

Вестник Восточно-Сибирского института МВД России. 2024. № 1 (108) С. 146–153.
Vestnik of the East Siberian Institute of the Ministry of Internal Affairs of Russia. 2024.
No. 1 (108). P. 146–153.

5.1.2. Публично-правовые (государственно-правовые) науки (юридические науки)

Научная статья

УДК 342.8

DOI: 10.55001/2312-3184.2024.14.20.012

ИНФОРМАЦИОННОЕ ОБЕСПЕЧЕНИЕ ВЫБОРОВ КАК ОДИН ИЗ ИНСТИТУТОВ ИЗБИРАТЕЛЬНОГО ЗАКОНОДАТЕЛЬСТВА РОССИЙСКОЙ ФЕДЕРАЦИИ

Шаламова Алиса Наильевна

Восточно-Сибирский институт МВД России, Иркутск, Россия, alisa.shalamova@yandex.ru

Введение. В настоящее время значительное место в жизни демократического государства занимает институт информационного обеспечения выборов, который состоит из двух элементов – информирования и предвыборной агитации. История развития избирательного законодательства свидетельствует о том, что впервые право на проведение предвыборной агитации было закреплено в статье 100 Конституции СССР 1977 года. С тех пор исследователи уделяют большое внимание данному вопросу, поскольку именно в этот момент происходит формирование мнения избирателей о кандидатах и политических партиях, а также о предлагаемых ими политических программах.

Сегодня избирательный процесс следует рассматривать как некую политическую индустрию, в которой немаловажное значение имеют правила организации информирования, а в дальнейшем и проведения предвыборной агитации. Анализ теоретических источников и практический опыт свидетельствует о том, что в настоящее время существуют некоторые проблемные аспекты, возникающие в процессе реализации конституционных прав граждан в указанной сфере.

Материалы и методы. В ходе исследования использовались нормативные правовые акты – Конституция Российской Федерации, Федеральный закон «Об основных гарантиях избирательных прав и права на участие в референдуме граждан Российской Федерации», а также положения отечественного законодательства в сфере информационного обеспечения выборов и референдумов.

Методологическую основу исследования составили общенаучные методы: общий диалектический метод, дедукция и индукция, анализ, синтез и формально-юридический метод.

Результаты исследования. Проведен анализ правового регулирования информационного обеспечения выборов, проанализированы проблемные аспекты, возникающие в ходе проведения информирования и предвыборной агитации, определены направления, в которых, по мнению автора, требуется дальнейшая работа.

Выводы и заключения. Анализ нормативных правовых актов и научной литературы позволяет сделать вывод, что информационное обеспечение выборов является достаточно важным и значимым элементом всего избирательного процесса. Однако на сегодняшний день существует ряд проблем, требующих дальнейшего совершенствования. Одной из них является отсутствие единого критерия для разграничения понятий информирование и предвыборная агитация, поскольку на законодательном уровне лишь указано, что они образуют термин «информационное обеспечение». Кроме того, избирательное законодательство нуждается в обобщении норм и выработке общих подходов к деятельности СМИ в избирательном процессе. На наш взгляд, проработка вышеперечисленных проблемных аспектов будет способствовать росту доверия граждан к избирательному процессу, а также объективному и независимому освещению хода избирательного процесса со стороны СМИ.

Ключевые слова: выборы, информационное обеспечение, информирование, предвыборная агитация, избирательный процесс, избирательная кампания

Для цитирования: Шаламова А. Н. Информационное обеспечение выборов как один из институтов избирательного законодательства Российской Федерации // Вестник Восточно-Сибирского института МВД России : науч.-практ. журн. Иркутск: Восточно-Сибирский институт МВД России. 2024. № 1 (108). С. 146–153.

DOI: 10.55001/2312-3184.2024.14.20.012

5.1.2. Public law (state law) sciences (legal sciences)

Original article

ELECTION INFORMATION SUPPORT AS ONE OF THE INSTITUTIONS OF ELECTORAL LEGISLATION RUSSIAN FEDERATION

Alisa N. Shalamova

East Siberian Institute of the Ministry of Internal Affairs of Russia, Irkutsk, Russia,
alisa.shalamova@yandex.ru

Introduction. At present, a significant place in the life of a democratic state is occupied by the institution of information support of elections, which consists of two elements - information and pre-election agitation. The history of development of electoral legislation shows that for the first time the right to campaign was enshrined in Article 100 of the USSR Constitution of 1977. Since then, researchers have paid much attention to this issue, since it is at this moment that the voters' opinion about candidates and political parties, as well as about their proposed political programmes, is formed.

Today the electoral process should be considered as a kind of political industry, in which the rules of organization of information and, subsequently, of election campaigning are of great importance. The analysis of theoretical sources and practical experience shows that at present there are some problematic aspects arising in the process of realization of constitutional rights of citizens in this sphere.

Materials and Methods. The research used normative legal acts - the Constitution of the Russian Federation, the Federal Law "On Basic Guarantees of Electoral Rights and the Right to Participate in Referendums of Citizens of the Russian Federation", as well as the provisions of domestic legislation in the field of information support of elections and referendums.

The methodological basis of the study was formed by general scientific methods: general dialectical method, deduction and induction, analysis, synthesis and formal-legal method.

The Results of the Study. The author analysed the legal regulation of information support of elections, analysed problematic aspects arising in the course of informing and pre-election agitation, identified areas in which, in the author's opinion, further work is required.

Findings and Conclusions. The analysis of normative legal acts and scientific literature allows us to conclude that information support of elections is quite important and significant element of the whole electoral process. However, to date there are a number of problems that require further improvement. One of them is the lack of a single criterion for differentiating between the concepts of informing and election campaigning, because at the legislative level it is only stated that they form the term "information support". In addition, the electoral legislation needs to generalise the norms and develop common approaches to the activities of the media in the electoral process. In our opinion, the elaboration of the above-mentioned problematic aspects will contribute to the growth of citizens' trust in the electoral process, as well as objective and independent coverage of the electoral process by the media.

Keywords: elections, information support, informing, election campaigning, electoral process, election campaign.

For citation: Shalamova A.N. Informacionnoe obespechenie vyborov kak odin iz institutov izbiratel'nogo zakonodatel'stva Rossijskoj Federacii [Election information support as one of the institutions of electoral legislation russian federation]. Vestnik Vostochno-Sibirskogo instituta MVD Rossii - Vestnik of the East Siberian Institute of the Ministry of Internal Affairs of Russia. Irkutsk, 2024, no. 1 (108), pp. 146–153.

DOI: 10.55001/2312-3184.2024.14.20.012

Сегодня общество динамически развивается во всех направлениях жизнедеятельности. Избирательный процесс не является исключением. В современном мире трудно представить складывающиеся между участниками отношения без таких элементов, как информирование и предвыборная агитация. Стоит отметить, что в условиях нового времени избирательный процесс в значительной степени подвержен негативному воздействию, в том числе и с использованием «черных технологий», не только с внешней, но и с внутренней стороны. Такие обстоятельства обуславливают необходимость постоянного совершенствования вышеуказанных правовых институтов [1, с. 77].

Избирательный процесс в Российской Федерации регулируется положениями Конституции России, а также различными нормативными правовыми актами, среди которых первостепенное значение имеет принятый на ее основе Федеральный закон от 12 июня 2022 года № 67-ФЗ «Об основных гарантиях избирательных прав и права на участие в референдуме граждан Российской Федерации» (далее – ФЗ № 67 «Об основных гарантиях избирательных прав и права на участие в референдуме граждан Российской Федерации»). На основании действующего законодательства, в обязанности каждой избирательной кампании в период выборов входит предоставление всем субъектам избирательного процесса необходимой информации: о кандидатах, избирательных

объединениях и блоках, об их действиях, о сроках и порядке голосования, о ходе избирательной кампании. В своей работе С. С. Бодрунова отмечает, что «доведением этой информации до «конечного потребителя» занимается большое количество субъектов: органы местного самоуправления, государственные органы, физические и юридические лица, организации, выпускающие средства массовой информации. Основной целью подобных мероприятий является содействие прозрачности выборов, сознательному волеизъявлению граждан» [2, с. 65].

Важно сказать, что избирательный процесс в Российской Федерации осуществляется в соответствии с законодательством, но при этом возникают коллизии, которые ставят перед правоприменителем новые вопросы.

Согласно ст. 44 ФЗ № 67 «Об основных гарантиях избирательных прав и права на участие в референдуме граждан Российской Федерации», информационное обеспечение выборов и референдумов включает в себя информирование избирателей, участников референдума, предвыборную агитацию, агитацию по вопросам референдума и способствует осознанному волеизъявлению граждан, гласности выборов и референдумов. Таким образом, информационная и предвыборная агитация образуют в своей совокупности понятие «информационное обеспечение выборов», которое, в свою очередь, является важной составляющей всей системы гарантий избирательных прав граждан России, а основной задачей информационного обеспечения выступает сознательное волеизъявление граждан. Следовательно, избиратель должен иметь представление о том, за кого он голосует, и каким способом будут достигаться обозначенные кандидатом цели, то есть гражданин имеет право на ознакомление с предвыборной программой кандидата и методами решения имеющихся в обществе проблем.

Однако на сегодняшний день отсутствует единый критерий, в соответствии с которым представлялось бы возможным четко разграничить понятия «информирование» и «предвыборная агитация», поскольку в законе содержится лишь определение термина «предвыборная агитация». В подтверждение данного положения стоит обратить внимание на точку зрения Н. И. Воробьева и В. В. Никулина. В своей работе авторы указывают, что перечисленные элементы, образующие в своей совокупности «информационное обеспечение выборов», имеют разные цели. Так, агитационная часть заключается в процессе ознакомления избирателей с информацией о кандидате и его деловых качествах, его политических взглядах и предлагаемых им предвыборных программам, которая в последующем позволяет сделать осознанный выбор [3, с. 57].

Исходя из предписаний ч. 2 ст. 48 ФЗ № 67 «Об основных гарантиях избирательных прав и права на участие в референдуме граждан Российской Федерации», под предвыборной агитацией понимается деятельность граждан, кандидатов на выборах, общественных объединений, осуществляемая с целью мотивирования избирателей к участию в выборах, к голосованию за или против определенных кандидатов. Что касается информирования, то законодатель лишь упоминает его в нормах ст. 45 ФЗ № 67 «Об основных гарантиях избирательных прав и права на участие в референдуме граждан Российской Федерации» и указывает, что информирование реализуется через органы государственной власти и органы местного самоуправления, организации, средства массовой информации, юридических и физических лиц. При этом, как отмечают Л. А. Геляхова и М. Х. Шигалугова, «одним из важнейших условий этого этапа является то, что органы государственной власти и местного самоуправления не имеют права

информировать граждан о конкретных избирательных объединениях, ставить какого-либо кандидата или политическую партию выше» [4, с. 71].

Основываясь на ч. 3 ст. 45 ФЗ № 67 «Об основных гарантиях избирательных прав и права на участие в референдуме граждан Российской Федерации», избирательные комиссии уведомляют избирателей о выборах – дате, времени и месте голосования, а также о возможности их участия в данном мероприятии, в том числе посредством использования СМИ.

Не вызывает сомнений, что одним из основных способов, с помощью которого осуществляется информирование о выборах, выступает использование средств массовой информации. Безусловно, роль СМИ в этом процессе очень высока, поскольку они являются «информационным каналом» между кандидатом или политической партией и избирателем, а также средством предвыборной агитации и инструментом, с помощью которого граждане могут контролировать ход избирательной кампании. Сегодня деятельность средств массовой информации регулируется прежде всего профильным законом «О средствах массовой информации» (далее – Закон о СМИ)¹. Интересным представляется то обстоятельство, что средства массовой информации вправе свободно осуществлять деятельность по информированию граждан. В связи с этим возникает вопрос, являются ли СМИ независимым субъектом информирования или же они выполняют роль механизма передачи информации?

В настоящее время интернет-издания и сайты СМИ, которые принимают участие в избирательном процессе, получили правовой статус, в соответствии с которым они осуществляют свою деятельность на тех же условиях, что и обычные СМИ. Печатные издания, теле- и радиоканалы вправе освещать интервью с кандидатами, демонстрировать передачи с их участием, публиковать сообщения о кандидатах в печатных изданиях, но при подаче материала СМИ должны отказаться от собственных оценок, комментариев, суждений. Однако в законодательстве не содержится указаний на то, что следует понимать под термином «комментарий», что, в свою очередь, также приводит к определенным сложностям. Важен и тот факт, что информация должна быть выделена в отдельный блок, а печатная площадь и эфирное время должны распределяться равномерно между кандидатами и политическими партиями.

Кроме того, для полноценной работы в период проведения выборов СМИ потребуются аккредитация, которая проводится в избирательных комиссиях субъектов за три дня до выборов. Получить такую аккредитацию смогут только сотрудники, работающие в СМИ по трудовому или гражданско-правовому договору не менее двух месяцев. По этому поводу Н. А. Кулаков, С. А. Москаленко, Д. Р. Усманова пишут, что в данном случае может возникнуть проблема, которая отразится в «прикреплении» журналиста к определенному избирательному участку, что, в свою очередь, приведет к невозможности контролировать ход голосования в целом [5, с. 96]. Вместе с тем на практике возникает еще один проблемный аспект – журналист может заключать договор не с конкретным печатным изданием, а, например, с холдингом или издательским домом, что является законным, но в тоже время не соответствует требованиям закона в части проведения выборов.

¹ О средствах массовой информации : Закон Российской Федерации от 27.12.1991 № 2124-1 (ред. от 13.06.2023) // КонсультантПлюс : сайт. URL: https://www.consultant.ru/document/cons_doc_LAW_1511/ (дата обращения: 28.01.2024).

Еще одним проблемным аспектом является отсутствие в законодательстве России термина «политическая реклама». Ни в одном нормативном правовом акте, за исключением регламента центральной избирательной комиссии, не определено, что следует относить к политической рекламе. Все это вызывает некоторые трудности, поскольку цели политической рекламы существенно отличаются от целей коммерческой или социальной рекламы. Политическая реклама направлена, прежде всего, на информирование населения о предвыборной программе и деятельности кандидата или политической партии.

В научной среде неоднократно обсуждались вопросы о том, как трактовать термин «политическая реклама» и ее действие во времени. Так, М. Ю. Павлютенкова предлагает определять политическую рекламу как «распространение информации о кандидатах в депутаты, избирательных объединениях, избирательных блоках субъектами политической деятельности любым способом, в любой форме и любыми средствами с целью формирования общественного мнения в пользу избирательных блоков, объединений, избирательных блоков» [6, с. 39]. С точки зрения Л. А. Каменских и Г. Н. Копятиной, в зависимости от времени политическую рекламу необходимо делить на два периода – общий режим и режим избирательной кампании. К первому относятся любые сведения о деятельности политической партии, других организаций и лиц вне периода избирательной кампании. При этом правила ведения избирательной кампании в этот период не применяются. Что касается второго вида, то он действует на протяжении всей избирательной кампании [7, с. 27].

Таким образом, наличие достаточно широкого спектра определений термина «политическая реклама», часть из которых весьма расплывчата, вызывает не только практические, но и общетеоретические проблемы. Действительно, политическая реклама выступает в качестве серьезного и важного информационного компонента избирательной кампании, а недооценка этого уровня политической культуры может привести к противоречиям в сфере реализации конституционных принципов. Отсутствие нормативных актов, регулирующих общественные отношения, связанные с производством, распространением и потреблением политической рекламы, а также предотвращением злоупотреблений, является очевидным пробелом, который необходимо заполнить. В этой связи трудно не согласиться с мнением В. Д. Мостовщикова, который пишет, что «отсутствие специальных правил, регулирующих политическую рекламу, порождает большое количество недоразумений, споров и нарушений в ходе избирательной кампании» [8, с. 19].

В заключение хотелось бы отметить, что сегодня стремительные темпы развития общества и сферы информационных технологий оказывают значительное влияние на институт информационного обеспечения выборов и референдумов. Значимость данного института не вызывает сомнений, поскольку именно благодаря информации, которая, являясь важнейшим инструментом для принятия осознанных решений, позволяет гражданам наблюдать и контролировать весь избирательный процесс. Важно помнить и то, что полноценное информационное обеспечение и проведение выборов невозможно без использования средств массовой информации. Однако проведенное исследование позволяет сделать вывод, что существует ряд проблемных аспектов, связанных с деятельностью СМИ в процессе проведения выборов и референдумов. Все это, несомненно, подчеркивает необходимость проведения дальнейшей работы, направленной

на совершенствование законодательства в сфере информационного обеспечения выборов и референдумов в Российской Федерации.

СПИСОК ИСТОЧНИКОВ

1. Лагутина, О. В. Избирательные кампании и СМИ : учеб. пособие. Курск : Юго-Зап. гос. ун-т, 2014. 151 с.
2. Бодрунова, С. С. Медиакратия: СМИ и власть в современных демократических обществах : дис. ... доктора политических наук : 10.01.10 / Бодрунова Светлана Сергеевна. Место защиты: С.-Петербург. гос. ун-т. Санкт-Петербург, 2015. 498 с.
3. Воробьев, Н. И., Никулин, В. В. Избирательное право и избирательный процесс в Российской Федерации : учеб. пособие. Тамбов : Изд-во Тамб. Гос. техн. Ун-та, 2005. 104 с.
4. Геляхова, Л. А., Шигалугова, М. Х. Средства массовой информации как участники избирательного процесса Российской Федерации // Пробелы в российском законодательстве : науч. журн. Москва : Издательский дом Юр-ВАК. 2020. Т. 13. № 5. С. 70–73.
5. Кулаков, Н. А., Москаленко, С. А., Усманова, Д. Р. Средства массовой информации в избирательном процессе: роль в обеспечении гласности и проблемы публично-правового регулирования // Право и государство: теория и практика : науч. журн. Королев : ООО «Издательство «Право и государство пресс». 2023. № 2 (218). С. 94–96.
6. Павлютенкова, М. Ю. Новые информационные технологии в современном политическом процессе // Власть. 2000. № 8. С. 38–43.
7. Каменских, Л. А., Копятина, Г. Н. Информационное обеспечение выборов в Российской Федерации // NovaInfo. 2013. № 18. URL: <https://novainfo.ru/article/1871> (дата обращения: 25.01.2024).
8. Мостовщиков, В. Д. Предвыборная агитация: понятие и правовые признаки // Журнал российского права. 1999. № 5/6. С. 17–25.
9. Тогузаева, Е. Н. Пропаганда, агитация и политическая реклама: проблемы и противоречия правового регулирования // Актуальные проблемы российского права : науч. журн. М. : Московский государственный университет имени О. Е. Кутафина. 2014. № 12. С. 2742–2745.
10. Общественный контроль на выборах : учебное пособие / под общей редакцией В. В. Полянского и И. Б. Борисова. М. : Бахрах-М, 2015. 183 с.
11. Чистобородов, И. Г. Избирательный процесс как объект государственного управления в российской федерации в условиях развития электронной демократии // Проблемы экономики и юридической практики : науч. журн. М. : Изд дом ЮР-ВАК. 2018. № 3. С. 287–290.

REFERENSES

1. Lagutina, O. V. Izbiratel'nye kampanii i SMI [Election campaigns and the media]. Kursk, 2014, 151 p.
2. Bodrunova, S. S. Mediokratija: SMI i vlast' v sovremennyh demokraticeskikh obshhestvah : dis. ... doktora politicheskikh nauk : 10.01.10 [Mediacracy: Mass media and power in modern democratic societies: dis. ... Dr. polit. Sciences : 10.01.10]. St. Petersburg., 2015, 498 p.
3. Vorobyov, N. I., Nikulin, V. V. Izbiratel'noe pravo i izbiratel'nyj process v Rossijskoj Federacii [Electoral law and the electoral process in the Russian Federation]. Tambov, 2005, 104 p.

4. Gelyakhova, L. A., Shigalugova, M. H. Sredstva massovoj informacii kak uchastniki izbiratel'nogo processa Rossijskoj Federacii [Mass media as participants in the electoral process of the Russian Federation]. Probely v rossijskom zakonodatel'stve - Gaps in Russian legislation. 2020, vol. 13, no.5, pp. 70-73

5. Kulakov, N. A., Moskalenko, S. A., Usmanova, D. R. Sredstva massovoj informacii v izbiratel'nom processe: rol' v obespechenii glasnosti i problemy publichno-pravovogo regulirovanija [Mass media in the electoral process: the role in ensuring transparency and the problems of public law regulation]. Pravo i gosudarstvo: teorija i praktika - Law and the State: theory and practice. 2023, no. 2(218), pp. 94-96.

6. Pavlyutenkova, M. Yu. Novye informacionnye tehnologii v sovremennom politicheskom processe [New information technologies in the modern political process]. Vlast' - Power. 2000, no. 8, pp. 38-43.

7. Kamenskikh, L. A., Kopyatina, G. N. Informacionnoe obespechenie vyborov v Rossijskoj Federacii [Information support of elections in the Russian Federation]. NovaInfo. 2013, no. 18, URL: <https://novainfo.ru/article/1871> (date of appeal: 25.01.2024).

8. Mostovshchikov, V. D. Predvybornaja agitacija: ponjatie i pravovye priznaki [Pre-election campaigning: the concept and legal signs]. Zhurnal rossijskogo prava - Journal of Russian Law. 1999, no. 5/6, pp. 17-25.

9. Toguzaeva, E. N. Propaganda, agitacija i politicheskaja reklama: problemy i protivorechija pravovogo regulirovanija [Propaganda, agitation and political advertising: problems and contradictions of legal regulation]. Aktual'nye problemy rossijskogo prava - Current problems of Russian law. 2014, no. 12, pp. 2742-2745.

10. Polyansky V.V., Borisov I.B. Obshhestvennyj kontrol' na vyborah [Public control in elections]. M., 2015, 183 p.

11. Chistoborodov, I. G. Izbiratel'nyj process kak ob#ekt gosudarstvennogo upravlenija v rossijskoj federacii v uslovijah razvitija jelektronnoj demokratii [The electoral process as an object of public administration in the Russian Federation in the context of the development of electronic democracy]. Problemy jekonomiki i juridicheskoi praktiki - Problems of economics and legal practice. 2018, no. 3, pp. 287-290.

ИНФОРМАЦИЯ ОБ АВТОРЕ

Шаламова Алиса Наильевна, кандидат юридических наук, доцент, начальник кафедры государственно-правовых дисциплин. Восточно-Сибирский институт МВД России, 664074, Россия, г. Иркутск, ул. Лермонтова, 110.
ORCID: 0000-0003-3818-9120

INFORMATION ABOUT THE AUTHOR

Shalamova Alisa Nailiyevna, Candidate of Law, Associate Professor, Head of the Department of State and Legal Disciplines. East Siberian Institute of the Ministry of Internal Affairs of the Russia. Lermontov St. 110, Irkutsk, Russia. 664074.
ORCID: 0000-0003-3818-9120

Статья поступила в редакцию 01.12.2023; одобрена после рецензирования 08.12.2023; принята к публикации 01.03.2024.

The article was submitted 01.12.2023; approved after reviewing 08.12.2023; accepted for publication.01.03.2024.