

## Предвыборная программа и современные информационные технологии — необходимый элемент информирования избирателей

Реут Д. А.,

аспирант кафедры конституционного и международного права  
факультета юриспруденции и ювенальной юстиции  
Российского государственного социального университета,  
заместитель руководителя аппарата  
Московской городской избирательной комиссии  
e-mail: floryan@yandex.ru

**Аннотация.** В последние годы интерес избирателей к выборам заметно упал. Люди не участвуют в выборах по различным причинам, одна из которых — переизбыток на выборах информации различного вида в сочетании с отсутствием объективной и полной информации о кандидатах. Качественно новое значение в этих условиях приобретает информирование избирателей со стороны избирательных комиссий. Только при соблюдении определенных, установленных законом условий, продиктованных конституционными принципами демократического государства, суверенитета и народовластия, информация будет являться правовым инструментом, обеспечивающим такие необходимые черты избирательного процесса, как свобода и осознанность выбора, равноправие на участие в выборах и гласность, а в итоге и легитимность избранной власти.

**Ключевые слова:** выборы, предвыборная программа, предвыборная агитация, осознанность волеизъявления избирателей, информирование избирателей.

В период избирательной кампании, а иногда еще и до ее начала на головы избирателей обрушивается самый настоящий информационный шквал, водопад сведений о событиях, связанных с выборами. При этом в разных формах присутствует как положительная, так и отрицательная информация о кандидатах или политических партиях (избирательных объединениях). Многие позволяют и современные технологии в области массовой коммуникации. Развиваются социальные сети, развиваются возможности самой сети Интернет, наблюдается стабильный рост постоянных пользователей сети. Так, за период с 2003 по 2014 г. количество постоянных пользователей сети Интернет в России выросло в 7,5 раз<sup>1</sup>. Информация, опубликованная в Интернете, получает широкую общественную огласку, уровень доверия к ней растет, об этом говорят более половины россиян и более трех четвертей пользователей сети<sup>2</sup>.

В таком объеме данных нелегко ориентироваться даже профессиональным журналистам и специалистам в области public relations. Как же быть простым избирателям? Сложилась ситуация, когда существующие отношения не укладываются в действующее правовое поле. И эта тенденция только усиливается от выборов к выборам.

Для ответа на эти вопросы необходимо в первую очередь определить значение и цель распространения и получения информации в конституционно-правовом аспекте выборов как одной из форм высшего непосредственного выражения власти народа<sup>3</sup>.

Основные принципы проведения выборов закреплены в нормах Конституции РФ и международного права: свободные выборы, всеобщее равное избирательное право, свобода волеизъявления на выборах, обязательность и разумная периодичность выборов<sup>4</sup>. Там же нашли свое отражение и права на распространение и получение информации. Их содержание составляет право на свободу мысли, право беспрепятственно придерживаться своих мнений, право на свободное выражение своего мнения, право свободно искать, получать и распространять различную информацию во всех возможных формах; право принимать участие в управлении государственными делами через избранных представителей, право избирать и быть избранным.

При этом из рассматриваемых актов международного права следует, что пользование вышеуказанными правами не является абсолютным,

<sup>3</sup> Конституция Российской Федерации // СПС «Консультант Плюс».

<sup>4</sup> Международный пакт о гражданских и политических правах (16.12.1966) // СПС «Консультант Плюс»; Конвенция о защите прав человека и основных свобод (ETS № 5, Рим, 04.11.1950) // СПС «Консультант Плюс».

<sup>1</sup> ФОМ. URL: <http://fom.ru/SMI-i-internet/11740>

<sup>2</sup> ФОМ. URL: <http://fom.ru/SMI-i-internet/10622>

ничем не обусловленным принципом. Пользование правом налагает особую ответственность и предполагает несение связанных с этим правом обязанностей. Установлены приоритетный принцип уважения прав других лиц, приоритет общественных отношений по охране государственной безопасности, общественного порядка и нравственности.

Конституцией Российской Федерации институт свободных выборов отнесен к основам конституционного строя, свободные выборы — одна из форм высшего непосредственного выражения власти многонационального народа России как носителя суверенитета, предполагающего верховенство, независимость и самостоятельность государственной власти, полноту законодательной, исполнительной и судебной власти государства на его территории и независимость в международном общении<sup>5</sup>. Гарантируются отнесенные к основам правового статуса человека и гражданина конституционные права на свободу мысли и слова, на получение и распространение информации, право избирать и быть избранным в органы государственной власти и органы местного самоуправления.

Правовая природа Конституции как основного закона заключается в ее учредительном характере, в особом характере ее норм — как норм-принципов, норм-дефиниций, в ее качестве как первоосновы, первичном характере<sup>6</sup>.

При этом, исходя из сути предмета правового регулирования, Конституция предельно лаконична, и дальнейшее развитие смысла закрепленных в ней принципов, в том числе путем совершенствования законодательной базы, имеющей Конституцию в качестве своей основы, предполагается. Конституция определяет содержание текущего законодательства<sup>7</sup>. Таким образом, учредительный характер основного закона поощряет законотворчество, но в определенных границах провозглашенных Конституцией принципов. Конституция устанавливает порядок правовой системы<sup>8</sup>.

Эффективность и долговечность принятого закона напрямую зависят от способностей законодателя предвидеть будущее<sup>9</sup>, а нормативно-

правовое поведение понимается как поведение программируемое<sup>10</sup>.

На сегодняшний день ситуация такова, что нормативные акты, регулирующие такой институт конституционного права, как избирательная система, подвергаются изменениям постоянно, в основном — ежегодно после каждой федеральной избирательной кампании или избирательных кампаний регионального уровня. Так, с момента принятия Федерального закона «Об основных гарантиях избирательных прав и права на участие в референдуме граждан Российской Федерации»<sup>11</sup> (далее — Федеральный закон № 67-ФЗ) изменения в него вносились 81 раз. Из них 11 раз подвергались правке нормы, регулирующие порядок информационного обеспечения выборов и референдумов. На протяжении указанного периода диаметрально противоположно менялся и порядок проведения выборов депутатов Государственной Думы Федерального Собрания РФ: от смешанного (пропорционально-мажоритарного) к чисто пропорциональному и опять к смешанному<sup>12</sup>.

Из вышесказанного следует безрадостный вывод: предвидеть будущее в развитии общественных отношений, связанных с избранием органов государственной власти и органов местного самоуправления, предвидеть потребности общества в действенных правовых инструментах (гарантиях) реализации избирательных прав законодатель пока не может. Принимаемые законы не имеют научного обоснования. Законы принимаются не в целях реализации конституционных установок и задач, не в контексте заложенной в Конституции программы развития общества и государства, но используются как рычаг сиюминутного воздействия с целью получения кратковременного результата в интересах отдельных политических сил. Более того, высказываются мнения о том, что такое правовое регулирование приводит фактически к отчуждению от конституционных институтов власти отдельных слоев населения и этот

<sup>10</sup> Пиголкин А. С. Законотворчество в Российской Федерации: Научно-практическое и учебное пособие. М., 2000. С. 19.

<sup>11</sup> Федеральный закон от 12.06.2002 № 67-ФЗ «Об основных гарантиях избирательных прав и права на участие в референдуме граждан Российской Федерации» // СПС «Консультант Плюс».

<sup>12</sup> Федеральный закон от 20.12.2002 № 175-ФЗ (ред. от 25.07.2006) «О выборах депутатов Государственной Думы Федерального Собрания Российской Федерации»; Федеральный закон от 18.05.2005 № 51-ФЗ (ред. от 02.04.2014, с изм. от 16.12.2014) «О выборах депутатов Государственной Думы Федерального Собрания Российской Федерации»; Федеральный закон от 22.02.2014 № 20-ФЗ (ред. от 24.11.2014) «О выборах депутатов Государственной Думы Федерального Собрания Российской Федерации» // СПС «Консультант Плюс».

<sup>5</sup> Постановление Конституционного Суда РФ от 07.06.2000 № 10-П «По делу о проверке конституционности отдельных положений Конституции Республики Алтай и Федерального закона „Об общих принципах организации законодательных (представительных) и исполнительных органов государственной власти субъектов Российской Федерации“» // СПС «Консультант Плюс».

<sup>6</sup> Козлова Е. И., Кутафин О. Е. Конституционное право России: Учебник. 5-е изд. М.: Проспект, 2015. С. 10, 67.

<sup>7</sup> Пряхина Т. М. Конституционная доктрина Российской Федерации. М.: Юнити, 2006. С. 114.

<sup>8</sup> Там же. С. 250.

<sup>9</sup> Сырых В. М. Законотворчество как вид социального проектирования // Журнал российского права, 1998. № 3. С. 64.

процесс приближается к критической отметке<sup>13</sup>. В противоречие с сущностью демократии как реализации воли большинства при условии соблюдения прав меньшинства в действительности экономически благополучное меньшинство, обладая властными инструментами, устанавливает порядок исходя из своих интересов. При этом большинство населения отстраняется от власти легальными способами, заключающимися в повышении законодательных требований к демократическим процедурам<sup>14</sup>. По этой причине законодательство о выборах так неустойчиво.

При этом законодателем никогда не отрицалась ведущая роль средств массовой информации и самой информации. Известна расхожая фраза: «Кто владеет информацией, тот владеет миром». Из этого утверждения следует вывод, что тот, кто владеет средствами массовой информации, владеет общественным сознанием. Важно то, как информация будет преподнесена.

Средства массовой информации контролируют все сферы жизнедеятельности общества: отдельные элементы выделяются, им придается повышенная значимость, при этом за счет повышения ценности одной идеи другая обесценивается<sup>15</sup>. Средства массовой информации являются самым сильным инструментом в процессе формирования общественного мнения<sup>16</sup>. Общественное мнение, в свою очередь, регулирует поведение отдельных людей и социальных групп, выступает в качестве регулятора общественных отношений<sup>17</sup>.

Информационное обеспечение выборов является комплексным институтом избирательного законодательства Российской Федерации и включает в себя два субинститута: информирование избирателей и предвыборную агитацию<sup>18</sup>. Максимальная эффективность правового регулирования достигается действием института как совокупности родственных конституционно-правовых норм, регулирующих одну группу общественных отношений<sup>19</sup>. В основе

института информационного обеспечения выборов лежат вышеназванные положения Конституции Российской Федерации и международного права, нормы, содержащиеся в главе VII «Гарантии прав граждан на получение и распространение информации о выборах и референдумах» Федерального закона № 67-ФЗ и ряде законов, регулирующих порядок проведения выборов различного уровня и видов: федеральных законов «О выборах Президента Российской Федерации»<sup>20</sup>, «О выборах депутатов Государственной Думы Федерального Собрания Российской Федерации»<sup>21</sup>, законах субъектов Российской Федерации, регулирующие порядок проведения выборов в органы государственной власти субъектов Российской Федерации и в органы местного самоуправления (например, Закон Московской области «О выборах Губернатора Московской области»<sup>22</sup>, Закон Республики Алтай «О выборах депутатов Республики Алтай»<sup>23</sup>, Закон Республики Тыва «О выборах депутатов представительного органа муниципального образования, выборного должностного лица местного самоуправления в Республике Тыва»<sup>24</sup> и т. д.). Значительное место в институте информационного обеспечения выборов занимают законы, не отнесенные напрямую к избирательному законодательству, но тем не менее содержащие нормы, регулирующие рассматриваемые правоотношения: Закон Российской Федерации «О средствах массовой информации»<sup>25</sup>, федеральные законы «О политических партиях»<sup>26</sup>, «Об общественных объединениях»<sup>27</sup>,

<sup>13</sup> Лучин В. О. Конституция Российской Федерации. Проблемы реализации. М., 2002. С. 234.

<sup>14</sup> Пряхина Т. М. Указ соч. С. 311.

<sup>15</sup> Моль А. Социодинамика культуры. М.: Прогресс, 2005. С. 58.

<sup>16</sup> Суслов Е. В. СМИ как инструмент формирования общественного мнения в процессе становления гражданского общества: Дис. на соис. учен. степени канд. полит. наук. М.: МГУ им. Ломоносова, 2004. С. 7.

<sup>17</sup> Сугробова К. С. Влияние средств массовой информации на общественное сознание // Сборники конференций НИЦ «Социосфера», 2011. № 1. С. 82–83.

<sup>18</sup> Нечипоренко Т. В. Информационное обеспечение выборов — институт избирательного законодательства Российской Федерации: Дис. на соис. учен. степени канд. юр. наук. М.: РАГС, 2010. С. 10.

<sup>19</sup> Козлова Е. И., Кутафин О. Е. Указ соч. С. 13.

<sup>20</sup> Федеральный закон от 10.01.2003 № 19-ФЗ (ред. от 24.11.2014, с изм. от 01.12.2014) «О выборах Президента Российской Федерации» // СПС «Консультант Плюс».

<sup>21</sup> Федеральный закон от 22.02.2014 № 20-ФЗ (ред. от 24.11.2014) «О выборах депутатов Государственной Думы Федерального Собрания Российской Федерации» // СПС «Консультант Плюс».

<sup>22</sup> Закон Московской области от 06.07.2012 № 98/2012-ОЗ (ред. от 23.07.2014) «О выборах Губернатора Московской области» (принят постановлением Мособлдумы от 28.06.2012 № 10/20-П) // СПС «Консультант Плюс».

<sup>23</sup> Закон Республики Алтай от 24.06.2003 № 12-15 (ред. от 29.05.2014) «О выборах депутатов Республики Алтай» (принят Постановлением ГСЭК РА от 24.06.2003 № 12–16) // СПС «Консультант Плюс».

<sup>24</sup> Закон Республики Тыва от 22.08.2011 № 781 ВХ-1 (ред. от 24.05.2014) «О выборах депутатов представительного органа муниципального образования, выборного должностного лица местного самоуправления в Республике Тыва» (принят ВХ РТ 27.06.2011) // СПС «Консультант Плюс».

<sup>25</sup> Закон РФ от 27.12.1991 № 2124-1 (ред. от 24.11.2014) «О средствах массовой информации» // СПС «Консультант Плюс».

<sup>26</sup> Федеральный закон от 11.07.2001 № 95-ФЗ (ред. от 03.02.2015) «О политических партиях» // СПС «Консультант Плюс».

<sup>27</sup> Федеральный закон от 19.05.1995 № 82-ФЗ (ред. от 31.12.2014) «Об общественных объединениях» // СПС «Консультант Плюс».

«Об информации, информационных технологиях и о защите информации»<sup>28</sup>, «О собраниях, митингах, демонстрациях, шествиях и пикетированиях»<sup>29</sup>, «О противодействии экстремистской деятельности»<sup>30</sup> и другие.

В институте информационного обеспечения выборов важна одна особенность: тон здесь задает Федеральный закон № 67-ФЗ, он является рамочным, определяющим особенности правового регулирования данных правоотношений, законы и другие нормативно-правовые акты не должны ему противоречить.

Из наименования данного Федерального закона — «Об основных гарантиях избирательных прав и права на участие в референдуме граждан Российской Федерации», принятого в развитие вышеназванных положений Конституции Российской Федерации, имеющей учредительное значение и устанавливающей порядок в правовой системе, следует, что главной целью правового регулирования закона являются создание и реализация правовых механизмов, процедур непосредственного осуществления народовластия в форме свободных выборов, основанных на всеобщем равном и прямом избирательном праве при тайном голосовании, процедур, обеспечивающих легитимность избранной власти, а также осуществление основного принципа демократии в ее правовом смысле — принципа реализации воли большинства при учете и защите прав меньшинства, не допускающих исключение последнего из политического процесса.

В этом контексте информационное обеспечение выборов следует рассматривать именно как гарантию реализации права граждан на участие в выборах как одной из форм непосредственного осуществления народовластия, как гарантию того, что выборы будут выполнять свое назначение — быть и процедурой, и одновременно результатом волеизъявления народа и носить характер, определенный основным законом, то есть станут соответствовать вышеуказанным критериям. Этой позиции корреспондирует и позиция Европейского суда по правам человека, отмечавшего, что свобода слова является необходимым условием обеспечения свободного выражения мнений народа при избрании органов власти<sup>31</sup>.

В толковании слова «гарантия» словари Ожегова, Ушакова дают одинаковое понятие:

<sup>28</sup> Федеральный закон от 27.07.2006 № 149-ФЗ (ред. от 21.07.2014) «Об информации, информационных технологиях и о защите информации» // СПС «Консультант Плюс».

<sup>29</sup> Федеральный закон от 19.06.2004 № 54-ФЗ (ред. от 04.10.2014) «О собраниях, митингах, демонстрациях, шествиях и пикетированиях» // СПС «Консультант Плюс».

<sup>30</sup> Федеральный закон от 25.07.2002 № 114-ФЗ (ред. от 31.12.2014) «О противодействии экстремистской деятельности» // СПС «Консультант Плюс».

<sup>31</sup> Решение ЕСПЧ по делу Матге-Моэн и Клерфейт против Бельгии от 2 марта 1987 г. // СПС «Консультант Плюс».

ручательство, порука в чем-нибудь, обеспечение. Словарь Даля дополняет к этому: безопаска, обезопаска, безопасенье, обезопасить, заручиться<sup>32</sup>, очевидно, делая акцент на функции гарантии в виде обеспечения безопасности.

Таким образом, информационное обеспечение выборов является не просто гарантией реализации избирательных прав граждан, но и в широком смысле механизмом, задействованным в процессе обеспечения конституционной безопасности, являющейся основной идеей конституционной доктрины как совокупности научных воззрений на отрасль конституционного права<sup>33</sup>. Конституция здесь выступает как средство защиты национальной безопасности от неэффективной государственной власти<sup>34</sup>. Так, из содержания ряда статей Конституции Российской Федерации и Федерального закона № 67-ФЗ следует, что выборы в органы государственной власти и органы местного самоуправления являются обязательными и периодическими. Указанными нормативными актами установлены предельные сроки, на которые могут избираться органы государственной власти и органы местного самоуправления. Гарантируется выполнение конституционного принципа ответственности органов власти перед народом в виде сменяемости избираемых представителей народа, когда выборные должностные лица, депутаты, не оправдавшие доверия избирателей за период исполнения своих полномочий, переизбираются на следующих очередных основных выборах. Без надлежащего информационного обеспечения этот правовой механизм не может работать должным образом.

Пунктом 10 статьи 48 Федерального закона № 67-ФЗ предусмотрена обязанность политической партии, выдвинувшей зарегистрированных кандидатов, зарегистрированные списки кандидатов, опубликовать предвыборную программу до дня голосования. Ответственность за невыполнение этой нормы действующим законодательством не предусмотрена. На федеральных выборах эта обязанность в основном выполняется<sup>35</sup>, чего нельзя сказать о выборах регионального и местного уровня.

Опубликование предвыборной программы, как и ее представление в избирательную комиссию вместе с документами, необходимыми для выдвижения кандидата, списка кандидатов, должно быть обязательным для всех кандидатов, выдвинутых непосредственно, вне зависимости от субъекта выдвижения (самовыдвижение, выдвижение избирательным объединением), а также для изби-

<sup>32</sup> URL: <http://tolkslovar.ru/g798.html>

<sup>33</sup> Пряхина Т. М. Указ. соч. С. 253.

<sup>34</sup> Там же. С. 255.

<sup>35</sup> URL: [http://www.cikrf.ru/banners/duma\\_2011/polit-part/progr/](http://www.cikrf.ru/banners/duma_2011/polit-part/progr/)

рательных объединений (политических партий, общественных объединений, имеющих право принимать участие в выборах), выдвинувших списки кандидатов. Необходимо и законодательное закрепление понятия предвыборной программы.

Одновременно должна быть введена ответственность за непредоставление и неопубликование вышеуказанной программы в виде отказа в регистрации, отмены регистрации кандидата, списка кандидатов.

Право избирателей на получение информации о выборах подразумевает право знать, какие действия предполагает предпринять, какие пути развития общества, пути решения актуальных социальных проблем предлагает кандидат в случае его избрания. Не случайно в качестве одной из основных задач информационного обеспечения выборов Федеральный закон № 67-ФЗ называется осознанное волеизъявление избирателей. Люди должны понимать и отдавать себе отчет не только в том, за кого они голосуют, но и в том, какой путь развития общества, возможно, будет выбран на ближайшие годы. Конституционный принцип народовластия исходит из того, что на выборах голосует не бездумный, а политически сознательный избиратель<sup>36</sup>.

Логическим дополнением к этой обязанности кандидатов будет являться обязанность действующих народных избранников, намеревающихся баллотироваться на второй срок, опубликовать до начала избирательной кампании отчет о выполнении своей предвыборной программы, заявленной на предыдущих выборах. Даже в том случае, если сведения, содержащиеся в таком отчете, не будут соответствовать действительности, такое обстоятельство уже само по себе послужит критерием оценки деятельности кандидата со стороны избирателей. При этом выполнение данной обязанности не войдет в противоречие с запретом на опубликование отчетов о проделанной работе в период избирательной кампании, установленным подп. «з» п. 5 ст. 40 Федерального закона № 67-ФЗ, так как будет осуществляться до начала избирательной кампании.

Наложение данной обязанности на выборное должностное лицо, баллотирующееся на второй срок, не будет означать создание для такого кандидата дополнительных условий выдвижения, нарушающих принцип равного участия в выборах, закрепленный в ст. 3 Федерального закона № 67-ФЗ. По своему конституционно-правовому статусу выборные должностные лица представляют интересы народа, и это, безусловно, связано с определенными нормами поведения и накладывает соответствующие такому статусу

<sup>36</sup> Чиркин В. Е. О пропорциональной избирательной системе с преференциальным вотумом // Журнал российского права. 2013. № 6. С. 85.

обязанности. Политические деятели, стремящиеся заручиться общественным мнением, тем самым соглашаются стать объектом общественной политической дискуссии и критики в СМИ. Государственные должностные лица могут быть подвергнуты критике в СМИ в отношении того, как они исполняют свои обязанности, поскольку это необходимо для обеспечения гласного и ответственного исполнения ими своих полномочий<sup>37</sup>.

Не прибегая к избирательным технологиям, зачастую носящим деструктивный характер, добиться победы на выборах можно только в том случае, если политик или политическая партия понимают проблемы и настроения избирателей и могут предложить такую программу, за которую проголосует большинство<sup>38</sup>.

Подобный механизм работал в полной мере в Советском Союзе и полностью оправдывал себя, не позволяя народным избранникам оторваться от интересов избирателей. Кандидаты передавали наказы избирателей, то есть просьбы, пожелания и требования по развитию соответствующей территории в Совет, депутатами которого они затем становились. А за выполнение этого наказа перед избирателями нес ответственность Совет депутатов в целом и каждый депутат перед избирателями своего округа. Обязанность отчитываться перед избирателями была предусмотрена на законодательном уровне. Таким образом, обязательные процедуры относительно наказов избирателей дополняли выборы как форму непосредственного осуществления народовластия. В отсутствие этих процедур современные выборы превратились в простое «средство подачи голосов за партии или за конкретных кандидатов»<sup>39</sup>.

Другой проблеме, связанной с соотношением между собой субинститутов предвыборной агитации и информирования избирателей, посвящен ряд научных работ<sup>40</sup>. Указанные работы

<sup>37</sup> Декларация о свободе политической дискуссии в СМИ. Принята 12.02.2004 на 872-м заседании Комитета Министров Совета Европы. URL: [http://www.coe.int/t/dghl/standardsetting/media/doc/translations/russian/Dec\(2004\)PoliticalDebate\\_ru.pdf](http://www.coe.int/t/dghl/standardsetting/media/doc/translations/russian/Dec(2004)PoliticalDebate_ru.pdf)

<sup>38</sup> Зотова З. М. Предвыборная программа — основной ресурс избирательной кампании. М.: РЦОИТ, 2001. С. 5.

<sup>39</sup> Авакьян С. А. Народовластие как совокупность институтов непосредственной и представительной демократии: проблемы эффективности // Российское государственное управление. 2014. № 2. С. 7.

<sup>40</sup> Белоус Ю. С. Конституционно-правовые основы разграничения предвыборной агитации и информационного обеспечения выборов в Российской Федерации: Дис. на соис. учен. степени канд. юрид. наук. СПб., 2009; Заславский С. Е. Политические партии России: процесс правовой институционализации: Дис. на соис. учен. степени д-ра юрид. наук. М., 2004; Нечипоренко Т. В. Указ соч.; Шулепин В. В. Правовое обеспечение в Российской Федерации равенства прав кандидатов и избирательных объединений при проведении предвыборной агитации: Дис. на соис. учен. степени канд. юрид. наук. М., 2006.

объединяет общая идея — необходимость законодательно отделить понятия «информирование избирателей» и «предвыборная агитация». И то и другое вместе составляют информационное обеспечение выборов и способствуют осознанному волеизъявлению граждан, гласности выборов.

При этом цели информационного воздействия на избирателей у этих двух составляющих разные. Так, согласно ст. 2, 48 Федерального закона № 67-ФЗ цель предвыборной агитации — побудить избирателей к голосованию за кандидата, кандидатов, список, списки кандидатов или против него (них). На наличие такой цели в качестве отличительного признака предвыборной агитации указывает Конституционный Суд Российской Федерации<sup>41</sup>. Целью информирования является доведение до сведения избирателей объективной и максимально полной информации об избирательной кампании<sup>42</sup>.

Очевидно, что столь разные по содержанию и целям правовые инструменты требуют и установления в отношении каждого из них особого правового режима, связанного с наложением на законодательном уровне определенных ограничений, что только отчасти находит свое отражение в действующем законодательстве.

Международное право, Конституция Российской Федерации допускают возможности установления ограничений прав и свобод, если это вызвано необходимостью защиты прав и законных интересов других лиц. По мнению Европейского суда по правам человека, допускаются ограничения права на свободу слова во время проведения выборов, имеющие целью обеспечить свободное выражение мнений народа при избрании законодательной власти<sup>43</sup>. Такие ограничения обоснованы приоритетом общественных интересов над личными<sup>44</sup>, а также сочетанием в выборах как одной из форм непосредственного народовластия личного интереса каждого конкретного избирателя, выражающегося в участии в управлении делами государства, и общественного интереса, выражающегося

в объективных итогах выборов и формировании на этой основе органов публичной власти<sup>45</sup>.

В контексте вышесказанного о многообразии способов информационного воздействия на сознание избирателей (в том числе — через многочисленные средства массовой информации) следует законодательно разделить информационные потоки, выделив, собственно, информирование и предвыборную агитацию. Только в таком случае информационное обеспечение выборов будет способствовать осознанности волеизъявления избирателей. Тем более что опыт такого регулирования есть. Так, ст. 46 Федерального закона № 67-ФЗ запрещено опубликование результатов опросов общественного мнения в течение пяти дней до дня и в день голосования. Аналогично должен быть установлен в отношении всех возможных способов предвыборной агитации и агитационный период для кандидатов, избирательных объединений: начало — с момента выдвижения, окончание — за пять дней до дня голосования. При этом сроки осуществления информирования, подразумевающего распространение достоверной, объективной и нейтральной в отношении предпочтений к участникам выборов информации, не ограничиваются.

Основываясь на разработанных наукой правовых критериях разграничения понятий «информирование избирателей» и «предвыборная агитация», такой подход позволит разделить вышеуказанные информационные потоки, избежать смешения официальных информационных сообщений (а это, в первую очередь, сообщения избирательных комиссий и органов исполнительной власти, обязанных осуществлять информирование избирателей) и агитационных материалов. При таких условиях действия кандидатов, политических партий, умышленно маскирующих свою предвыборную агитацию под официальные информационные сообщения избирательных комиссий, органов государственной власти<sup>46</sup>, теряют смысл. Подобное правовое регулирование намного эффективнее, чем простой запрет: лучше создать ситуацию, когда субъекту правоотношения становится невыгодно нарушать закон, чем ограничиться только запретом и затем наказывать нарушителей. Как показывает практика, на выборах, где, как в известной

<sup>41</sup> Постановление Конституционного Суда РФ от 30.10.2003 г. № 15-П «По делу о проверке конституционности отдельных положений Федерального закона „Об основных гарантиях избирательных прав и права на участие в референдуме граждан Российской Федерации“ в связи с запросом группы депутатов Государственной Думы и жалобами граждан С. А. Бунтмана, К. А. Катаняна и К. С. Рожкова» // СПС «Консультант Плюс».

<sup>42</sup> Нечипоренко Т. В. Указ. Соч. С. 87.

<sup>43</sup> Постановление Европейского суда по правам человека от 19.02.1998 «Боуман (Bowman) против Соединенного Королевства» // СПС «Консультант Плюс».

<sup>44</sup> Бородин В. В., Тарасов А. В., Ушаков В. И. Ограничение конституционных прав и свобод человека в Российской Федерации: конституционно-правовой аспект. Монография // СПб.: Санкт-Петербургский университет МВД России. 2013. С. 5–8.

<sup>45</sup> Постановление Конституционного Суда РФ от 15.04.2014 г. № 11-П «По делу о проверке конституционности пункта 1 статьи 65 Федерального закона „Об основных гарантиях избирательных прав и права на участие в референдуме граждан Российской Федерации“ в связи с запросом Законодательного Собрания Владимирской области» // СПС «Консультант Плюс».

<sup>46</sup> URL: [http://www.gazeta.ru/news/blogs/2011/11/07/n\\_2085970.shtml](http://www.gazeta.ru/news/blogs/2011/11/07/n_2085970.shtml);  
URL: <http://lenta.ru/news/2011/11/08/okay>;  
URL: [http://www.vedomosti.ru/politics/news/1420150/sobyainin\\_obyasnil\\_po](http://www.vedomosti.ru/politics/news/1420150/sobyainin_obyasnil_po)

поговорке про любовь и войну, все средства хороши, возможность привлечения к юридической ответственности никого не останавливает. Это подтверждается и положением, существующим в настоящее время: в праве наблюдается тенденция к отказу от не всегда объективного использования запретов<sup>47</sup>.

При таком подходе к правовому регулированию две формы информационного обеспечения выборов не будут мешать друг другу и в полной мере будут выполнять свою основную задачу — способствовать осознанному волеизъявлению избирателей. Такое регулирование направлено на согласованное осуществление информирования избирателей и предвыборной агитации, с тем чтобы каждая из этих форм информационного обеспечения выборов не использовалась в ущерб другой, не препятствовала ее осуществлению<sup>48</sup>.

И наконец, проблема, которая касается выборов «ставит на уши» и общественность, и правоохранительные органы, и систему избирательных комиссий: использование киберпространства на выборах.

Отмечается, что в законодательстве отсутствует единый подход к регулированию правоотношений в киберпространстве, но при этом сам термин при всей его условности все чаще упоминается в юридической литературе<sup>49</sup>.

Ранее высказывалась мысль о применении специального правового режима, касающегося распространения информации на выборах, в отношении интернет-ресурсов, зарегистрированных в качестве средств массовой информации<sup>50</sup>.

На сегодняшний день Закон Российской Федерации «О средствах массовой информации», предусмотрев новый вид средства массовой информации — сетевое издание, не устанавливает обязательность регистрации в качестве СМИ сайта в информационно-телекоммуникационной сети Интернет, такая регистрация осуществляется добровольно.

Представляется целесообразным распространить вышеуказанный правовой режим также и на сайты в Интернете, страницы в социальных сетях, не зарегистрированные в качестве СМИ.

<sup>47</sup> Малько А. В., Субочев В. В., Шериев А. М. Права, свободы и законные интересы: проблемы юридического обеспечения. М.: Норма: ИНФРА-М, 2010. С. 2.

<sup>48</sup> Постановление Конституционного Суда РФ от 11.06.2003 № 10-П «По делу о проверке конституционности Федерального конституционного закона „О внесении изменения и дополнения в Федеральный конституционный закон „О референдуме Российской Федерации“» // СПС «Консультант Плюс».

<sup>49</sup> Трофименко А. В. Проблемы обеспечения прав человека в киберпространстве // Современные проблемы правового понимания и обеспечения прав человека: Материалы межвузовской научно-практической конференции. Барнаул, 2013. С. 115; Рассолов И. М. Право и киберпространство. М.: Московское бюро по правам человека, 2007. С. 248.

<sup>50</sup> Нечипоренко Т. В. Указ. соч. С. 96.

Из закрепленных в законодательстве правил следует, что предвыборная агитация должна оплачиваться только из средств соответствующего избирательного фонда и осуществляться при обязательном выполнении ряда условий и соблюдении ряда ограничений. Нарушение указанных правил ведет к нарушению принципа равенства и состязательности кандидатов на выборах и в конечном итоге приводит к нарушению прав избирателей. С учетом этого, в случае нарушения законодательства о порядке распространения информации на выборах в киберпространстве адекватной мерой восстановления правопорядка будет являться блокировка соответствующего ресурса до дня голосования на выборах включительно. Такая блокировка может осуществляться Роскомнадзором<sup>51</sup> по указанию соответствующей избирательной комиссии. Законодательно необходимо закрепить, что соответствующее решение должно приниматься на основании разработанной ЦИК России методики и исходя из содержания распространенной информации и объема аудитории, с учетом всех обстоятельств возникшего конфликта.

Вышеизложенный подход позволит решить и другую актуальную проблему информационного обеспечения выборов: выполнение норм закона, запрещающих проводить предвыборную агитацию иностранным гражданам. Такой запрет основан на нормах международного права<sup>52</sup> и направлен на обеспечение конституционных принципов суверенитета и народовластия, конституционной безопасности. Отмечается, что отношения в киберпространстве носят трансграничный характер, очень часто в них присутствует иностранный элемент<sup>53</sup>.

Из конституционно-правового смысла института информационного обеспечения выборов следует, что он является не только гарантией свободного и осознанного волеизъявления избирателей на выборах, но и обязательным условием, без которого невозможно непосредственное осуществление народовластия. По своей сути, законно собранная и законным путем распространенная информация на выборах не только обеспечивает реализацию принципов осознанности волеизъявления и гласности, но и выступает в качестве меры профилактики, предотвращения нарушений избирательного законодательства.

Институт информационного обеспечения выборов может выступать в качестве вышеуказанной

<sup>51</sup> Постановление Правительства РФ от 16.03.2009 № 228 (ред. от 27.12.2014) «О Федеральной службе по надзору в сфере связи, информационных технологий и массовых коммуникаций» // СПС «Консультант Плюс».

<sup>52</sup> Конвенция о защите прав человека и основных свобод (ETS № 5, Рим, 04.11.1950) // СПС «Консультант Плюс».

<sup>53</sup> Трофименко А. В. Указ. соч. С. 117.

гарантии только при соблюдении определенных условий, принципов и задач, продиктованных Конституцией Российской Федерации. Как отмечает Ю. И. Скуратов, «При всей значимости таких социально-политических явлений и соответствующих ценностей, как власть, права человека, республика как форма правления, федерализм, суверенитет, демократия, они носят инструментальный характер и призваны обеспечить решение задач более общего, глубинного свойства — обеспечение условий для достойной жизни человека, воспроизведения и продолжения человеческого рода, сохранения и развития страны — России — как уникального явления мировой цивилизации.... Отсюда вполне закономерно, что высшим мерилom эффективности правовых средств является их социальная ценность, полезность для общества»<sup>54</sup>.

## Список литературы

1. Авакьян С. А. Народовластие как совокупность институтов непосредственной и представительной демократии: проблемы эффективности // Российское государственное управление. 2014. № 2.
2. Белоус Ю. С. Конституционно-правовые основы разграничения предвыборной агитации и информационного обеспечения выборов в Российской Федерации: Дис. на соис. учен. степени канд. юрид. наук. СПб., 2009.
3. Бородин В. В., Тарасов А. В., Ушаков В. И. Ограничение конституционных прав и свобод человека в Российской Федерации: конституционно-правовой аспект. Монография. СПб.: Санкт-Петербургский университет МВД России. 2013.
4. Григорьева В. А. Экономическая система как объект конституционно-правового исследования // Российский журнал правовых исследований. 2015. №1 (2). С. 129–132.
5. Заславский С. Е. Политические партии России: процесс правовой институционализации: Дис. на соис. учен. степени д-ра юрид. наук. М., 2004.
6. Зотова З. М. Предвыборная программа — основной ресурс избирательной кампании. М.: РЦОИТ, 2001.
7. Козлова Е. И., Кутафин О. Е. Конституционное право России: Учебник. 5-е изд. М.: Проспект, 2015.
8. Лучин В. О. Конституция Российской Федерации. Проблемы реализации. М., 2002.
9. Малько А. В., Субочев В. В., Шериев А. М. Права, свободы и законные интересы: проблемы юридического обеспечения. М.: Норма: ИНФРА-М, 2010.
10. Моль А. Социодинамика культуры. М.: Прогресс, 2005.
11. Нечипоренко Т. В. Информационное обеспечение выборов — институт избирательного законодательства Российской Федерации: Дис. на соис. учен. степени канд. юрид. наук. М.: РАГС, 2010.
12. Пиголкин А. С. Законотворчество в Российской Федерации: Научно-практическое и учебное пособие // М., 2000.
13. Пряхина Т. М. Конституционная доктрина Российской Федерации. М.: Юнити, 2006.
14. Рассолов И. М. Право и киберпространство. М.: Московское бюро по правам человека, 2007.
15. Скуратов Ю. И. Конституционная реформа и грани российской государственности // Современное право. 2013. № 10.
16. Сугрובה К. С. Влияние средств массовой информации на общественное сознание // Сборники конференций НИЦ «Социосфера», 2011. № 1.
17. Сулов Е. В. СМИ как инструмент формирования общественного мнения в процессе становления гражданского общества: Дис. на соис. учен. степени канд. полит. наук. М.: МГУ им. Ломоносова, 2004.
18. Сырых В. М. Законотворчество как вид социального проектирования // Журнал российского права. 1998. № 3.
19. Трофименко А. В. Проблемы обеспечения прав человека в киберпространстве // Современные проблемы правопонимания и обеспечения прав человека: Материалы межвузовской научно-практической конференции. Барнаул, 2013.
20. Чиркин В. Е. О пропорциональной избирательной системе с преференциальным вотумом // Журнал российского права. 2013. № 6.
21. Шуленин В. В. Правовое обеспечение в Российской Федерации равенства прав кандидатов и избирательных объединений при проведении предвыборной агитации: Дис. на соис. учен. степени канд. юрид. наук. М., 2006.

<sup>54</sup> Скуратов Ю. И. Конституционная реформа и грани российской государственности // Современное право. 2013. № 10. С. 13, 14.

## Election program and modern information technologies – the necessary element of informing voters

**Reut D. A.,**

graduate student of department of the Constitutional and international law of faculty of Law and juvenile justice of RGSU, deputy head of the office of the Moscow city election commission  
e-mail: floryan@yandex.ru

**Summary.** In recent years interest of voters in elections considerably fell. People don't participate in elections for various reasons, one of which – a surplus on elections of information of various look in combination with absence of objective and full information on candidates. Qualitatively new value in these conditions gets informing voters from election commissions. Only at observance of the conditions dictated by the constitutional principles of the democratic state, the sovereignty and democracy defined, established by the law, information will be the legal tool providing such necessary lines of electoral process as freedom and sensibleness of a choice, equality on participation in elections and publicity, and in a result and legitimacy of the elected power.

**Keywords:** elections, election program, pre-election campaign, sensibleness of will of voters, informing voters.

## References

1. S.A. Avak'jan. Narodovlastie kak sovokupnost' institutov neposredstvennoj i predstavitel'noj demokratii: problemy jeffektivnosti // Rossijskoe gosudarstvovedenie. 2014. № 2.
2. Ju.S. Belous. Konstitucionno-pravovye osnovy razgranichenija predvybornoj agitacii i informacionnogo obespechenija vyborov v Rossijskoj Federacii. Diss. kand. jur. nauk. // SPb. 2009
3. V.V. Borodin, A.V. Tarasov, V.I. Ushakov. Ogranichenie konstitucionnyh prav i svobod cheloveka v Rossijskoj Federacii: konstitucionno-pravovoj aspekt. Monografija // MVD Rossii Sankt-Peterburgskij universitet. SPb. 2013.
4. Grigoriev VA. The economic system as the object of the constitutional and legal studies // Russian Journal of Legal Studies. 2015. №1 (2). Pp. 129–132
5. S.E. Zaslavskij. Politicheskie partii Rossii: process pravovoj institucionalizacii. Diss. d-ra jur. nauk // M. 2004
6. Z.M. Zotova. Predvybornaja programma – osnovnoj resurs izbiratel'noj kampanii // M. RCOIT. 2001.
7. E.I. Kozlova, O.E. Kutafin. Konstitucionnoe pravo Rossii. Uchebnik.5-e izdanie // M. Prospekt. 2015.
8. V.O. Luchin. Konstitucija Rossijskoj Federacii. Problemy realizacii // M. 2002.
9. A.V. Mal'ko A.V., V.V. Subochev, A.M. Sheriev. Prava, svobody i zakonnye interesy: problemy juridicheskogo obespechenija // M.: Norma, Infra-M, 2010.
10. A. Mol'. Sociodinamika kul'tury // M. Progress. 2005.
11. T.V. Nechiporenko. Informacionnoe obespechenie vyborov – institut izbiratel'nogo zakonodatel'stva Rossijskoj Federacii. Diss. kand. jur. nauk // M. RAGS. 2010.
12. A.S. Pigolkin. Zakonotvorchestvo v Rossijskoj Federacii. Nauchno-prakticheskoe i uchebnoe posobie // M. 2000.
13. T.M. Prjahina. Konstitucionnaja doktrina Rossijskoj Federacii // M. Juniti. 2006.
14. I.M. Rassolov. Pravo i kiberprostranstvo // M. Moskovskoe bjuro po pravam cheloveka. 2007.
15. Ju.I. Skuratov. Konstitucionnaja reforma i grani rossijskoj gosudarstvennosti // Sovremennoe pravo. 2013. № 10.
16. K.S. Sugrobova. Vlijanie sredstv massovoj informacii na obshhestvennoe soznanie // Sborniki konferencij NIC Sociosfera. 2011. № 1.
17. E.V. Suslov. SMI kak instrument formirovanija obshhestvennogo mnenija v processe stanovlenija grazhdanskogo obshhestva. Diss. kand. polit. nauk // M. MGU im. Lomonosova. 2004.
18. V.M. Syryh. Zakonotvorchestvo kak vid social'nogo proektirovanija // Zhurnal rossijskogo prava. 1998. № 3.
19. A.V. Trofimenko. Problemy obespechenija prav cheloveka v kiberprostranstve // Sovremennye problemy pravoponimaniya i obespechenija prav cheloveka. Materialy mezhvuzovskoj nauchno-prakticheskoi konferencii. Barnaul. 2013.
20. V.E. Chirkin. O proporcional'noj izbiratel'noj sisteme s preferencial'nym votumom // Zhurnal rossijskogo prava. 2013. № 6.
21. Shulenin V.V. pravovoe obespechenie v Rossijskoj Federacii ravenstva prav kandidatov i izbiratel'nyh ob#edinenij pri provedenii predvybornoj agitacii. Diss. kand. jur. nauk. // M. 2006