ПРАВО СМИ

Денисова Алёна Сергеевна, старший преподаватель департамента медиа Национального исследовательского университета «Высшая школа экономики», аспирант Научно-методического центра «Кафедра ЮНЕСКО по авторскому праву и другим правам интеллектуальной собственности» факультета права Национального исследовательского университета «Высшая школа экономики», Москва, Россия; e-mail: adenisova@hse.ru

ТВОРЧЕСКИЕ РАБОТНИКИ СМИ КАК КАНДИДАТЫ И СУБЪЕКТЫ ИЗБИРАТЕЛЬНОГО ПРОЦЕССА: ПРАВОВЫЕ АСПЕКТЫ

В настоящей статье впервые раскрывается особый статус работников СМИ, которые становятся кандидатами на выборах, реализуя свое пассивное избирательное право. Цель данного исследования – изучение особенностей правового статуса творческих работников СМИ – кандидатов избирательного процесса, в связи с чем автор обращается к нормам избирательного законодательства РФ, анализирует сложившуюся практику судов и территориальных избирательных комиссий. При этом автор применяет общенаучные методы функционального и системного анализа, а также частнонаучные методы анализа правовой информации и интервьюирование[1]. Поскольку избирательное законодательство РФ не раскрывает понятие «творческие работники СМИ», автор в статье предлагает собственную их классификацию, выделяя особую роль ведущего. Предусмотренные избирательным законодательством ограничения для творческих работников СМИ, находящихся в статусе кандидатов, работают точечно. Автором изучены причины имеющихся злоупотреблений.

Ключевые слова: *творческие работники СМИ, ведущий, представители СМИ, журналист, избирательная кампания, выборы, ведущий-кандидат.*

Alena S. Denisova, Senior Lecturer at the Media Department, National Research University Higher School of Economics, PhD student at the Scientific and Methodological Center "UNESCO Chair on Copyright and Other Intellectual Property Rights" of the Faculty of Law, National Research University Higher School of Economics, Moscow, Russia; e-mail: adenisova@hse.ru

CREATIVE MEDIA WORKERS AS CANDIDATES AND SUBJECTS OF THE ELECTORAL PROCESS: THE LEGAL ASPECTS

This paper is the first to highlight the special status of media workers who become election candidates exercising their right to be elected. The aim of the study is to examine the legal status of creative media workers as candidates in the electoral process, for which reason the author turns to the RF electoral legislation, analyzes the existing court practice and the practice of Territorial Electoral Commissions. In doing this, the author uses general scientific methods of functional and systems analysis as well as specific scientific methods of analyzing legal information and interviewing. As the RF electoral legislation fails to clarify the concept of creative media workers, the author of the paper proposes her own classification of these with special emphasis on presenters. It is found that the restrictions for creative media workers with the candidate status envisaged by the electoral legislation are ineffective in practice. In addition, the author studied and listed the reasons for the existing abuses.

Key words: *creative media workers, presenter, media representatives, journalist, election campaign, election, presenter as candidate.*

DOI: 10.30547/vestnik.journ.5.2019.182201

Введение

В научной дискуссии достаточно внимания было уделено вопросам участия средств массовой информации и журналистов в информировании избирателей о выборах. Довольно подробно А. Г. Рихтер (Рихтер, 2016: 203–219), И. А. Панкеев (Панкеев, 2019: 27–56) рассматривали критерии отграничения информирования избирателей от незаконной агитации, а также о правовом статусе журналистов и СМИ в период избирательной кампании. Правовой статус журналиста при освещении избирательной кампании раскрыт в учебнике М. А. Федотова (Федотов, 2002: 183–222). Помимо правовых исследований, имеются отдельные научные статьи по этическим вопросам деятельности журналистов в период избирательной кампании (Пикин, 2012: 111–116), а также по смежным с медиаправом вопросам, связанным с особенностя-

ми освещения СМИ выборов разных лет. При этом отсутствуют исследования статуса работников СМИ, выступающих на выборах в роли кандидатов. В условиях развития цифровых технологий СМИ играют большую роль в формировании политической повестки дня, особенно в период избирательной кампании. Журналисты и другие творческие работники СМИ все чаще сами становятся субъектами предвыборной борьбы. До настоящего времени не уделялось должного внимания вопросам ограничений, предусмотренных для них законом в статусе кандидатов. Актуальность и новизна настоящего исследования обусловлены не только отсутствием исследовательской дискуссии, но и попыткой автора рассмотреть исследуемое явление через призму национального регулирования, международных стандартов, сложившейся правоприменительной практики, а также через проблему этических норм журналистики.

Творческие работники СМИ:
понятие и отличия от «журналиста» и «представителя СМИ»

Закон предусматривает определенные ограничения для журналистов в период избирательной кампании, если они приобретают статус кандидатов в депутаты, реализуя тем самым право гражданина быть избранным (пассивное избирательное право) согласно избирательному законодательству РФ. В Федеральном законе № 67-ФЗ от 12.06.2002 г.[2] используются также понятия «представители СМИ» и «другие творческие работники СМИ». При этом ФЗ № 67-ФЗ содержит в себе понятие «представители СМИ», тогда как понятие «другие творческие работники СМИ» не раскрывается. Однако ограничения, предусмотренные избирательным законодательством РФ, распространяются на обе группы указанных субъектов.

Определение журналиста, данное в статье 2 Закона РФ № 2124-1[3], охватывает целый ряд профессий, существующих в современных редакциях СМИ. Это обстоятельство закрепляет за их носителями информационно-правовой статус журналиста, но при соблюдении ключевого условия – наличия связи с редакцией, которая может выражаться в договорных, бездоговорных отношениях, но обязательно по поручению, заданию или иному документу редакции зарегистрированного СМИ (так, как это допускается по смыслу статьи 52 Закона РФ № 2124-1). Любопытно, что к такому субъекту

одновременно применимо определение «представителя СМИ», данное в п. 52 ст. 2 ФЗ № 67-ФЗ, как «лицо, имеющее редакционное удостоверение или иной документ, удостоверяющий его полномочия представителя организации, осуществляющей выпуск средств массовой информации»[4]. Разница лишь в том, что, по смыслу пункта 11 статьи 30 ФЗ № 67-ФЗ, речь идет именно о представителях СМИ, которые действуют от имени либо в интересах СМИ и направлены им для сбора информации в целях подготовки репортажа (сообщения и т. п.) о выборах. То есть термин *представители СМИ* введен скорее для удобства, чтобы условно выделить тех журналистов, которые получили аккредитацию и пришли на выборы по заданию редакции для подготовки соответствующего материала (сообщения).

Таким образом, при определенном стечении обстоятельств, а именно в случае подготовки журналистом материала (сообщения) о выборах в рамках редакционного задания (или договора), при наличии специальной аккредитации, правовые статусы «журналиста» по смыслу Закона РФ № 2124-1 и «представителя СМИ» по смыслу ФЗ № 67-ФЗ пересекаются. Всегда ли при этом представителем СМИ будет считаться только журналист? Очевидно, что нет. Необходимой для этого связью с редакцией может обладать достаточно широкий круг сотрудников СМИ.

В редакции СМИ работают представители разных профессий, напрямую не связанных с журналистикой, но тесно соприкасающихся с ней. Их деятельность носит вполне творческий характер, может быть «обслуживающей», организующей работу журналиста или целой редакции. Так кого же имел в виду законодатель, упоминая «других творческих работников СМИ» в ФЗ № 67-ФЗ? Вопрос тем актуальнее, что в том же ФЗ № 67-ФЗ не дается какой-либо дефиниции. Обратимся к альтернативным источникам регулирования статуса творческого работника.

Статья 351 Трудового кодекса РФ упоминает «творческих работников СМИ», но не конкретизирует, кто входит в их число. Само определение «творческий работник» дается в «Основах законодательства Российской Федерации о культуре», где законодатель придерживается определения, данного в Рекомендации ЮНЕСКО «О положении творческих работников, принятой странами-участницами в 1980 г. в Белграде на 21 сессии Генеральной конференции ЮНЕСКО: «Творческий работник – физическое лицо, которое создает или интерпретирует культурные ценности,

считает собственную творческую деятельность неотъемлемой частью своей жизни, признано или требует признания в качестве творческого работника, независимо от того, связано оно или нет трудовыми соглашениями и является или нет членом какой-либо ассоциации творческих работников (к числу творческих работников относятся лица, причисленные к таковым Всемирной конвенцией об авторском праве, Бернской конвенцией об охране произведений литературы и искусства, Римской конвенцией об охране прав артистов – исполнителей, производителей фонограмм и работников органов радиовещания*)*»[5].

Важно, что творческий работник СМИ должен быть связан профессиональными обязательствами с конкретным СМИ, зарегистрированным в установленном законом порядке. Также ФЗ № 67-ФЗ предусматривает для такого работника СМИ отдельные профессиональные ограничения в контексте его пассивного избирательного права на срок избирательной кампании. В связи с этим важно разобраться, кого же имел в виду законодатель под «другими творческими работниками СМИ» в ФЗ № 67-ФЗ.

«Другие творческие работники СМИ» в избирательном праве: классификация

На наш взгляд, законодатель под «другим творческим работником СМИ» в первую очередь подразумевал ведущего в силу очевидных причин: создание объектов авторского и смежного права в эфире (материал и исполнение); возможность доступа к широкой аудитории и, как результат, высокая узнаваемость; привлекательность его телевизионных или радийных возможностей для заинтересованных политических групп; возрастающий приоритет телевидения перед остальными СМИ[6].

В этом ключе интересен отечественный опыт избирательной кампании 1993 г., когда в РФ состоялись первые выборы в Государственную Думу РФ, основанные на конституционных принципах демократии и плюрализма. Указом Президента РФ от 29.10.1993 года № 1792 (ныне утратившим силу) было утверждено «Положение об информационных гарантиях предвыборной агитации» (далее – Положение), которое в какой-то степени стало отправной точкой современного избирательного законодательства РФ. Многие нормы Положения можно увидеть в современных ФЗ № 67-ФЗ и Законе РФ № 2124-1 в части правил взаимодействия СМИ с кандидатами и

партиями во время предвыборной агитации, информирования избирателей и соответствующих ограничений для СМИ. Особый интерес представляют пункты положения о правовом статусе ведущих, которые прямо обозначены как самостоятельные субъекты и которым запрещено участвовать в предвыборной агитации наравне с журналистами, отдавать предпочтение каким-либо партиям или кандидатам, ограничивать их эфирное время на дебатах и круглых столах, нарушать порядок проведения последних. П. 23 Положения предусматривал следующее: «Журналист, являющийся кандидатом в депутаты Государственной Думы или Совета Федерации либо доверенным лицом кандидата, должен приостановить свое участие в подготовке программ на телевидении и радио в качестве журналиста. Журналист, являющийся кандидатом в депутаты Государственной Думы или Совета Федерации <...> не может участвовать в информационных программах, предвыборных дебатах, "круглых столах" в качестве их ведущего» (Батурин, 1994:15). Выделяя особые ограничения для ведущего-кандидата, разработчики Положения уже тогда понимали и признавали особую роль такого ведущего и возможные злоупотребления со стороны этого субъекта. Современный ФЗ № 67-ФЗ не выделяет этого субъекта отдельно, зато вводит понятие «других творческих работников СМИ», очевидно подразумевая прежде всего именно ведущих, предлагая более широкую интерпретацию, что весьма любопытно в рамках исследования.

Рассмотрим всех потенциальных «творческих работников СМИ». Что вообще относится к творческой деятельности? Ответ дан в «Основах законодательства РФ о культуре»: «создание культурных ценностей и их интерпретация». Творческий характер в деятельности работников СМИ логичнее всего прослеживать через природу создаваемых ими объектов. В основном это произведение или их совокупность как результат интеллектуальной деятельности, охраняемый авторскими и смежными правами. В этом смысле Четвертая часть Гражданского кодекса РФ четко отграничивает лиц, напрямую не участвующих в создании произведения, от авторов (соавторов), чьим творческим трудом оно создается. В правовой науке выделяют разные критерии для отнесения результата интеллектуальной деятельности к произведению – критерии новизны, оригинальности, уникальности (Кашанин, 2016: 50–59) и недопустимости так называемого «параллельного сотворчества»[7]. Последний критерий означает невозможность создания абсолютно идентичных объектов разными лицами в силу индивидуально-

сти творчества. В. Я. Ионас (Ионас, 1963: 12; 28–35), Р. А. Мерзликина, А. С. Юмашев (Мерзликина, Юмашев, 2008: 18–21), А. В. Милицин (Милицин, 2008: 67), А. В. Брушилинский (Брушилинский, 1965: 48), И. А. Панкеев, А. А. Тимофеев (Панкеев, Тимофеев, 2019, а: 7–23) особое внимание уделяли критериям творчества и объективной формы выражения произведения при определении его охраноспособности. При соблюдении всех критериев созданный объект способен признаваться самостоятельным охраноспособным произведением. В СМИ произведениями могут стать авторские статьи, выпуски, репортажи, журналистские расследования в текстовой, графической, музыкальной и аудиовизуальной форме. Соответственно, помимо журналистов, к творческим работникам СМИ могут относиться редакторы, режиссеры, дизайнеры, композиторы, сценаристы, фотографы, художники, операторы. В этом смысле гримеры, костюмеры, гостевые редакторы, исполнительные продюсеры, художники по костюмам, свету, декорациям, менеджеры по промоутированию, рекламе и многие другие не всегда могут претендовать на этот статус, поскольку конечным результатом их труда являются организационно-технические услуги, а не произведение, созданное творческим трудом.

В связи с этим предлагаем с помощью критерия личного участия работника в создании конечного продукта – сообщений и материалов для СМИ – выделить тех, кто в наибольшей степени может относиться к правовому статусу «творческого работника СМИ» по закону: телеведущих (или корреспондентов), креативных продюсеров, режиссеров, операторов, редакторов, радиоведущих, композиторов, сценаристов, дизайнеров (а также фотографов, художников, аниматоров и т. п.). На наш взгляд, предложенный критерий наиболее точно следует логике законодателя и позволяет производить дифференциацию на уровне правоприменения. Очевидно, что признание конкретного работника СМИ в качестве «творческого работника СМИ» по смыслу ФЗ № 67-ФЗ в спорных случаях остается за судом.

Интересно, что некоторые вышеуказанные работники СМИ могут также приобретать статус журналиста, предусмотренный Законом РФ № 2124-1. Это обстоятельство уже само по себе будет налагать на них ограничения, рассмотренные ранее.

Для творческих работников существуют отдельные нормативы в трудовом законодательстве, регулирующие их профессиональную деятельность. Пришедшие на смену квалификационным

справочникам профессиональные стандарты со временем пополняют документальную базу регулирования труда творческих работников СМИ. В настоящее время зарегистрированы следующие профессиональные стандарты для работников СМИ, чья профессия предполагает участие в создании контента: корреспондент СМИ, редактор СМИ, оператор СМИ, режиссер СМИ, фотограф, специалист по видеомонтажу, графический дизайнер[8].

В рамках Указа Президента РФ № 597 от 7 мая 2012 г.[9] в 2014 г. был принят профессиональный стандарт «Ведущий телевизионной программы». Главной особенностью телеведущего, в отличие от журналиста, является предложенная разработчиками цель его деятельности: «Быть лицом телеканала и центральной фигурой программы; обретать доверие телезрителей при подаче информации, ведении телепрограмм»[10]. Таким образом, разработчики профессионального стандарта особо подчеркивают масштаб влияния телеведущего на сознание телезрителей. Сложно отрицать возможные последствия такого влияния в виде коммерческой или политической заинтересованности третьих лиц или же самих ведущих в рамках исполнения своих профессиональных обязанностей в эфире. Существующие злоупотребления отчасти пресекаются нормами Закона РФ № 2124-1 и ФЗ № 67-ФЗ, которые будут раскрыты в статье.

В целом, стремление законодателя отдельно оговорить в ФЗ № 67-ФЗ статус «журналистов», «представителей СМИ» и «других творческих работников СМИ», особенно в статусе кандидатов, нацелено на соблюдение конституционных принципов проведения справедливых выборов через предусмотренную для них систему ограничений. Насколько эффективно работает в этой части законодательство – рассмотрим далее.

Ограничения профессиональной деятельности для творческих работников СМИ в качестве кандидатов на выборах

В пункте 1 статьи 40 ФЗ № 67-ФЗ указано, что «кандидаты, являющиеся должностными лицами, журналистами, другими творческими работниками организаций, осуществляющих выпуск средств массовой информации, при проведении своей избирательной кампании не вправе использовать преимущества своего должностного или служебного положения»[11]. В пункте 5 описаны способы использования самих преимуществ, среди которых к работникам СМИ напрямую относятся: доступ или его обеспечение к государ-

ственным и муниципальным СМИ в обход такого же равного доступа другим кандидатам, а также обнародование любых агитационных материалов в период избирательной кампании, референдума в СМИ, оплаченных не из средств избирательного фонда.

Также, в соответствии с частью второй статьи 40 ФЗ № 67-ФЗ, говорится об ограничении для интересующих нас субъектов, которые «на время их участия в выборах освобождаются от выполнения должностных или служебных обязанностей»[12]. На практике такие кандидаты, как правило, берут отпуск, который продолжается в течение срока проведения выборов[13].

Более того, журналисты и «другие творческие работники СМИ», зарегистрированные как кандидаты либо являющиеся их доверенными лицами либо уполномоченными представителями кандидатов или избирательных объединений, помимо приостановления своей трудовой деятельности в СМИ, должны воздержаться от освещения избирательной кампании и в других СМИ. Причем запрет «распространяется только на избирательную тематику и не препятствует творческим выступлениям и публикациям журналистов по другим проблемам»[14]. Комитет Министров Совета Европы с такой точкой зрения не согласен, что можно проследить по Рекомендации № R (99) 15 Комитета Министров государств-членов о мерах по освещению избирательной кампании средствами массовой информации, принятой Комитетом Министров от 09.09. 1999 года на 678 встрече заместителей министров (далее – Рекомендация № R (99) 15)[15]. Раздел 2 Рекомендации № R (99) 15 в п.3 акцентирует внимание на том, что особое внимание должно уделяться как раз тем программам в СМИ, которые хотя и напрямую не связаны с освещением избирательной компании, в отличие от новостных и иных схожих программ, но способны так или иначе повлиять на мнение избирателей, что очень важно в контексте баланса между справедливыми, честными выборами и высокой социальной ролью журналистики в демократическом обществе, свободной от какого-либо влияния и заинтересованности, в том числе политической. Учитывая авторитет международных стандартов при формировании национального законодательства для стран-участниц Совета Европы (в том числе РФ), вышеуказанное положение Рекомендации № R (99) 15 видится недооцененным в рамках избирательного законодательства РФ. На практике это порождает некоторые дополнительные злоупотребления, о которых речь пойдет далее.

Практика злоупотреблений в избирательном праве со стороны творческих работников СМИ в статусе кандидатов: проблемы и тенденции

Несмотря на имеющиеся запреты, судебная практика показывает, что попытки совмещения кандидатского статуса с профессиональной деятельностью в СМИ существуют. Подобное происходит периодически и, как правило, контролируется и пресекается кандидатами-конкурентами на уровне предвыборной «гонки».

Суды в таких спорах обращают внимание на контекст публикаций, если спор касается их агитационного характера, а также на момент вступления в силу ограничений, как это было в споре по делу № 33-1289/2011[16] между кандидатами-конкурентами, один из которых был главным редактором газеты «Знамя Труда» и по совместительству пишущим автором в этом же издании. Конкурент настаивал на том, что подготовленные им агитационные публикации вышли в период избирательной кампании, тогда как законом это запрещено. Ленинградский областной суд установил, что публикации были сделаны до момента регистрации главного редактора кандидатом, что не представляет собой нарушения. В деле № 33-9370/2013[17] Волгоградский областной суд также отклонил жалобу кандидата-заявителя к телеведущему авторской программы на телеканале «*Viasat* ТВ 1000» «Горожане хотят знать», обратив внимание на дату выхода выпуска спорной программы – до вступления в силу ограничений. А относительно агитационного характера спорного выпуска суд дополнительно учел и то, что программа, в которой телеведущий активно и открыто высказывал собственное мнение о действующей власти, выходила в эфир на протяжении десяти лет. Спорный выпуск лишь информировал избирателей о предстоящих выборах, что не является нарушением с точки зрения избирательного законодательства. Следовательно, любое «выражение предпочтения» кандидатам и партиям в данном выпуске «является не чем иным, как разновидностью выражения мнений», а потому незаконное обвинение в таком действии в отношении профессиональной деятельности представителей СМИ «означало бы ограничение свободы выражения мнений и нарушение свободы массовой информации (статья 29, части 1, 3 и 5 Конституции Российской Федерации)»[18].

Таким образом, любая деятельность работника СМИ по информированию избирателей о предстоящих выборах, совершенная им в СМИ до момента регистрации в качестве кандидата в РФ и не пред-

ставляющая собой незаконную агитацию, не может расцениваться как нарушение избирательного законодательства. Греческое законодательство о выборах в этом плане еще более последовательно предусматривает строгое ограничение по сроку в тридцать три месяца, для того чтобы государственный служащий (и приравненный к нему субъект) мог оставить свой пост не менее чем за указанный срок для пресечения любой возможности злоупотреблений или использования должностных полномочий с его стороны, заранее понимая свои возможности для злоупотреблений[19].

Подобные споры также рассматриваются территориальными избирательными комиссиями (далее – ТИК). В 2017 г. на выборах в Тверскую городскую Думу произошел спор между конкурентами-кандидатами, один из которых также был главным редактором газеты «Местное время. Тверь» (Д. В. Фадеев). Фадеев опубликовал в газете собственную статью «Очернители», содержащую агитационный материал в пользу своей партии. Депутат-конкурент настаивал на незаконности указанной публикации, поскольку она вышла в период избирательной кампании. Спор рассматривала рабочая группа ТИК Московского района города Твери по информационным спорам и иным вопросам информационного обеспечения выборов, которая в итоге признала статью агитационной в нарушении подпунктов «б»–«е» пункта 2 статьи 45 Избирательного кодекса Тверской области, где говорится о неоднократности подобных публикаций как о важном критерии для признания нарушения. Поскольку вышла только одна незаконная агитационная публикация, Фадеева не сняли с выборов. Спор больше интересен аргументацией самого Фадеева относительно должного приостановления своей журналисткой деятельности на период избирательной кампании. Он утверждал, что не имеет никакого отношения к публикации, а его авторство – всего лишь бренд, под которым публикуются материалы разных авторов в выделенной рубрике[20]. Очевидно, что налагаемые избирательным законодательством запреты на кандидатов из сферы СМИ работают точечно, ведь никто не может гарантировать, что после временного отстранения такого кандидата от работы в СМИ он не сможет или не станет использовать свой профессиональный ресурс для целей предвыборной борьбы. Получается, что перечень злоупотреблений должностным положением со стороны работников СМИ выходит за рамки диспозиции нормы ФЗ № 67-ФЗ (п. 5 ст. 40). Это означает, что норму нельзя считать «рабочей» и актуальной для ре-

ального положения дел, учитывая при этом и размытость статуса «иные творческие работники СМИ». Заявление г-на Фадеева о личном бренде затрагивает серьезный исследовательский вопрос: насколько эффективны формальные ограничения, установленные законом для работников СМИ, реализующих свое пассивное избирательное право, если на практике их нарушения представляют собой не только злоупотребления, которые прописаны в законе, но и альтернативные варианты профессиональных злоупотреблений. Например, нарушение этического кодекса журналиста в части непредвзятости и достоверности распространяемой информации. Или такие злоупотребления, которые могут вытекать из приемов политического маркетинга с использованием в интересах партии медийного образа ведущего-кандидата.

При этом вышесказанное не оспаривает необходимость и справедливость таких ограничений, но ставит новые задачи по изучению нестандартных форм злоупотреблений и выработке эффективных механизмов борьбы с ними.

В некоторых же спорных ситуациях все разрешается неформальным способом. В 2017 г. в ТИК Московского района города Твери один из споров как раз разрешился неформально. Телеведущего программы «Местное время. Тверь» на телеканале ВГТРК-Тверь Алексея Григоращенко как кандидата на выборах в Тверскую городскую Думу попросили предоставить документы, подтверждающие его отпуск на время участия в выборах. Телеведущий же не считал нужным приостанавливать свою деятельность, поскольку, по его мнению, ограничения его как ведущего не касались[21]. Несмотря на очевидность статуса «творческого работника СМИ» у ведущего, на практике возникают подобные недопонимания. Ведущие-кандидаты также стремятся обойти существующие ограничения для сохранения участия в телепрограмме, причитающихся рейтингов и публичности, считая, что не подпадают ни под одну из категорий, указанных в законе. Мы полагаем, что они заблуждаются или намеренно лукавят, поскольку нет оснований не считать их творческими работниками СМИ, а иногда даже журналистами, особенно если речь идет об авторской программе или прямых эфирах. Несмотря на то что законодатель на них прямо не указывает, он их явно подразумевает. На это есть причины.

Закон к тому же не запрещает продолжать телеведущему оплачиваемую «творческую деятельность»[22] после избрания, хотя и сущест-

вуют риски злоупотребления полномочиями уже после избрания в депутаты: использование телевизионной трибуны для лоббирования интересов партии, использование административного ресурса при запросе информации, отсутствие объективности и достоверности в подготавливаемых материалах и сообщениях и т. п. За последние годы занятие государственных должностей (в том числе выборных) отечественными телеведущими стало популярным, при этом не все из них прекращают договоры с телеканалами. К примеру, депутаты Государственной думы Федерального собрания Российской Федерации VII созыва, бывшие телеведущие «Первого канала» и «России 1» Петр Толстой, Евгений Ревенко, Инга Юмашева в 2016 г. в результате избрания расторгли контракты с телеканалами. Автор и ведущий политической программы «Международное обозрение» на телеканале «Москва 24» Евгений Примаков, несмотря на занятие выборной должности, продолжает ее выпуски. Бывший депутат Государственной Думы, глава комиссии по информационной политике в Совете Федерации Алексей Пушков – телеведущий аналитической программы «Постскриптум» на телеканале «ТВЦ» – также совмещает государственную должность с работой над авторской телепрограммой. В результате возникает ситуация, при которой происходит смешение социальных и правовых статусов журналиста и депутата в органах власти, что порождает ряд противоречий. Если не на законодательном уровне, то на этическом точно. Очевидно, что с развитием информационного общества вопрос этики в целом выходит на новый уровень. Развитие каналов коммуникации власти с обществом идет стремительно, в том числе с использованием традиционных СМИ, новых медиа и медийных лиц. В условиях возможности политической пропаганды возрастает роль медийного саморегулирования. В настоящее время ведутся активные дискуссии на международном уровне относительно вопроса развития и совершенствования деятельности института саморегулирования. В Докладе ЮНЕСКО за 2017–2018 гг. «Мировые тренды свободы выражения мнения и развития медиа» (*World Trends in Freedom of Expression and Media Development. Global report 2017/2018* – далее Доклад ЮНЕСКО)[23] говорится об эффективности работы органов саморегулирования в странах Западной Европы, причиной чего стал отказ от процедур регистрации и лицензирования СМИ, что изначально повлияло на высокую самоорганизацию самих СМИ и органов саморегулирования, создаваемых для защиты важных конституционных ценностей свободы слова и информации в деятель-

ности СМИ. В целом Доклад ЮНЕСКО поднимает актуальные вопросы саморегулирования в странах, которые пошли по иному пути развития и вынуждены на сегодняшний день создавать авторитетные, эффективные и независимые от государственного воздействия и контроля органы. На сегодняшний день в России существует орган медийного саморегулирования – Общественная Коллегия по жалобам на прессу (далее – Коллегия), и она действительно вносит большой вклад в формирование качественной журналистики в России. Очевидно, что злоупотребления со стороны работников СМИ, выступающих в статусе кандидатов или депутатов, также должны рассматриваться Коллегией в силу некоторой правовой неопределенности, которая сложилась вокруг исследуемого вопроса. Однако анализ показал, что из 194 решений, принятых Коллегией в период с 2005 по 2019 гг., только три жалобы касаются неэтичного поведения журналистов в период избирательной кампании[24], а все остальные – освещения избирательной кампании в СМИ (то есть не связаны с выдвижением журналистов в кандидаты на выборах). Проблема в том, что – при явной пользе деятельности Коллегии – ее авторитет в обществе недооценен, а исполнение ее решений на сегодняшний день носит исключительно добровольный характер, поскольку конкретные санкции не применяются из-за отсутствия у Коллегии полномочий судебной власти по закону. В этом и заключается главная проблема положения подобного арбитража в условиях общества, которое только начинает стремиться к демократическим механизмам существования и саморегуляции.

Выводы и заключения

Итак, мы выяснили, что под «другими творческими работниками СМИ» имеются в виду в первую очередь ведущие, а также некоторые работники СМИ, чей творческий труд подразумевает непосредственное и прямое участие в производстве материалов СМИ, а также выражение собственного мнения через разные формы творчества. Столь широкая трактовка, на наш взгляд, связана со стремлением минимизировать возможные злоупотребления *количественно*, за счет увеличения субъектного состава, способного нести ответственность в рамках избирательного законодательства. Практика же показывает, что основными субъектами нарушений в исследуемой сфере являются ведущие и журналисты, реже – главные редакторы.

Нечеткость определения «иные творческие работники СМИ» по ФЗ № 67-ФЗ порождает ряд злоупотреблений, как прямо прописанных в законе, так и альтернативных – злоупотреблений в статусе кандидата. Последние могут выражаться в нарушении журналистами норм профессиональной этики. В этой связи необходим поиск новых инструментов обнаружения и пресечения таких злоупотреблений. Перспективным направлением видится повышение авторитета органов местного самоуправления в РФ, повышение роли и авторитета решений, принимаемых профессиональным сообществом.

Анализ практики показал, что имеющиеся в ФЗ № 67-ФЗ ограничения для работников СМИ, совмещающих профессиональную деятельность в СМИ со статусом кандидата на выборах, работают точечно, оставляя почву для появления новых форм злоупотреблений, которые остаются безнаказанными и способны негативно влиять, прежде всего, на качество и роль журналистики в обществе, на возможность доступа избирателей к достоверной информации, на соблюдение принципа проведения честных и справедливых выборов в демократическом обществе.

По результатам интервью[25] можно сделать вывод, что ряд споров, связанных с совмещением статуса работника СМИ с кандидатским статусом, зачастую не доходит до процедурных их разрешений в ТИК или судах в силу сложившейся политической тактики давления внутри самой институции. Среди зафиксированных судебных споров большинство связано именно с телеведущими-кандидатами, и ни у конкурентов, ни у судов не вызывает сомнения справедливость требуемых от них законом обязательств по временному прекращению профессиональной деятельности в СМИ на период избирательной кампании.

Примечания

[1] Интервью автора с уполномоченным избирательного объединения «Региональный отдел Политической партии «СПРАВЕДЛИВАЯ РОССИЯ» в Тверской области», в настоящее время – помощником депутата ГДФС РФ Чепы А. В. по работе в Тверской области, Тихомировым Алексеем Александровичем. 2018. Окт.

[2] Федеральный закон № 67-ФЗ от 12.06.2002 г. «Об основных гарантиях избирательных прав и права на участие в референдуме граждан Российской Федерации» // Собрание законодательства РФ. 2002. Июнь, 17. № 24. Ст. 2253.

[3] Закон РФ от 27.12.1991 № 2124-1 «О средствах массовой информации» // Российская газета. 1992. Февр., 8. № 32.

[4] Федеральный закон № 67-ФЗ от 12.06.2002 г. «Об основных гарантиях избирательных прав и права на участие в референдуме граждан Российской Федерации» // Собрание законодательства РФ. 2002. Июнь, 17. № 24. Ст. 2253.

[5] «Основы законодательства Российской Федерации о культуре» // Ведомости СНД и ВС РФ.1992. Ноябрь, 19. № 46. Ст. 2615.

[6] Отраслевой доклад Федерального агентства по печати и массовым коммуникациям «Телевидение в России в 2017 году». Федеральное агентство по печати и массовым коммуникациям. Режим доступа: http://fapmc.ru/slabovid/activities/reports/2018/teleradio.html. (дата обращения: 03.06.2019).

[7] См.: Определение Конституционного Суда РФ от 20.12.2005 № 537-О "Об отказе в принятии к рассмотрению жалобы гражданина Хавкина Александра Яковлевича на нарушение его конституционных прав положениями статей 6 и 7 Закона Российской Федерации «Об авторском праве и смежных правах"» // КонсультантПлюс. Режим доступа: http://www.consultant.ru/document/cons_doc_LAW_59332/ (дата обращения 21.08.2018).

[8] Портал Федеральных государственных образовательных стандартов высшего образования. Профессиональные стандарты. Средства массовой информации, издательство и полиграфия. Режим доступа: http://fgosvo.ru/docs/101/69/2/11 (дата обращения: 03.04.2019).

[9] Указ Президента РФ № 597 от 7 мая 2012 г. «О мероприятиях по реализации государственной социальной политики» // Собрание законодательства РФ. 2012. Май, 7. № 19. Ст. 2334.

[10] Приказ Минтруда России от 04.08.2014 № 534н «Об утверждении профессионального стандарта "Ведущий телевизионной программы"» // Бюллетень нормативных актов федеральных органов исполнительной власти. 2014. № 49.

[11] Федеральный закон от 12.06.2002 № 67-ФЗ «Об основных гарантиях избирательных прав и права на участие в референдуме граждан Российской Федерации» // Собрание законодательства РФ. 2002. Июнь, 12. № 24. Ст. 2253.

[12] Там же.

[13] См.: Определение Верховного Суда РФ от 11.03.2011 № 47-Г11-18.

[14] *Авакьян С. А.* Научно-практический комментарий к Федеральному закону «Об основных гарантиях избирательных прав и права на участие в референдуме граждан Российской Федерации» / отв. ред *А. А. Вешняков*; науч.ред. *В. И. Лысенко*. М.: Норма, 2003. С. 605.

[15] См.: Recommendation No. R (99) 15 of the Committee of Ministers to member States on measures concerning media coverage of election campaigns (Adopted by the Committee of Ministers on 9 September 1999 at the 678th meeting of the Ministers' Deputies). *Council of Europe*. Режим доступа: https://search.coe.int/cm/Pages/result_details.aspx?ObjectID=09000016805e3c6b. (дата обращения: 10.06.20019).

[16] См.: Определение Ленинградского областного суда от 03.03.2011 № 33-1289/2011.

[17] См.: Апелляционное определение Волгоградского областного суда от 19.08.2013 по делу № 33-9370/2013.

[18] См.: Определение Ленинградского областного суда от 03.03.2011 № 33-1289/2011.

[19] Постановление ЕСПЧ от 01.07.1997 «Гитонас (Gitonas) и другие против Греции» (жалобы № 18747/91, 19376/92 и 19379/92) [рус. (извлечение), англ.]. Европейский суд по правам человека. Избранные решения. Т. 2. М.: Норма, 2000. С. 455–460.

[20] Территориальная избирательная комиссия Московского района города Твери. Режим доступа: http://tikmosc.izbirkom69.ru/index.php?page=postanovleniya-2017-goda-chast-2 (дата обращения: 12.08.2018).

[21] Интервью автора с уполномоченным избирательного объединения «Региональный отдел Политической партии «СПРАВЕДЛИВАЯ РОССИЯ» в Тверской области», в настоящее время – помощником депутата ГДФС РФ Чепы А. В. по работе в Тверской области, Тихомировым Алексеем Александровичем. 2018. Окт.

[22] См.: ч. 9 ст. 4 Федеральный закон от 12.06.2002 N 67-ФЗ «Об основных гарантиях избирательных прав и права на участие в референдуме граждан Российской Федерации» // Собрание законодательства РФ. 2002. Июнь, 12. № 24. Ст. 2253.

[23] World Trends in Freedom of Expression and Media Development. Global report 2017/2018. *UNESCO*. Режим доступа: https://en.unesco.org/world-media-trends-2017 (дата обращения: 05.06.2019).

[24] См.: Решения Общественной коллегии по жалобам на прессу РФ № 5 и № 4 от 22.12.2005; № 192 от 28.02.2019. Режим доступа: https://www.presscouncil.ru/praktika/zhaloby-kollegii/rassmotrennye-zhaloby (дата обращения: 10.07.2019).

[25] Интервью автора с уполномоченным избирательного объединения «Региональный отдел Политической партии «СПРАВЕДЛИВАЯ РОССИЯ» в Тверской области», в настоящее время – помощником депутата ГДФС РФ Чепы А.В. по работе в Тверской области, Тихомировым Алексеем Александровичем. 2018. Окт.

Библиография

Брушлинский А. В. Творческий процесс как предмет исследования // Вопросы философии. 1965. № 7.

Ионас В. Я. Критерий творчества в авторском праве и судебной практике. М.: Юридическая литература, 1963. С. 12–35.

Кашанин А. В. Актуальные требования к творческому характеру произведений в российской доктрине и судебной практике // Законы России: опыт, анализ, практика. 2016. № 7, 8. С. 50–59.

Мерзликина Р. А., Юмашев А. С. Еще раз о творчестве как о признаке объектов авторского права // Интеллектуальная собственность. Авторское право и смежные права. 2008. № 2. С. 18–21.

Милицин А. В. Сущность результата творческой деятельности // Интеллектуальная собственность. Авторское право и смежные права. 2008. № 2.

Панкеев И. А. Правовое регулирование СМИ. М.: Аспект Пресс, 2019.

Панкеев И. А., Тимофеев А. А. Свободное использование произведений в СМИ. М.: Издательские решения, 2019.

Пикин Д. С. Нормы саморегулирования журналистских сообществ как эффективный механизм регламентации деятельности средств массовой информации в период выборов // Наука и бизнес: пути развития. 2012. № 9 (15). С. 111–116.

Рихтер А. Г. Правовые основы журналистики: учебник. М.: Издательские решения. 2016.

Третейский информационный суд и первые свободные выборы: сборник нормативных актов и документов / отв. ред. *Ю. Батурин*. М.: Юридическая литература, 1994.

Федотов М. А. Правовые основы журналистики: учебник для вузов. М.: ИМПЭ им. А. С. Грибоедова: Гуманит. изд.центр ВЛАДОС, 2002.

Notes

Apellyatsionnoye opredeleniye Volgogradskogo oblastnogo suda ot 19.08.2013 po delu No 33-9370/2013 [Appeal Determination of the Volgograd Regional Court dated 19.08.2013 with regard to case No 33-9370/2013]. (In Russian)

Avak'yan S. A. (2003) *Nauchno-prakticheskiy kommentariy k Federal'nomu zakonu «Ob osnovnykh garantiyakh izbiratel'nykh prav i prava na uchastiye v referendume grazhdan Rossiyskoy Federatsii»* [Scientific and Practical Commentary to the Federal Law "About the Basic Guarantees of Electoral Rights and the Right of Citizens of the Russian Federation to Participate in the Referendum"]. Moscow:Norma. P. 605. (In Russian)

Federal'nyy zakon № 67-FZ ot 12.06.2002 g. «Ob osnovnykh garantiyakh izbiratel'nykh prav i prava na uchastiye v referendume grazhdan Rossiyskoy Federatsii» [About the Basic Guarantees of Electoral Rights and the Right of Citizens of the Russian Federation to Participate in the Referendum] (2002) Sobraniye zakonodatel'stva RF. 17 iyunya. No 24. Art. 2253. (In Russian)

Opredeleniye Konstitutsionnogo Suda RF ot 20.12.2005 No 537-O «Ob otkaze v prinyatii k rassmotreniyu zhaloby grazhdanina Khavkina Aleksandra Yakovlevicha na narusheniye yego konstitutsionnykh prav polozheniyami statey 6 i 7 Zakona Rossiyskoy Federatsii "Ob avtorskom prave i smezhnykh pravakh» [Determination of the Constitutional Court of the Russian Federation «About the Refusal to Accept Complaints of Citizen Khavkin Alexander Yakovlevich on the Violation of His Constitutional Rights by the Provisions of Articles 6 and 7 of the Law of the Russian Federation "On Copyright and Related Rights"»]. *Konsul'tantPlyus*. Available at: http://www.consultant.ru/document/cons_doc_LAW_59332/. (accessed: 16.09.2019). (In Russian)

Opredeleniye Leningradskogo oblastnogo suda ot 03.03.2011 No 33-1289/2011 [Determination of the Leningrad Regional Court dated 03.03.2011 No 33-1289/2011]. (In Russian)

Opredeleniye Verkhovnogo Suda RF ot 11.03.2011 No 47-G11-18 [Determination of the Supreme Court of the Russian Federation dated 11.03.2011 No 47-G11-18]. (In Russian)

«Osnovy zakonodatel'stva Rossiyskoy Federatsii o kul'ture» ["Fundamentals of the Legislation of the Russian Federation on Culture"] (1992) *Vedomosti SND i VS RF*. 19 November. No 46. Art. 2615. (In Russian)

Otraslevoy doklad Federal'nogo agentstva po pechati i massovym kommunikatsiyam «Televideniye v Rossii v 2017 godu» [Industry Report of the Federal Agency for Press and Mass Communications "Television in Russia in 2017"]. Available at: http://fapmc.ru/slabovid/activities/reports/2018/teleradio.html (accessed: 03.06.2019). (In Russian)

Portal Federal'nykh gosudarstvennykh obrazovatel'nykh standartov vysshego obrazovaniya. Professional'nyye standarty. Sredstva massovoy informatsii, izdatel'stvo i poligrafiya [Portal of the Federal State Educational Standards of Higher Education. Professional Standards. Mass Media, Publishing and Printing]. Available at: http://fgosvo.ru/docs/101/69/2/11 (accessed: 03.04.2019). (In Russian)

Postanovleniye YESPCH ot 01.07.1997 «Gitonas (Gitonas) i drugiye protiv Gretsii» (zhaloby N 18747/91, 19376/92 i 19379/92) [rus. (izvlecheniye), angl.] [ECHR Ordinance of 07/01/1997 "Gitonas and Others Against Greece"] (2000) In Yevropeyskiy sud po pravam cheloveka. Izbrannyye resheniya. T. 2 [European Court of Human Rights. Selected Decisions. Vol 2]. Moscow: Norma. Pp. 455–460. (In Russian)

Prikaz Mintruda RF ot 04.08.2014 N 534n «Ob utverzhdenii professional'nogo standarta «Vedushchiy televizionnoy programmy»» [Decree of the Ministry of Labor of RF «On the Approval of the Professional Standard "TV Program Presenter"»] (2014) *Byulleten' normativnykh aktov federal'nykh organov ispolnitel'noy vlasti* 49. (In Russian)

Recommendation No. R (99) 15 of the Committee of Ministers to Member States on Measures Concerning Media Coverage of Election Campaigns (Adopted by the Committee of Ministers on 9 September 1999 at the 678th Meeting of the Ministers' Deputies). *Council of Europe*. Available at: https://search.coe.int/cm/Pages/result_details.aspx?ObjectID=09000016805e3c6b (accessed: 10.06.20019). (In Russian).

Resheniya Obshchestvennoy kollegii po zhalobam na pressu RF No 5, 4 ot 22.12.2005; No 192 ot 28.02.2019 [Decisions of the Public Board on Complaints against the Press of the Russian Federation No. 5 and No. 4 of December 22, 2005; No. 192 of February 28, 2019]. Available at: https://www.presscouncil.ru/praktika/zhaloby-kollegii/rassmotrennye-zhaloby (accessed: 10.07.2019). (In Russian)

Territorial'naya izbiratel'naya komissiya Moskovskogo rayona goroda Tveri. [Territorial Election Commission of the Moscow District of the City of Tver]. Available at: http://tikmosc.izbirkom69.ru/index.php?page=postanovleniya-2017-goda-chast-2 (accessed: 12.08.2018). (In Russian)

Ukaz Prezidenta RF № 597 ot 7 maya 2012 g. «O meropriyatiyakh po realizatsii gosudarstvennoy sotsial'noy politiki» [Decree of the President of RF №597 dated May 7, 2012 "On Measures to Implement State Social Policy"] (2012) *Sobraniye zakonodatel'stva RF*. 2012. 07 maya. No 19. St. 2334 [Collected Legislation of RF. 2012. May 7. No 19. Art. 2334]. (In Russian)

World Trends in Freedom of Expression and Media Development. Global report 2017/2018. *UNESCO*. Available at: https://en.unesco.org/world-media-trends-2017 (accessed: 05.06.2019). (In Russian)

Zakon RF ot 27.12.1991 No 2124-1 «O sredstvakh massovoy informatsii» [Law of RF dated 27.12.1991 No 2124-1 "On Mass Media"] (1992) *Rossiyskaya gazeta* 32. Fevr., 08. (In Russian)

References

Baturin Yu. (1994) *Treteyskiy informatsionnyy sud i pervye svobodnye vybory. Sbornik normativnykh aktov i dokumentov* [Arbitration Information Court and the First Free Election. A Collection of Regulations and Documents]. Moscow: Yuridicheskaya literature. (In Russian)

Brushilinskiy A. V. (1965) Tvorcheskiy protsess kak predmet issledovaniya [A Creative Process as a Subject of Research]. *Voprosy filosofii 7*. (In Russian)

Fedotov M. A. (2002) *Pravovye osnovy zhurnalistiki: ucheb. dlya vuzov* [The Legal Basis of Journalism: a Textbook for Universities]. Moscow: Institute of International Law and Economics named after A.S. Griboedov: VLADOS Publ. (In Russian)

Ionas V. YA. (1963) *Kriteriy tvorchestva v avtorskom prave i sudebnoy praktike* [Criterion for Creativity in Copyright and Judicial Practice]. Moscow: Yuridicheskaya literatura. (In Russian)

Kashanin A. V. (2016) Aktual'nye trebovaniya k tvorcheskomu kharakteru proizvedeniy v rossiyskoy doktrine i sudebnoy praktike [Current Requirements to the Creative Nature of Works in the Russian Doctrine and Judicial Practice]. *Zakony Rossii: opyt, analiz, praktika* 7,8: 50–59. (In Russian)

Merzlikina R., Yumashev A. (2008) Yeshche raz o tvorchestve kak o priznake ob"yektov avtorskogo prava [Once Again About Creative Work as a Feature of Copyright Objects]. Moscow: *Intellektual'naya sobstvennost'. Avtorskoye pravo i smezhnyye prava* 2: 18–21. (In Russian)

Militsin A. (2008) Sushchnost' rezul'tata tvorcheskoy deyatel'nosti [The Essence of the Result of Creative Activity]. *Intelekstual'naya sobstvennost'. Avtorskoye pravo i smezhnyye prava* 2. (In Russian)

Pankeyev I. A. (2019) *Pravovoye regulirovaniye SMI* [Legal Regulation of the Media]. Moscow: Aspekt Press. (In Russian)

Pankeyev I. A., Timofeyev A. A. (2019) *Svobodnoye ispol'zovaniye proizvedeniy v SMI* [Free Use of Works in the Media]. Moscow: Izdatel'skiye resheniya. (In Russian)

Pikin D. S. (2012) Normy samoregulirovaniya zhurnalistskikh soobshchestv kak effektivnyy mekhanizm reglamentatsii deyatel'nosti sredstv massovoy informatsii v period vyborov [Self-Regulatory Standards of Journalistic Communities as an Effective Mechanism to Regulate the Media Activity During Elections]. *Nauka i biznes: puti razvitiya* 9 (15): 111–116. (In Russian)

Rikhter A. G. (2016) *Pravovye osnovy zhurnalistiki. Uchebnik* [Legal Foundations of Journalism. Textbook]. Moscow: Izdatel'skie resheniya. (In Russian)

Поступила в редакцию
19.07.2019