



DOI: <https://doi.org/10.15688/lc.jvolsu.2018.4.2>

UDC 342.8
LBC 67.400.5

Submitted: 02.09.2018
Accepted: 22.10.2018

THE INFORMATION SUPPORT OF THE ELECTION (REFERENDUM) PROCESS AS A MEANS OF IMPLEMENTING THE PRINCIPLE OF FREE ELECTIONS: THE ORIGINS OF THE LEGAL REGULATION AND MODERN STATE OF THE RUSSIAN LEGISLATION

Ekaterina M. Yakimova

Baikal State University, Irkutsk, Russian Federation

Introduction: providing a real opportunity for the citizens to participate in the affairs of the state is a true ideal of democracy. One of the fundamentals of the choice possibility is to obtain the complete, reliable, consistent information about the objects from which the individual must make a choice or abandon all the options presented. In this regard, the study of the issues of information support of the electoral (referendum) process is one of the most important for understanding the true value of the citizen's choice, the achievement of the research goal allows identifying the deep links between the information and the decision taken by the citizen within the electoral process. **Methods:** the achievement of this goal was facilitated by the use of both general and specific methods of cognition of social and legal phenomena (formal legal method, historicism). **Results:** the author's point of view shown in the work is based on the legislation and the opinions of the representatives of the legal science on the importance of the information support of the electoral (referendum) process in the mechanism of ensuring the principle of free elections. **Conclusions:** as a result of the study, the origins of the legal regulation of the information support of the electoral (referendum) process are identified, the purpose of such regulation is outlined – to provide the maximum opportunity for the voters to identify the essence of the process and their opinion about the candidates or the issue put to the referendum. It is concluded that the current Russian legislation in this area needs to be adjusted for the purpose of a more complete and comprehensive definition of the essence of the information support of the electoral (referendum) process.

Key words: electoral process, referendum process, elections, referendum, information, freedom, citizen, legislation.

Citation. Yakimova E.M. The Information Support of the Election (Referendum) Process as a Means of Implementing the Principle of Free Elections: the Origins of the Legal Regulation and Modern State of the Russian Legislation. *Legal Concept*, 2018, vol. 17, no. 4, pp. 16-21. DOI: <https://doi.org/10.15688/lc.jvolsu.2018.4.2>

УДК 342.8
ББК 67.400.5

Дата получения статьи: 02.09.2018
Дата принятия статьи: 22.10.2018

ИНФОРМАЦИОННОЕ ОБЕСПЕЧЕНИЕ ИЗБИРАТЕЛЬНОГО (РЕФЕРЕНДУМНОГО) ПРОЦЕССА КАК СРЕДСТВО РЕАЛИЗАЦИИ ПРИНЦИПА СВОБОДНЫХ ВЫБОРОВ: ИСТОКИ ПРАВОВОГО РЕГУЛИРОВАНИЯ И СОВРЕМЕННОЕ СОСТОЯНИЕ РОССИЙСКОГО ЗАКОНОДАТЕЛЬСТВА

Екатерина Михайловна Якимова

Байкальский государственный университет, г. Иркутск, Российская Федерация

Введение: обеспечения реальной возможности для граждан участвовать в делах государства является подлинным идеалом демократии. Одной из основ возможности выбора является получение полной, достоверной, непротиворечивой информации об объектах, из которых личность должна сделать выбор или отказаться от всех представленных вариантов. В этой связи исследование вопросов информационного обеспечения избирательного (референдумного) процесса является одним из важнейших для понимания истинной ценности выбора гражданина, достижение поставленной цели исследования позволяет выявить глубинные связи между информацией и принятым гражданином решением в рамках избирательного процесса. **Методы:** достижению поставленной цели способствовало применение как общепринятых, так и специальных методов познания социально-правовых явлений (формально-юридический метод, историзм). **Результаты:** обоснованная в работе авторская позиция опирается на законодательство и мнения представителей юридической науки по вопросу значения информационного обеспечения избирательного (референдумного) процесса в механизме обеспечения принципа свободных выборов. **Выводы:** в результате исследования определены истоки правовой регламентации информационного обеспечения избирательного (референдумного) процесса, обозначена цель такого регулирования – максимально обеспечить возможность для избирателей выявить суть происходящего процесса и их мнение о кандидатах или вопросе, вынесенном на референдум. Сделан вывод, что действующее российское законодательство в рассматриваемой сфере нуждается в корректировке с целью более полного и всестороннего определения сущности информационного обеспечения избирательного (референдумного) процесса.

Ключевые слова: избирательный процесс, референдумный процесс, выборы, референдум, информация, свобода, гражданин, законодательство.

Цитирование. Якимова Е.М. Информационное обеспечение избирательного (референдумного) процесса как средство реализации принципа свободных выборов: истоки правового регулирования и современного состояния российского законодательства // Legal Concept = Правовая парадигма. – 2018. – Т. 17, № 4. – С. 16–21. – DOI: <https://doi.org/10.15688/lc.jvolsu.2018.4.2>

Введение

Конституция 1993 г. окончательно оформила приверженность нашей страны к общедемократическим принципам и устоям. Пожалуй, одним из незыблемых постулатов демократии является тезис о свободных выборах и референдумах. Так или иначе, он закреплен фактически во всех важнейших международных нормативных актах: Всеобщей декларации прав человека от 10 декабря 1948 г., в различных «региональных» международных актах (в качестве примера можно привести Европейскую конвенцию о защите прав человека и основных свобод от 4 ноября 1950 г., документы Организации по безопасности и сотрудничеству в Европе от 1 августа 1975 г., Африканскую хартию прав человека и народов от 26 июня 1981 г.). Реализация данного принципа позволяет не только осуществить избирательный (референдумный) процесс, но и «обеспечить различные политические права граждан» [10, с. 219].

Проведение выборов и референдума на основе принципа свободных выборов возможно лишь при реализации данного принципа в процессе осуществления предвыборной агитации.

Справедливо мнение А.В. Зиновьева, отметившего, что «невозможно свободно, осознанно и ответственно проголосовать на выборах без предвыборной агитации» [3, с. 215]. Тезис справедлив и для референдума.

Актуальность нашего исследования обусловлена прежде всего тем, что право граждан на получение объективной и достоверной информации в ходе подготовки и проведения выборов и референдумов относится к важнейшим институтам избирательного права; согласимся с позицией тех авторов, которые полагают его основополагающее место среди всех принципов избирательного права [7, с. 133].

История становления правовой регламентации информационного обеспечения избирательного (референдумного) процесса

Необходимое начало исследования указанной проблематики видится нам в кратком освещении исторического пути становления информационных отношений в рамках избирательного права.

Как известно, большинство современных правовых институтов берут свое начало еще со времен древнейших цивилизаций – Древней Греции и Древнего Рима. Так, например, политическая история Афин (VIII–VI вв. до н. э.) демонстрирует пример агитационной деятельности, которая реализовывалась при обсуждении избираемого кандидата до начала процесса голосования. Таким образом, уже в Афинском государстве две стадии – агитация и голосование – были непосредственно связаны.

Если говорить о Римской республике, то и здесь мы находим пример агитационной деятельности. В V–III вв. до н. э. процесс агитации выглядит уже как самостоятельный, более продолжительный период избирательной борьбы с момента определения имени кандидата до даты голосования. «Ограничения проведения агитации, в частности, запрет на бесплатные пиры и зрелища для граждан, на подарки и раздачу денег» [5, с. 25] (прообраз современному запрету на подкуп избирателей) появляются впервые именно там и тогда. Одновременно с положительным опытом проведения выборов развивались различные незаконные методы предвыборной борьбы.

В Европе в период XVII–XIX вв. на фоне расширения доступа граждан к управлению государством одним из важных направлений развития законодательства стала правовая регламентация вопросов агитации [9], что позволило повысить прозрачность выборов и дать возможность избирателям самостоятельно и свободно составить свое представление о кандидате.

В России избирательная борьба аналогичным образом сопровождалась широкой избирательной агитацией, зачастую с нарушением порядка и установленных правил. Пик развития дореволюционного российского избирательного права приходится на вторую половину XIX и самое начало XX века. С точки зрения практики государственного строительства, начало XX в. стоит обозначить отсутствием подлинно конкурентных избирательных мероприятий, отсутствием альтернативы кандидатов на выборах и, как следствие, – отсутствием необходимости подробного нормативного регулирования предвыборной агитации, неразвитостью форм самой

предвыборной агитации. Какого-либо законодательного отличия информирования от мероприятий агитационного характера вообще не существовало. Аналогичное состояние законодательства было характерно для российского государства на протяжении всего существования Советского Союза.

Однако, справедливости ради, необходимо отметить, что в советский период в России существовал ряд агитационных форм, которые исследователи проблем информационного обеспечения выборов предлагают использовать в настоящее время, например, предвыборные совещания, собрания. Основной чертой обозначенной разновидности предвыборной агитации выступает сочетание информационной и агитационной составляющих обеспечения избирательного процесса. Л.Т. Аглеева видит вполне реальную возможность применения данной формы в российской действительности на муниципальных выборах [1, с. 11].

Правовая регламентация процедуры проведения предвыборной агитации претерпела значительные изменения в период распада СССР и становления Российской Федерации как суверенного государства. Только со времен зарождения современной российской демократии в стране стало меняться отношение к роли выборов и референдума как важнейших инструментов, в первую очередь, посредством установления легитимности властных структур. Для того чтобы эти цели были достижимы, необходимо было по-иному взглянуть на институт предвыборной агитации, который оказывает сильное влияние на результаты выборов.

Глава 6 «Предвыборная агитация» Федерального закона «Об основных гарантиях избирательных прав граждан РФ» 1994 г. включала только четыре статьи, которые достаточно кратко определяли правила проведения предвыборной агитации в ходе избирательной кампании, а именно, «закреплялось право на предвыборную агитацию, условия проведения предвыборной агитации через СМИ, недопустимость злоупотреблений правом на предвыборную агитацию, агитационный период» [2, с. 16]. Такое законодательное регулирование предвыборной агитации носило рамочный характер. На его фоне применялись самые разнообразные

технологии, которые использовали неполноценность такого правового материала.

Указанные проблемы обозначили необходимость изменения законодательного пространства и, как следствие, при принятии Федерального закона 1997 г. «Об основных гарантиях избирательных прав и права на участие в референдуме граждан РФ» регулирование предвыборной агитации было расширено до девяти статей в главе 7 «Агитация при проведении выборов и референдума». В данном акте законодатель более добросовестно подошел к формированию нормативной основы предвыборной агитации, создал правовую платформу для агитации по вопросам референдума.

Несмотря на подробное регулирование условий проведения предвыборной агитации, «черные» избирательные технологии продолжали применяться, что в наихудшем виде проявилось на выборах депутатов Государственной Думы Федерального Собрания третьего созыва в 1999 году.

Современное состояние российского законодательства в сфере информационного обеспечения избирательного (референдумного) процесса

Для того чтобы устранить негативные явления избирательного процесса, обозначенные выше, была разработана новая концепция, которая впоследствии была определена в Федеральном законе «Об основных гарантиях избирательных прав и права на участие в референдуме граждан РФ» № 67 от 12 июня 2002 г. (далее по тексту – Федеральный закон № 67-ФЗ). Суть концепции – сформировать новый правовой институт – институт информационного обеспечения, состоящий из информирования избирателей и предвыборной агитации.

Создав основу для разграничения информирования избирателей и предвыборной агитации, законодатель не только обозначил необходимость изменения всего массива федерального и регионального избирательного законодательства, но и способствовал активизации научных исследований в рассматриваемой сфере.

В частности, С.В. Большаков и А.Г. Головин предлагают рассматривать феномен информационного обеспечения избирательного (референдумного) процесса с трех сторон: как комплексный правовой институт, как составную часть системы гарантий избирательных прав и права на участие в референдуме граждан РФ и как составную часть избирательного процесса [2, с. 18]. При этом исследователи отмечают, что они имели в виду именно составную часть процесса, а не его отдельную стадию. На наш взгляд, это разумно, ведь любая стадия должна характеризоваться ограничивающим ее непрерывным отрезком времени и, как следствие, свойством сменяемости, что можно сказать, например, о предвыборной агитации (для нее уставлен агитационный период) и никак нельзя – об информационном обеспечении. Информационное обеспечение, равно как и финансирование выборов, представляет собой комплексы мероприятий, осуществляемых на протяжении всей избирательной кампании, то есть на всех стадиях избирательного процесса. Однако, несмотря на такую, казалось бы, очевидность, некоторые специалисты избирательного права указывают на информационное обеспечение выборов как на самостоятельную стадию избирательного процесса в РФ [4]. Однако более устоявшаяся точка зрения – информационное обеспечение выборов не самостоятельная стадия данного процесса, а всего лишь его часть.

Существует и законодательная формулировка данного понятия, предложенная в ст. 44 Федерального закона № 67-ФЗ, а далее практически дословно дублируемая нормами иного избирательного законодательства.

Несмотря на то, что информационному обеспечению выборов (референдума) посвящена целая глава 7 Федерального закона № 67-ФЗ, тем не менее правовая регламентация данного института, как представляется, еще далека от идеальной. Для этого достаточно лишь посмотреть на предложенную в ст. 44 Федерального закона № 67-ФЗ формулировку. Несовершенство данной формулировки касается прежде всего информационной составляющей института информационного обеспечения. Указанная норма включает информирование *только избирателей*.

Для решения данной проблемы А.С. Кучин предлагает использовать вместо формулировки «информирование избирателей» термин «предвыборное информирование» [6, с. 38]. На наш взгляд, данное предложение не совсем удачно, поскольку не только не отражает адресатов информации, распространяемой посредством этой деятельности, но и еще больше сужает суть данного явления. Ведь, как уже отмечалось нами выше, информирование осуществляется не только на стадиях, предшествующих дню голосования, но оно сопровождает избирательный процесс в целом, вплоть до опубликования итогового финансового отчета. Более корректным представляется следующее определение: «Информационное обеспечение выборов и референдумов включает в себя информирование участников выборов, участников референдума, предвыборную агитацию, агитацию по вопросам референдума и способствует осознанному и свободному волеизъявлению граждан, гласности выборов и референдумов» (см. также: [8; 11]).

Выводы

Иными словами, понимание необходимости исключить чрезмерное влияние на избирателей имеет давние истоки, поскольку уже при зарождении института выборов возникла необходимость обеспечить реализацию принципа свободных выборов и обозначить рамки для кандидатов в процессе осуществления предвыборной агитации. Понятие информационного обеспечения выборов и референдума имеет легальное определение, однако стоит подчеркнуть, что соответствующая законодательная норма имеет недостатки в содержательном аспекте и аспекте законодательной техники, а потому нуждается в корректировке.

СПИСОК ЛИТЕРАТУРЫ

1. Аглеева, Л. Т. Предвыборная агитация в избирательном праве Российской Федерации (вопросы теории и практики) : автореф. дис. ... канд. юрид. наук / Аглеева Лилия Тахиряновна. – Екатеринбург, 2006. – 24 с.

2. Большаков, С. В. Информационное обеспечение выборов и референдумов в Российской Федерации / С. В. Большаков, А. Г. Головин. – М. : Весь мир, 2007. – 300 с.

3. Зиновьев, А. В. Избирательная система России. Теория, практика и перспективы / А. В. Зиновьев, И. С. Поляшова. – СПб. : Юридический центр, 2003. – 384 с.

4. Избирательное право и избирательный процесс в Российской Федерации : учебник / отв. ред. А. А. Вешняков. – М. : Норма, 2003. – 816 с.

5. Избирательное право и процесс в Российской Федерации : учеб. пособие / И. А. Алексеев, Д. С. Беляевский, А. А. Свистунов, М. С. Трофимов. – М. : Проспект, 2014. – 270 с.

6. Кучин, А. С. Субъектный и содержательный подходы к идентификации предвыборной агитации / А. С. Кучин // Государственная власть и местное самоуправление. – 2007. – № 2. – С. 36–39.

7. Слободчикова, С. Н. Три формата понятия принципа свободных выборов / С. Н. Слободчикова // Проблемы современного законодательства России и зарубежных стран : материалы VI Международ. науч.-практ. конф. – Иркутск : Изд-во Иркут. ин-та (филиала) ВГУЮ (РПА Минюста России), 2017. – С. 133–137.

8. Слободчикова, С. Н. Сущность принципа свободных выборов / С. Н. Слободчикова // Основные тенденции и детерминанты реформирования конституционного и административного права на современном этапе : материалы Международ. науч.-практ. конф., состоявшейся в рамках Байкальского юридического форума. – Иркутск : Изд-во БГУ, 2017. – С. 118–123.

9. Фальков, В. Н. Возникновение и развитие предвыборной агитации в России и за рубежом : историко-правовой аспект / В. Н. Фальков // Право и политика. – 2003. – № 4. – С. 109–121.

10. Чуксина, В. В. Права человека в контексте политико-правовой турбулентности / В. В. Чуксина, О. В. Бондаренко // Известия Байкальского государственного университета. – 2017. – Т. 27, № 2. – С. 218–230. – DOI: 10.17150/2500-2759.2017.27(2).218-230.

11. Шишкин, В. С. Информационное обеспечение выборов: информирование и предвыборная агитация / В. С. Шишкин // Pro nunc. Современные политические процессы. – 2006. – № 6. – С. 180–183.

REFERENCES

1. Agleeva L.T. *Predvybornaya agitatsiya v izbiratelnom prave Rossiyskoy Federatsii (voprosy teorii i praktiki): avtoref. dis. ... kand. jurid. nauk* [Electoral Campaign in the Suffrage of the Russian Federation (Questions of the Theory and Practice). Cand. jurid. sci. abs. diss.]. Ekaterinburg, 2006. 24 p.

2. Bolshakov S.V., Golovin A.G. *Informatsionnoe obespechenie vyborov i referendumov v Rossiyskoy Federatsii* [Information Support of Elections and Referendums in the Russian Federation]. Moscow, Ves mir Publ., 2007. 300 p.

3. Zinovyev A.V., Polyashova I.S. *Izбирателная система России. Teoriya, praktika i perspektivy* [Electoral System of Russia. Theory, Practice and Prospects]. Saint Petersburg, Yuridicheskiy tsentr Publ., 2003. 384 p.

4. Veshnyakov A.A. *Izбирателное право i izбирателный protsess v Rossiyskoy Federatsii* [The Suffrage and Electoral Process in the Russian Federation]. Moscow, Norma Publ., 2003. 816 p.

5. Alekseev I.A., Belyavskiy D.S., Svistunov A.A., Trofimov M.S. *Izбирателное право i protsess v Rossiyskoy Federatsii* [The Suffrage and Process in the Russian Federation]. Moscow, Prospekt Publ., 2014. 270 p.

6. Kuchin A.S. Subyektivnyy i sodержatelnyy podkhody k identifikatsii predvybornoy agitatsii [Subjective and Substantial Approaches to Identification of an Electoral Campaign]. *Gosudarstvennaya vlast i mestnoe samoupravlenie*, 2007, no. 2, pp. 36-39.

7. Slobodchikova S.N. Tri formata ponyatiya printsipa svobodnykh vyborov [Three Formats of a Concept of the Principle of Free Elections]. *Problemy sovremennogo zakonodatelstva Rossii i zarubezhnykh stran: materialy VI Mezhdunar. nauch.-prakt. konf.* [Problems of Modern Legislation of Russia and Foreign Countries: Proceedings of International Research and Practice Conference].

Irkutsk, Izd-vo Irkutskogo in-ta (filiala) VGUYU, 2017, pp. 133-137.

8. Slobodchikova S.N. Sushchnost printsipa svobodnykh vyborov [Essence of the Principle of Free Elections]. *Osnovnye tendentsii i determinanty reformirovaniya konstitutsionnogo i administrativnogo prava na sovremennom etape: materialy Mezhdunar. nauch.-prakt. konf., sostoyavsheysya v ramkakh Baykalskogo yuridicheskogo foruma* [The Main Trends and Determinants of Constitutional and Administrative Law Reform at the Present Stage: Proceedings of the International Research and Practice Conference Held in the Framework of the Baikal Legal Forum]. Irkutsk, Izd-vo BGU, 2017, pp. 118-123.

9. Falkov V.N. Vozniknovenie i razvitie predvybornoy agitatsii v Rossii i za rubezhom: istoriko-pravovoy aspekt [Emergence and Development of an Electoral Campaign in Russia and Abroad: Historical and Legal Aspect]. *Pravo i politika*, 2003, no. 4, pp. 109-121.

10. Chuksina V.V., Bondarenko O. V. Prava cheloveka v kontekste politiko-pravovoy turbulentnosti [Human Rights in the Context of Political and Legal Turbulence]. *Izvestiya Baykalskogo gosudarstvennogo universiteta*, 2017, vol. 27, no. 2, pp. 218-230. DOI: 10.17150/2500-2759.2017.27(2).218-230.

11. Shishkin V.S. Informatsionnoe obespechenie vyborov: informirovanie i predvybornaya agitatsiya [Information Support of Elections: Informing and Electoral Campaign]. *Pro nunc. Sovremennye politicheskie protsessy*, 2006, no. 6, pp. 180-183.

Information about the Author

Ekaterina M. Yakimova, Candidate of Sciences (Jurisprudence), Associate Professor of Department of Legal Support for National Security, Baikal State University, Lenina St., 11, 664003 Irkutsk, Russian Federation, yakimova_katerin@mail.ru, <https://orcid.org/0000-0002-2951-4131>

Информация об авторе

Екатерина Михайловна Якимова, кандидат юридических наук, доцент кафедры правового обеспечения национальной безопасности, Байкальский государственный университет, ул. Ленина, 11, 664003 г. Иркутск, Российская Федерация, yakimova_katerin@mail.ru, <https://orcid.org/0000-0002-2951-4131>