 20-ФЗ «О выборах депутатов Государственной Думы Федерального Собрания Российской Федерации» (далее – Федеральный закон № 20-ФЗ);

Федеральный закон от 10.01.2003 № 19-ФЗ «О выборах Президента Российской Федерации» (далее – Федеральный закон № 19-ФЗ);

Федеральный закон от 25.07.2002 № 114-ФЗ «О противодействии экстремистской деятельности» (далее – Федеральный закон № 114-ФЗ);

Закон Российской Федерации от 27.12.1991 № 2124-1 «О средствах массовой информации» (далее – Закон о СМИ).

Основные требования законодательства Российской Федерации о выборах, касающиеся содержания материалов, а также комментарии Роскомнадзора и примеры выявленных нарушений

Предвыборной агитацией согласно статье 2 Федерального закона № 67-ФЗ называется деятельность, осуществляемая в период избирательной кампании и имеющая целью побудить или побуждающая избирателей к голосованию за кандидата, кандидатов, список, списки кандидатов или против него (них).

В соответствии с подпунктом «ж» пункта 7 статьи 48 Федерального закона № 67-ФЗ представителям организаций СМИ при осуществлении ими профессиональной деятельности **запрещается проводить предвыборную агитацию.**

При этом предвыборная агитация может проводиться кандидатом (а не представителем СМИ) на каналах организаций телерадиовещания, в периодических печатных изданиях и сетевых СМИ - в период, который начинается за 28 дней до дня голосования и прекращается в ноль часов по местному времени за одни сутки до дня голосования.

В соответствии с пунктом 2 статьи 48 Федерального закона № 67-ФЗ **предвыборной агитацией**, осуществляемой в период избирательной кампании, признаются:

а) призывы голосовать за кандидата, кандидатов, список, списки кандидатов либо против него (них);

б) выражение предпочтения какому-либо кандидату, избирательному объединению, в частности указание на то, за какого кандидата, за какой список кандидатов, за какое избирательное объединение будет голосовать избиратель (за исключением случая опубликования (обнародования) результатов опроса общественного мнения в соответствии с пунктом 2 статьи 46 Федерального закона № 67-ФЗ);

в) описание возможных последствий в случае, если тот или иной кандидат будет избран или не будет избран, тот или иной список кандидатов будет допущен или не будет допущен к распределению депутатских мандатов;

г) распространение информации, в которой явно преобладают сведения о каком-либо кандидате (каких-либо кандидатах), избирательном объединении в сочетании с позитивными либо негативными комментариями;

д) распространение информации о деятельности кандидата, не связанной с его профессиональной деятельностью или исполнением им своих служебных (должностных) обязанностей;

е) деятельность, способствующая созданию положительного или отрицательного отношения избирателей к кандидату, избирательному объединению, выдвинувшему кандидата, список кандидатов.

Информация о кандидатах, распространяемая СМИ, не является предвыборной агитацией при условии, что она не подпадает под понятие предвыборной агитации и не имеет признаков агитационных действий.

Важно понимать - СМИ могут самостоятельно публиковать исключительно **информационные материалы** о выборах, о кандидатах, о политических партиях, в том числе информацию о предвыборных мероприятиях, в которых не содержится признаков агитационных действий.

Например, возможно опубликование информационных сообщений и материалов о кандидатах, интервью с кандидатами, выпуск в эфир программ с участием кандидатов, размещение результатов опросов общественного мнения, прогнозов результатов выборов, иных аналитических материалов, связанных с выборами с обязательным соблюдением нижеописанных требований Федерального закона № 67-ФЗ.

Содержание информационных материалов, размещаемых в СМИ, должно быть объективным, достоверным и не нарушать равенство кандидатов, политических партий.

Перейдем к конкретным требованиям законодательства Российской Федерации о выборах, которые редакции СМИ обязаны соблюдать при освещении выборов.

В информационных теле- и радиопрограммах, публикациях в периодических печатных изданиях, выпусках либо обновлениях сетевого издания сообщения о проведении предвыборных мероприятий должны даваться исключительно **отдельным информационным блоком, без комментариев**

(п. 5 ст. 45 Федерального закона № 67-ФЗ,
п. 4 ст. 58 Федерального закона № 20-ФЗ
п. 5 ст. 46 Федерального закона № 19-ФЗ)

Информируя о кандидатах, как сообщалось ранее, журналисты должны соблюдать принципы беспристрастности, объективности, достоверности, равенства прав кандидатов, политических партий.

Принцип равенства кандидатов, политических партий при осуществлении СМИ информирования избирателей означает недопустимость

замалчивания общественно значимой информации об одних кандидатах, политических партиях в сочетании с постоянным информированием о любых, даже о самых незначительных действиях других кандидатов, других политических партий, обнародования имеющейся негативной информации об одном кандидате и замалчивание аналогичной информации о другом и т.д.

Запрет комментирования информации о предвыборных мероприятиях означает, что информационные сообщения, во-первых, должны идти отдельным блоком, во-вторых, не должны включать мнения любого лица, в том числе и журналиста, не выражать личную оценку деятельности или личности какого-либо кандидата. Журналист должен подавать информацию объективно и всесторонне, избегая возможности трактовать данное сообщение, как информацию, склоняющую к явному выбору одного из остальных кандидатов.

Кроме того, данное требование также подразумевает недопустимость замалчивания информации о проводимых участниками избирательного процесса предвыборных мероприятиях с одновременным освещением таких же мероприятий, проводимых другими участниками избирательного процесса.

При опубликовании (обнародовании) результатов опросов общественного мнения, связанных с выборами и референдумами, редакции средств массовой информации, граждане и организации, публикующие (обнародующие) эти результаты, обязаны указывать перечень конкретных данных

(п. 2 ст. 46 Федерального закона № 67-ФЗ

п. 2 ст. 60 Федерального закона № 20-ФЗ

п. 2 ст. 47 Федерального закона № 19-ФЗ)

Законодатель относится к опубликованию результатов опросов как деятельности по информированию избирателей, а не как к предвыборной агитации.

Если СМИ в период агитации публикуют информацию, которая содержит результаты опросов граждан относительно предстоящих выборов, то они обязаны указывать следующие данные:

- название организации, которой проводился опрос;
- место проведения опроса (*город, регион и т.д.*);
- время проведения опроса (*дата*);
- количество опрошенных граждан (*выборку*);
- каким способом проводился сбор информации (*анкетирование, интервьюирование, фокус-группа и т.д.*);

- точная формулировка вопроса, используемая при опросе граждан;
- статистическую оценку возможной погрешности;
- лицо (лиц), заказавшее (заказавших) проведение опроса;
- лицо (лиц), оплатившее (оплативших) указанную публикацию (указанное обнародование).

Однако возможность выпуска агитационных материалов в форме результатов опросов общественного мнения не исключается. Причем такой выпуск не будет нарушать требования закона, если будут соблюдены общие требования к выпуску агитационных материалов - избирателю должно быть понятно, что данный материал носит агитационный характер.

Пример публикации с нарушением названных требований:

«В преддверии выборов губернатора и депутатов в муниципалитет в <...(регион)...> провели соцопрос. Как показало исследование, почти половина ярославцев (40,1%) пойдет на выборы. Есть и те, кто пока не определился - 12,8%. Около 8% респондентов не собираются идти на избирательные участки. Партийные предпочтения у жителей региона тоже разные, но лидирующие позиции занимает партия Единая Россия, за нее готовы отдать свой голос 43,9% респондентов. Второе место у КПРФ - 12,1%, третье место у ЛДПР - 9,8%. Далее идут Справедливая Россия - 4,8%, Яблоко - 2,2%, Парнас - 1,6%. Остальные голоса разделились между Коммунистами России, партией Родина и Патриотами России. Партия Единая Россия - очевидный лидер по данным исследования, а все вместе взятые партии проигрывают ей».

Из требуемых данных материал содержит только место проведения опроса.

В течение пяти дней до дня голосования, а также в день голосования запрещается опубликование (обнародование) результатов опросов общественного мнения, прогнозов результатов выборов, иных исследований, связанных с проводимыми выборами

(п. 3 ст. 46 Федерального закона № 67-ФЗ,

п. 3 ст. 60 Федерального закона № 20-ФЗ,

п. 3 ст. 47 Федерального закона № 19-ФЗ)

За 5 дней до дня голосования и в день самого голосования (день выборов) запрещается опубликование и размещение в СМИ информации, содержащей результаты опросов, прогнозы или иные данные относительно предстоящих выборов.

Следовательно, любая информация, содержащая конкретные данные, согласно которым можно спрогнозировать итоги предстоящих выборов, а также аналитические материалы, содержащие предположения и прогнозы о возможных победителях среди кандидатов, возможное количество голосов, обнародованные в указанный период, будет являться нарушением.

Примеры материалов с нарушениями указанных требований:

материал опубликован за 4 дня до выборов:

«По прогнозу политолога <...>, нынешний глава <...> победит в первом же туре, получив от 55 до 65 процентов. За действующего врио губернатора <...>, по итогам августа, собираются проголосовать 63 процента горожан».

материал опубликован за 2 дня до выборов:

«...Больше всех голосов предрекают старым главам - <...> в Белгородской области (77%) и <...> в Мордовии (73%), меньше всего - <...> (Томская область) и <...> (Севастополь) - соответственно 54% и 55%...».

Что же касается публикации не информационных, а агитационных материалов (предвыборной агитации), то редакциям СМИ необходимо также обратить внимание на нижеуказанные требования законодательства о выборах.

Публикация агитационных материалов не должна сопровождаться редакционными комментариями в какой бы то ни было форме, а также заголовками и иллюстрациями, не согласованными с соответствующим кандидатом, избирательным объединением

(п. 5 ст. 52 Федерального закона № 67-ФЗ,

п. 16 ст. 66 Федерального закона № 20-ФЗ,

п. 15 ст. 53 Федерального закона № 19-ФЗ)

При публикации агитационных материалов в СМИ редакция не должна сопровождать их заголовками и иллюстрациями, которые могут исказить смысл и цель агитационного материала, и, тем самым, нарушить права кандидата; давать свои комментарии и отражать собственную позицию, относительно того или иного кандидата в какой-бы то ни было форме, за исключением тех случаев, когда такие действия согласованы с кандидатом.

Использование в агитационных материалах высказываний физического лица о кандидате, об избирательном объединении, по вопросу референдума допускается только с письменного согласия данного физического лица

(п. 9 ст. 48 Федерального закона № 67-ФЗ,
п. 9 ст. 62 Федерального закона № 20-ФЗ,
п. 7 ст. 49 Федерального закона № 19-ФЗ)

Данная норма касается как положительных, так и отрицательных, а также нейтральных высказываний.

П. 9 ст. 48 Федерального закона № 67-ФЗ также содержит исчерпывающий перечень случаев, в которых получение письменного согласия физического лица на использование в агитационных материалах его высказываний не требуется:

а) использование избирательным объединением на соответствующих выборах высказываний выдвинутых им кандидатов;

б) использование обнародованных высказываний о кандидатах, об избирательных объединениях с указанием даты (периода времени) обнародования таких высказываний и наименования средства массовой информации, в котором они были обнародованы;

в) цитирование высказываний об избирательном объединении, о кандидате, обнародованных на соответствующих выборах иными избирательными объединениями, кандидатами в своих агитационных материалах, изготовленных и распространенных в соответствии с законом.

В случае размещения высказываний физического лица в печатном агитационном материале документ, подтверждающий согласие, должен быть представлен в избирательную комиссию вместе с экземплярами агитационных материалов. В случае размещения агитационного материала в СМИ документ, подтверждающий согласие, представляется в избирательную комиссию по ее требованию.

При проведении выборов использование в агитационных материалах изображений физического лица допускается только в установленных законом случаях

(п. 9.1 ст. 48 Федерального закона № 67-ФЗ,
п. 9.1 ст. 62 Федерального закона № 20-ФЗ,
п. 7.1 ст. 49 Федерального закона № 19-ФЗ)

При проведении выборов использование в агитационных материалах изображений физического лица допускается только в следующих случаях:

а) использование избирательным объединением изображений выдвинутых им на соответствующих выборах кандидатов (в том числе в составе списка кандидатов), включая кандидатов среди неопределенного круга лиц;

б) использование кандидатом своих изображений, в том числе среди неопределенного круга лиц.

При этом получение согласия на использование соответствующих изображений не требуется.

Запрет на использование изображений в агитационных материалах обусловлен ограничением возможности для участников избирательной кампании использовать ресурсы иных личностей (авторитет, популярность, узнаваемость, прочее) в агитационных целях. Использование изображений неопределенного круга лиц при этом допускается постольку, поскольку эти изображения помогают донести до избирателей смысловую нагрузку сюжета, в котором используется изображение кандидата.

Под неопределенным кругом лиц следует понимать неперсонифицированных субъектов, представляющих определенную социальную группу (врачи, учителя, пенсионеры и т.д.), на которую направлены определенные программные положения кандидата или политической партии, или группа лиц, объединенных определенным творческим замыслом, обуславливающим содержание агитационного материала (гости мероприятия, участники какого-либо события, к примеру, спортсмены на соревнованиях, участники демонстрации, митинга, собрания и т.д.). При этом значение личностных качеств данных субъектов должно отсутствовать, а единственной целью их присутствия в агитационном материале должно быть формирование образа и выражение позиции непосредственно кандидатом, политической партией.

Запрещается привлекать к предвыборной агитации лиц, не достигших на день голосования возраста 18 лет, в том числе использовать изображения и высказывания таких лиц в агитационных материалах

(п. 6 ст. 48 Федерального закона № 67-ФЗ,
п. 8 ст. 62 Федерального закона № 20-ФЗ,
п. 6 ст. 49 Федерального закона № 19-ФЗ)

Запрещается любое привлечение несовершеннолетних лиц, к агитационной деятельности: к распространению призывов голосовать «за» или «против» кандидата в устных выступлениях, в печати и в теле- или

радиоэфире, во время массовых мероприятий. Важно понимать, что все изображения детей запрещены, в том числе изображения детей кандидатов.

При обнаружении в СМИ агитационных материалов или при демонстрации предвыборной кампании также запрещается использовать фотографии или изображения несовершеннолетних, цитирование их высказываний.

Примеры материалов с нарушениями указанных требований:

Публикация в региональном печатном издании



Предвыборные программы кандидатов, избирательных объединений, иные агитационные материалы, выступления кандидатов и их доверенных лиц, граждан на публичных мероприятиях, в средствах массовой информации не должны содержать призывы к совершению экстремистской деятельности, либо иным способом побуждать к экстремистским деяниям, а также обосновывать или оправдывать экстремизм
(выдержки из п. 1 ст. 56 Федерального закона № 67-ФЗ)

Согласно ст. 1 Федерального закона от 25.07.2002 № 114-ФЗ «О противодействии экстремистской деятельности» к экстремистской деятельности (экстремизму) относится (выдержки из закона, имеющие отношение к деятельности СМИ):

- насильственное изменение основ конституционного строя и нарушение целостности Российской Федерации;
- публичное оправдание терроризма и иная террористическая деятельность;
- возбуждение социальной, расовой, национальной или религиозной розни;
- пропаганда исключительности, превосходства либо неполноценности человека по признаку его социальной, расовой, национальной, религиозной или языковой принадлежности или отношения к религии;
- нарушение прав, свобод и законных интересов человека и гражданина в зависимости от его социальной, расовой, национальной, религиозной или языковой принадлежности или отношения к религии;
- воспрепятствование осуществлению гражданами их избирательных прав и права на участие в референдуме или нарушение тайны голосования, соединенные с насилием либо угрозой его применения;
- воспрепятствование законной деятельности государственных органов, органов местного самоуправления, избирательных комиссий, общественных и религиозных объединений или иных организаций, соединенное с насилием либо угрозой его применения;
- совершение преступлений по мотивам, указанным в пункте "е" части первой статьи 63 Уголовного кодекса Российской Федерации;
- пропаганда и публичное демонстрирование нацистской атрибутики или символики либо атрибутики или символики, сходных с нацистской атрибутикой или символикой до степени смешения, либо публичное демонстрирование атрибутики или символики экстремистских организаций;
- публичные призывы к осуществлению указанных деяний либо массовое распространение заведомо экстремистских материалов, а равно их изготовление или хранение в целях массового распространения;
- публичное заведомо ложное обвинение лица, замещающего государственную должность Российской Федерации или государственную должность субъекта Российской Федерации, в совершении им в период исполнения своих должностных обязанностей деяний, указанных в статье и являющихся преступлением.

Следует отметить, что публикация в СМИ материалов с признаками экстремизма вне зависимости от тематики материала (в данном случае тематика, связанная с выборами) будет являться нарушением действующего законодательства Российской Федерации в сфере средств массовой информации.

При проведении предвыборной агитации не допускается злоупотребление свободой массовой информации
(выдержки из п. 1 ст. 56 Федерального закона № 67-ФЗ)

К злоупотреблению свободой массовой информации согласно статье 4 Закона о СМИ относится распространение в СМИ:

- информации в целях совершения уголовно наказуемых деяний;
- сведений, составляющих государственную или иную специально охраняемую законом тайну;
- материалов, содержащих публичные призывы к осуществлению террористической деятельности или публично оправдывающих терроризм, других экстремистских материалов;
- материалов, пропагандирующих порнографию;
- материалов, пропагандирующих культ насилия и жестокости;
- материалов, содержащих нецензурную брань;
- информации об экстремистской организации без указания на то, что она ликвидирована или ее деятельность запрещена на территории Российской Федерации;
- сведений о способах, методах разработки, изготовления и использования, местах приобретения наркотических средств, психотропных веществ и их прекурсоров, пропаганда каких-либо преимуществ использования отдельных наркотических средств, психотропных веществ, их аналогов и прекурсоров;
- сведений о специальных средствах, технических приемах и тактике проведения контртеррористической операции, если их распространение может препятствовать проведению контртеррористической операции или поставить под угрозу жизнь и здоровье людей;
- информации о несовершеннолетнем, пострадавшем в результате противоправных действий (бездействия);
- сведений, содержащих инструкции по самодельному изготовлению взрывчатых веществ и взрывных устройств;
- информации, содержащей предложения о розничной продаже дистанционным способом алкогольной продукции, и (или) спиртосодержащей пищевой продукции, и (или) этилового спирта, и (или) спиртосодержащей непищевой продукции, розничная продажа которой ограничена или запрещена законодательством;
- иной информации, распространение которой запрещено федеральными законами.

В случае установления фактов распространения вышеназванной информации к СМИ будут применяться меры пресекательного характера – вынесение предупреждения редакции и учредителям СМИ, а также составление протоколов об административных правонарушениях.

Проведение предвыборной агитации в день голосования и в предшествующий ему день запрещается

(п. 3 ст.49 Федерального закона № 67-ФЗ,

п. 3 ст. 63 Федерального закона № 20-ФЗ,

п. 3 ст. 50 Федерального закона № 19-ФЗ)

Предвыборная агитация на каналах организаций телерадиовещания, в периодических печатных изданиях и сетевых СМИ проводится **в период, который начинается за 28 дней до дня голосования и прекращается в ноль часов по местному времени за одни сутки до дня голосования.**

Соответственно проведение предвыборной агитации в день голосования и «день тишины» запрещено.

Пример материала с нарушениями указанных требований:

На информационном портале (СМИ) в день голосования велась текстовая трансляция хода выборов. При этом редакция в качестве иллюстрации того, что один из кандидатов посетил избирательный участок и отдал свой голос, разместила видеоматериал с интервью данного кандидата, в котором присутствовала следующая информация:

«00:26 - Я надеюсь, что активность (граждан) позволит организовать второй тур выборов.

00:29 - Если мы не дадим нашему сопернику набрать 50% и я стану вторым, а по всем опросам так это и получается, то второй тур выборов вполне реален».