
ПРАВОВЫЕ ОСНОВАНИЯ ИСПОЛЬЗОВАНИЯ ИНТЕРНЕТА КАК СОЦИОЛОГИЧЕСКОЙ ТЕХНОЛОГИИ В ИЗБИРАТЕЛЬНЫХ КАМПАНИЯХ

С.Н. Егоров

Российский университет дружбы народов
ул. Миклухо-Маклая, 6, Москва, Россия, 117198

В статье анализируется отечественная практика использования интернет-технологий в избирательных кампаниях с точки зрения соответствия российскому законодательству; прослеживаются общие тенденции; ставится ряд актуальных проблем.

Ключевые слова: социологические технологии, интернет-технологии, правовые основания, российское законодательство.

Влияние Интернета, мировой компьютерной сети, содержащей огромное количество структурированной и упорядоченной информации, на формирование общественного мнения уже сегодня трудно переоценить. Собственно, именно эта компьютерная сеть позволила сформировать ту совокупность баз и банков данных, технологий их ведения и использования, информационно-телекоммуникационных систем и сетей, функционирующих на основе единых принципов и по общим правилам, обеспечивающим информационное взаимодействие организаций и граждан, а также удовлетворение их информационных потребностей, которая называется единым информационным пространством. Уже поэтому с самого начала использование Интернета в качестве избирательной технологии и — шире — в качестве существенного элемента избирательного процесса было только вопросом времени.

Одной из первых стран, в которой начали использоваться избирательные интернет-технологии, стали США. Мировая компьютерная сеть была задействована уже в ходе выборов президента США в 1996 г. Но тогда кандидаты ограничились просто размещением на сайте электронной версии своей предвыборной программы — фактически электронной «визитки». В 2000 г. команды обоих претендентов на должность президента США стали использовать Интернет в целях сбора пожертвований на избирательную кампанию и привлечения в свои ряды новых сторонников. Электронные «визитки» превратились в интернет-странички, с их помощью кандидаты могли доносить свои идеи до широкой аудитории, которую им никогда не удалось бы собрать в ходе традиционных предвыборных поездок.

Предвыборный сайт Барака Обамы имел уже 70 тысяч только зарегистрированных пользователей (без учета посетителей) и, помимо собственно агитационных материалов, был снабжен ссылками на 16 крупнейших в США социальных сетей. Кроме того, на нем был размещен чат, система онлайн-пожертвований и интернет-магазин, предлагавший предметы с символикой кандидата. Кроме сайта, команда Обамы постаралась использовать и другие возможности Интернета. В частности, немало шума наделали его предвыборные ролики на крупнейшем

в мире видеохостинге YouTube. Следует отметить, что для их «доставки» до избирателей предвыборный штаб Обамы использовал принципы рекламного распространения, что позволило достичь показателя в несколько миллионов просмотров. Официальный сетевой ресурс Джона Маккейна был намного скромнее и выдерживался (видимо, в соответствии с имиджем партии консерваторов) в строгих традициях, фактически представляя собой обычную интернет-визитку кандидата, «дооснащенную» последними новостями о его кампании.

Анализ использования избирательных интернет-технологий позволяет выделить следующие характеристики, делающие Интернет одним из эффективных каналов распространения политической рекламы:

- круглосуточный доступ. В течение всего времени посетители сайта могут получить интересующую их информацию;
- возможность прямой и косвенной агитации, а также передачи практически любой информации;
- возможность оперативного изменения содержания информации;
- возможность использовать при размещении любой информации мультимедийные средства, что позволяет получить более информативное представление о кандидате;
- возможность для кандидата или его представителей общаться с избирателями в режиме онлайн.

В России о необходимости правового регулирования использования Интернета в избирательной кампании заговорили после громкого скандала. 19 декабря 1999 г., т.е. в день выборов в Государственную думу РФ, Фонд эффективной политики (ФЭП) опубликовал на сайте «Выборы в России» результаты опросов общественного мнения. Исследование проводилось по давно известной методике, получившей название exit poll, согласно которой гражданам, выходящим из помещений избирательных участков, задается вопрос о том, за кого они проголосовали. Опрос проводился в 20 крупнейших городах России, его результаты размещались в Интернете практически в режиме реального времени с начала голосования. Ситуация осложнялась тем, что начиная с 9:00 19 декабря каналы ОРТ и РТР начали в каждом выпуске новостей рекламировать этот сайт как самый полный и достоверный источник информации о ходе выборов. В результате оперативного вмешательства Центральной избирательной комиссии эта акция была прекращена, но, как говорится, «появилась тема для размышления».

Действовавший на тот момент п. 5 ст. 38 Федерального закона от 12.06.2002 № 67-ФЗ «Об основных гарантиях избирательных прав и права на участие в референдуме граждан Российской Федерации» (Закон об основных гарантиях избирательных прав) гласил: «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», т.е. все, что может помешать гражданам в свободной оценке их политического выбора (в том числе данные социологических опросов) в указанный период, не должно

иметь места. Норма вводилась для уменьшения давления на свободный и осознанный выбор гражданами своих представителей в высших органах власти; подобная норма присутствует в законодательстве многих демократических государств. Однако ФЭП воспользовался правовой коллизией, возникшей в связи со сложившейся практикой применения Закона РФ от 27.12.1991 «О средствах массовой информации» (Закон о СМИ), которая позволяла вывести информационные сайты, размещенные в Интернете, из-под определения «средство массовой информации».

В соответствии со ст. 2 Закона о СМИ под массовой информацией понимаются предназначенные для неограниченного круга лиц печатные, аудиовизуальные и иные сообщения и материалы, а под средством массовой информации — периодическое печатное издание, радио-, теле-, видеопрограмма, кинохроникальная программа, иные формы периодического распространения массовой информации. Соответственно, сайты в Интернете подпадают под это определение. Пункт 2 ст. 24 Закона о СМИ устанавливает норму, согласно которой периодическое распространение массовой информации через телекоммуникационные сети (в том числе и Интернет) регулируется теми же правилами, что и распространение радио- и телепрограмм. Характеристики «периодичность сайта» (обновление информации) и «массовость информации» (неограниченный круг пользователей Сети) говорят о том, что владельцы сайта обязаны осуществить лицензирование своей деятельности и зарегистрировать свой ресурс как СМИ. Однако никаких организационных и правовых механизмов для реализации этой установленной законом обязанности разработано не было. В итоге сложилась практика, в соответствии с которой лишь некоторые владельцы сетевых информационных ресурсов в добровольном порядке проходили регистрацию в качестве СМИ, в то время как подавляющее большинство их коллег закон просто игнорировало. Этой юридической «брешью» и воспользовались политтехнологи.

Поскольку переломить сложившуюся практику применения Закона о СМИ не представлялось возможным, потребовалось ввести специальное дополнение в избирательное законодательство. Пункт 7 ст. 45 Закона об основных гарантиях избирательных прав устанавливает, что в день голосования до момента окончания голосования на территории соответствующего избирательного округа, округа референдума запрещается публикация (обнародование) данных об итогах голосования, о результатах выборов, референдума, в том числе размещение таких данных в информационно-телекоммуникационных сетях общего пользования, включая Интернет (в ред. ФЗ от 21.07.2005 № 93-ФЗ), а п. 3 ст. 46 названного закона запрещает опубликование (обнародование) результатов опросов общественного мнения, прогнозов результатов выборов и референдумов, иных исследований, связанных с проводимыми выборами и референдумами, в том числе их размещение в информационно-телекоммуникационных сетях общего пользования (включая Интернет) в течение пяти дней до дня голосования, а также в день голосования.

Однако вопрос о правовых основаниях степени участия в избирательном процессе интернет-СМИ и — шире — интернет-сайтов остался.

Пункт 1 ст. 47 «Организации телерадиовещания и периодические печатные издания, используемые для информационного обеспечения выборов и референду-

мов» Закона об основных гарантиях избирательных прав (в ред. ФЗ от 21.07.2005 № 93-ФЗ) говорит, что информационное обеспечение выборов и референдумов соответствующего уровня осуществляется с использованием государственных, муниципальных и негосударственных организаций телерадиовещания, редакций государственных, муниципальных и негосударственных периодических печатных изданий. Таким образом, в перечень используемых для информационного обеспечения избирательного процесса СМИ интернет-СМИ не попали. Только п. 3 ст. 48 «Предвыборная агитация, агитация по вопросам референдума» Закона об основных гарантиях (в ред. ФЗ от 21.07.2005 № 93-ФЗ) указывает, что предвыборная агитация, агитация по вопросам референдума может проводиться: а) на каналах организаций телерадиовещания и в периодических печатных изданиях; б) посредством проведения агитационных публичных мероприятий; в) посредством выпуска и распространения печатных, аудиовизуальных и других агитационных материалов; г) иными не запрещенными законом методами, что, в принципе, допускает участие интернет-СМИ и интернет-сайтов вообще в избирательном процессе (подпункты «в» и «г»).

Пункт 10 той же статьи обязывает политические партии, выдвинувшие кандидатов, список кандидатов, которые зарегистрированы избирательной комиссией, не позднее чем за 10 дней до дня голосования публиковать свою предвыборную программу не менее чем в одном государственном или муниципальном (соответственно уровню выборов) периодическом печатном издании, а также размещать ее в информационно-телекоммуникационной сети общего пользования Интернет. Для такой публикации используется бесплатная печатная площадь, предоставляемая избирательным объединениям, кандидатам в соответствии с настоящим Федеральным законом, иным законом, либо такая публикация оплачивается из средств избирательного фонда политической партии, избирательного фонда кандидата, выдвинутого этой политической партией (в ред. ФЗ от 21.07.2005 № 93-ФЗ, от 05.12.2006 № 225-ФЗ).

Пункт 1 (в ред. ФЗ от 05.12.2006 № 225-ФЗ) ст. 56 «Ограничения при проведении предвыборной агитации, агитации по вопросам референдума» Закона об основных гарантиях (в ред. ФЗ от 21.07.2005 № 93-ФЗ) налагает определенные ограничения на информацию, размещаемую в частности в Интернете, указывая, что предвыборные программы кандидатов, избирательных объединений, иные агитационные материалы (в том числе размещаемые в информационно-телекоммуникационных сетях общего пользования, включая Интернет), выступления кандидатов и их доверенных лиц, представителей и доверенных лиц избирательных объединений, представителей инициативной группы по проведению референдума и иных групп участников референдума, граждан на публичных мероприятиях, в средствах массовой информации (в том числе размещаемые в информационно-телекоммуникационных сетях общего пользования, включая Интернет) не должны содержать призывы к совершению деяний, определяемых в ст. 1 Федерального закона от 25.07.2002 № 114-ФЗ «О противодействии экстремистской деятельности» как экстремистская деятельность, либо иным способом побуждать к таким

деяниям, а также обосновывать или оправдывать экстремизм. Запрещается агитация, возбуждающая социальную, расовую, национальную или религиозную рознь, унижающая национальное достоинство, пропагандирующая исключительность, превосходство либо неполноценность граждан по признаку их отношения к религии, социальной, расовой, национальной, религиозной или языковой принадлежности, а также агитация, при проведении которой осуществляются пропаганда и публичное демонстрирование нацистской атрибутики или символики либо атрибутики или символики, сходных с нацистской атрибутикой или символикой до степени их смешения. Не может рассматриваться как разжигание социальной розни агитация, направленная на защиту идей социальной справедливости.

Вместе с тем определенная «недосказанность» в правовом регулировании использования интернет-технологий в избирательной кампании ощущается. Она заметна, даже если просто обратить внимание на то, насколько подробно прописаны права и обязанности «традиционных» средств массовой информации, участвующих в избирательном процессе, и насколько неясны соответствующие права и обязанности интернет-СМИ и просто информационных сайтов, которые могут быть задействованы на выборах.

Впрочем, и само понятие интернет-СМИ не получило четкого определения. Главных проблем здесь две: какие интернет-ресурсы относятся к средствам массовой информации; надо ли регистрировать интернет-СМИ. Готовящиеся в Совете Федерации поправки в Закон о СМИ направлены на решение этих проблем: дать четкое определение интернет-СМИ и предписать регистрацию такого СМИ, но на добровольной основе. Однако, как отметил один из разработчиков законопроекта, член Совета Федерации Владимир Слуцкер, отвечая на вопросы читателей «Ленты.Ру», в соответствии с Законом о СМИ внесение юридического определения интернет-СМИ не накладывает на незарегистрированные информационно-новостные ресурсы никаких дополнительных ограничений, если они не противоречат российскому законодательству.

Следует отметить, что нет ясности и с правовым статусом Интернета вообще, при том что необходимость установления правового регулирования общественных отношений, формирующихся в процессе его использования, осознается практически всеми. В индустриально развитых государствах и в государствах с переходными типами экономики используются концептуально различные подходы к формированию системы правовых актов, призванных регулировать информационные отношения, формирующиеся в мировых компьютерных сетях (это связано с тем, что индустриально развитые государства формировали соответствующее законодательство поэтапно, эволюционно, а государства переходных экономик — единым блоком). В России вопрос о правовом регулировании Интернета находится в стадии обсуждения, что постепенно выводит нашу страну на путь эволюционного (по образцу индустриально развитых стран) развития соответствующего законодательства.

Таким образом, можно говорить о том, что в настоящее время функционирование российского Интернета не регламентируется широкой специализированной

правовой базой. В такой ситуации вполне можно допустить вероятность возникновения новых конфликтных ситуаций, в том числе и в рамках избирательного процесса. Опыт показывает, что скорость принятия правовых норм, касающихся использования сетевых избирательных технологий, прямо пропорциональна развитию политического влияния Интернета. А то, что это влияние в России будет только расти, причем, возможно, в геометрической прогрессии, — объективная реальность.

Так, сегодня в России наблюдается стабильное увеличение количества пользователей Интернета. В частности, по данным фонда «Общественное мнение», их количество по состоянию на 2007 г. составило 28 млн человек или 25% населения. По сравнению с 2004 г. произошло почти двукратное увеличение — в тот период Интернетом пользовались 13% населения страны или 14,6 млн человек. Учитывая, что 28 млн человек — значительная часть избирателей, Интернет неизбежно приобретает особое значение в избирательных кампаниях, в силу чего информационные технологии превращаются в прямое и эффективное орудие воздействия на электорат и трансформируются в условиях конкурентной борьбы в технологии избирательные. Кроме того, американские эксперты полагают, что сайт — более эффективное средство, позволяющее привлекать и, что гораздо более важно, удерживать внимание: работники избирательных штабов в состоянии занять внимание потенциального избирателя по телефону в среднем в течение 45 сек., телевизионные рекламные ролики — примерно 30 сек., а если человек зашел на веб-сайт избирательной кампании, то он будет оставаться в нем в среднем 8 мин.

Значение использования Интернета усиливается и кризисом «традиционных» политических коммуникаций, применяющихся в рамках избирательного процесса. Результатом этого кризиса становится относительно низкая электоральная активность граждан. Для «активизации» избирателей Интернет вполне может стать весьма эффективным коммуникационным каналом. Следует отметить и еще одну особенность избирательных интернет-технологий: наибольшего эффекта их применение может дать в кампаниях федерального уровня. «Первые ласточки» уже есть: ролик «Хороший, хороший, хороший», размещенный в Сети во время избирательной кампании в Государственную думу РФ в ноябре—декабре 2007 г., посмотрели полмиллиона пользователей.

В настоящее время нет никаких препятствий формально-юридического характера для создания правовых норм, регулирующих отношения по поводу распространения предвыборной информации в сети Интернет. Ориентиром могли бы стать нормы, регламентирующие участие в избирательном процессе телерадиокомпаний и печатных периодических изданий, содержащиеся в избирательном законодательстве. В качестве начала работы необходим пошаговый анализ возможностей и эффективности применения Закона «Об основных гарантиях избирательных прав и права на участие в референдуме граждан Российской Федерации» для регулирования «сетевой» избирательной кампании. Думается, что это — насущная задача ближайшего будущего.

**LAW BASICS FOR INTERNET UTILIZATION
AS SOCIOLOGICAL TECHNOLOGY
IN ELECTION CAMPAIGN**

S.N. Egorov

Peoples' Friendship University of Russia
Miklukho-Maklaya str., 6, Moscow, Russia, 117198

In this article is presented an analysis of the correspondence of the practice and tendencies for Internet utilization as sociological technology in election campaign and shown some actual connected problems.

Key words: sociological technologies; Internet technologies; law basics; Russian Law.