

На правах рукописи

НЕЧИПОРЕНКО

Таисия Владимировна

**ИНФОРМАЦИОННОЕ ОБЕСПЕЧЕНИЕ ВЫБОРОВ –
ИНСТИТУТ ИЗБИРАТЕЛЬНОГО ЗАКОНОДАТЕЛЬСТВА
РОССИЙСКОЙ ФЕДЕРАЦИИ**

**Специальность 12.00.02 – конституционное право;
муниципальное право**

**Автореферат
диссертации на соискание ученой степени
кандидата юридических наук**

Москва – 2010

Диссертация выполнена и рекомендована к защите на кафедре государственного строительства и права федерального государственного образовательного учреждения высшего профессионального образования «Российская академия государственной службы при Президенте Российской Федерации».

Научный руководитель: кандидат юридических наук
БИКТАГИРОВ Раиф Терентьевич

**Официальные
оппоненты:** доктор юридических наук, профессор
ЛЮБИМОВ Алексей Павлович,
кандидат юридических наук, доцент
САДОВНИКОВА Галина Дмитриевна.

Ведущая организация: Негосударственное образовательное
учреждение высшего профессионального
образования **ИНСТИТУТ УПРАВЛЕНИЯ,
БИЗНЕСА И ПРАВА (г. Ростов-на-Дону),**
кафедра «Государственно-правовые и
гуманитарные дисциплины»

Защита диссертации состоится «09» декабря 2010 года, в 12.00 часов на заседании Диссертационного совета Д-502.006.10 по юридическим наукам в федеральном государственном образовательном учреждении высшего профессионального образования «Российская академия государственной службы при Президенте Российской Федерации» по адресу: 119606, г. Москва, пр. Вернадского, 84, 1-й учебный корпус, ауд. 2297.

С диссертацией можно ознакомиться в библиотеке РАГС. Автореферат размещен на официальном сайте РАГС в сети Интернет «__8__» ноября 2010 года.

Автореферат разослан «__8__» ноября 2010 года.

Ученый секретарь
Диссертационного совета

Е.Ю. Догадайло

I. ОБЩАЯ ХАРАКТЕРИСТИКА ДИССЕРТАЦИОННОЙ РАБОТЫ

Актуальность темы диссертационного исследования обусловлена активным развитием в современной России относительно нового института избирательного законодательства – информационного обеспечения выборов.

Избирательное законодательство Российской Федерации прошло определенные стадии развития. Одновременно с избирательным законодательством эволюцию претерпела и его важнейшая составная часть – институт информационного обеспечения выборов.

Научный интерес к проблеме правового регулирования информационного обеспечения выборов связан с тем, что углубление правового регулирования в сфере информационного обеспечения выборов, обусловленное происходящими переменами в общественно-политической жизни страны и укреплением политической системы, предполагает усиление системности нормативного массива, регулирующего составные части информационного обеспечения выборов – информирование избирателей и предвыборную агитацию. В связи с этим необходим поиск современных подходов к вопросу создания новых и изменения действующих правовых норм, регулирующих информационное обеспечение выборов.

Информационное обеспечение выборов способствует осознанному волеизъявлению граждан, обеспечению гласности и открытости избирательного процесса. Организационно-правовые меры по обеспечению эффективности института информационного обеспечения выборов представляются одними из важнейших составляющих совершенствования избирательной системы в целом.

В законодательство Российской Федерации о выборах в последние годы внесено ряд новелл и изменений в части информационного обеспечения выборов, направленных на создание дополнительных условий для проведения свободных и справедливых выборов. Однако в дальнейшем совершенствовании нуждаются отдельные правовые нормы, регулирующие

правоотношения, связанные с информированием избирателей и предвыборной агитацией. Насущной необходимостью является углубленное научное исследование современных проблем правового регулирования и функционирования института информационного обеспечения выборов в тесной связи с другими институтами и принципами избирательного права и процесса.

Актуальность исследования информационного обеспечения выборов связана и с предстоящими избирательными кампаниями по выборам депутатов Государственной Думы Федерального Собрания Российской Федерации шестого созыва (2011 г.) и по выборам Президента Российской Федерации (2012 г.), которые должны проводиться на основе усовершенствованного избирательного законодательства.

В целях усиления гарантий реализации гражданами их права на получение своевременной и объективной информации об избирательной кампании и кандидатах, баллотирующихся в депутаты и на выборные должности, необходимо выработать меры по повышению эффективности взаимодействия избирательных комиссий, политических партий (избирательных объединений), кандидатов в депутаты, на выборные должности и организаций, осуществляющих выпуск средств массовой информации.

Актуальность организационных проблем реализации правовых норм, регулирующих информационное обеспечение выборов, а также выявления пробелов в регламентации информирования избирателей и предвыборной агитации, в том числе, при проведении совместных агитационных мероприятий, в законодательном формулировании дефиниции предвыборной агитации и информирования избирателей, в обеспечении гарантий соблюдения равных условий для кандидатов, избирательных объединений при проведении предвыборной агитации, послужили основанием для выбора темы диссертационного исследования.

Степень научной разработанности темы. Исследования в области избирательного права и процесса нашли отражения в трудах известных ученых: С.А.Белова, Р.Т.Биктагирова, И.Б.Борисова, Ю.А.Веденеева, А.А.Вешнякова, И.В.Выдрина, С.Е.Заславского, З.М.Зотовой, А.В.Иванченко, С.Д.Князева, Е.И.Колюшина, В.В.Лапаевой, В.И.Лысенко, А.П. Любимова, М.С.Матейковича, А.П.Мясникова, В.И.Наумова, А.А.Фомина, О.И.Чепунова, В.Е.Чурова, С.М.Шапиева и других.

В современной отечественной юридической литературе проблемам информационного обеспечения выборов посвящены работы А.А.Андреева, С.В.Большакова, В.П.Волкова, А.Г.Головина, В.П.Горбунова, М.В.Гришиной, В.П.Журавлева, В.Д.Мостовщикова, В.Н.Фалькова, В.В.Шуленина, С.В.Юсова и ряда других авторов.

Однако вопросы, связанные с правовым регулированием порядка проведения информирования избирателей и предвыборной агитации, исследованы недостаточно полно и предполагают продолжение дальнейшей работы в соответствии с требованиями, предъявляемыми временем и практикой проведения избирательных кампаний к институту информационного обеспечения выборов.

Объектом диссертационного исследования выступают правовые отношения, складывающиеся между субъектами избирательного права в процессе информирования избирателей и предвыборной агитации при подготовке и проведении выборов в органы государственной власти Российской Федерации, органы государственной власти субъектов Российской Федерации и органы местного самоуправления.

Предметом исследования являются нормы права, образующие институт информационного обеспечения выборов в Российской Федерации, в том числе регламентирующие его составные части – информирование избирателей и предвыборную агитацию.

Целью диссертационного исследования является анализ правовых отношений, складывающихся при осуществлении информирования

избирателей по вопросам подготовки и проведения выборов в Российской Федерации, проведения предвыборной агитации, взаимодействия участников избирательного процесса по вопросам информационного обеспечения избирательных кампаний.

Вышеперечисленные цели достигаются путем решения следующих задач:

- проведение теоретико-методологического исследования закономерностей развития и правовой природы информационного обеспечения выборов как института избирательного законодательства Российской Федерации;

- анализ становления института информационного обеспечения выборов в Российской Федерации и выявление этапов его развития;

- установление целей, задач и способов информирования избирателей как неотъемлемой части информационного обеспечения выборов в Российской Федерации;

- определение субъектов информирования избирателей, проведение их классификации и исследование форм их деятельности;

- выявление целей и задач предвыборной агитации, анализ форм и методов ее проведения в Российской Федерации;

- установление видов организаций, выпускающих средства массовой информации, исследование особенностей правового регулирования проведения предвыборной агитации на каналах организаций телерадиовещания и в периодических печатных изданиях и определение путей его совершенствования;

- исследование правовых основ и организационных условий проведения предвыборной агитации посредством агитационных публичных мероприятий, выпуска и распространения агитационных материалов.

Теоретической основой исследования являются труды видных российских ученых в области конституционного права С.А.Авакьяна, А.С.Автономова, Ю.Е. Аврутина, М.В.Баглая, И.Н. Барцица, Н.А.Богдановой,

М.С.Бондаря, А.В.Васильева, Р.Ф.Васильева, В.Д.Зорькина, А.Д.Керимова, Д.А.Керимова, Е.И.Козловой, Г.Н.Комковой, О.Е.Кутафина, Г.В.Мальцева, С.И.Носова, В.А.Ржевского, З.А.Станкевич, Б.А.Страшуна, В.И.Фадеева, Ю.Л.Шульженко, Б.С.Эбзеева, А.И.Экимова, И.С.Яценко и других.

Методологическую основу диссертационного исследования составили диалектический метод познания государственно-правовых явлений, предполагающий рассмотрение анализируемых явлений в их развитии и взаимосвязи, а также иные общенаучные методы – исторический, логический, системного анализа, структурно-функциональный и др. Использовались частнонаучные методы – сравнительно-правовой, формально-юридический, а также статистический и другие специальные методы. Их применение позволило диссертанту изучить объект исследования целостно и всесторонне. К примеру, сравнительно-правовой метод применялся при анализе нормативных правовых актов, регулирующих проведение телевизионных дебатов кандидатов на выборные должности в ходе проведения избирательных кампаний в различных государствах Европы и Америке.

Нормативной основой диссертации являются Конституция Российской Федерации 1993 года, международные правовые акты, устанавливающие международные избирательные стандарты (в том числе Декларация о критериях свободных и справедливых выборов от 26 марта 1994 года, Конвенция о стандартах демократических выборов, избирательных прав и свобод в государствах – участниках Содружества Независимых Государств от 7 октября 2002 г.), федеральные законы (в том числе, Федеральный закон от 12 июня 2002 № 67-ФЗ (в ред. Федерального закона от 19.07.2009) «Об основных гарантиях избирательных прав и права на участие в референдуме граждан Российской Федерации», Федеральный закон от 18 мая 2005 № 51-ФЗ (в ред. Федерального закона от 19.07.2009) «О выборах депутатов Государственной Думы Федерального Собрания Российской Федерации», Федеральный закон от 10 января 2003 № 19-ФЗ (в ред.

Федерального закона от 19.07.2009) «О выборах Президента Российской Федерации», законы субъектов Российской Федерации. Были проанализированы указы Президента Российской Федерации, постановления Правительства Российской Федерации, затрагивающие вопросы правового регулирования информационного обеспечения выборов, акты Центральной избирательной комиссии Российской Федерации. Были изучены постановления и определения Конституционного Суда Российской Федерации, Верховного Суда Российской Федерации. В диссертационном исследовании также использованы решения Европейского Суда по правам человека.

При исследовании темы были проанализированы источники официальной электоральной статистики и судебной практики, изданные ЦИК России по итогам федеральных и региональных избирательных кампаний, проведенных в 1995–2009 годах.

Научная новизна диссертационного исследования заключается в комплексном конституционно-правовом исследовании информационного обеспечения выборов как института избирательного законодательства Российской Федерации.

В диссертации выявлены этапы эволюции правового регулирования информационного обеспечения выборов в Российской Федерации.

В работе устанавливается, что специфика института информационного обеспечения выборов связана с особой ролью его составных частей – информирования избирателей и предвыборной агитации, раскрывается значение информации и роль информационного обеспечения выборов в обеспечении гласности и открытости избирательного процесса как необходимого условия проведения демократических выборов.

В диссертации с учетом результатов анализа избирательного законодательства, практики его применения в ходе избирательных компаний, а также судебных решений содержатся предложения по совершенствованию правового регулирования правоотношений, связанных с информированием

избирателей и предвыборной агитацией, в том числе выработки четких критериев разграничения предвыборной агитации от информирования избирателей с учетом правовых позиций Конституционного Суда Российской Федерации.

В результате проведенного исследования **на защиту выносятся следующие положения**, являющиеся новыми или содержащими элементы новизны, отражающие авторское понимание конституционно-правовой природы института информационного обеспечения избирательного процесса в Российской Федерации.

- Автор диссертации делает вывод о том, что информационное обеспечение выборов является комплексным институтом избирательного законодательства Российской Федерации, объединяющим группу взаимосвязанных норм федеральных законов о выборах, законов субъектов Российской Федерации о выборах и подзаконных актов, и регулирующим информационные и агитационные правоотношения, состоящим из двух частей – информирования избирателей и агитации за кандидата (кандидатов), список кандидатов (списки кандидатов) либо против них.

Институт информационного обеспечения выборов как комплексный правовой регулятор имеет наибольшую эффективность по сравнению с отдельными правовыми нормами, регламентирующими информирование избирателей и предвыборную агитацию. Таким образом, системное нормативное правовое регулирование предвыборных информационных процессов является институциональным правовым регулированием.

Под институционализацией информационного обеспечения выборов следует понимать нормативно-правовую и процедурно-процессуальную регламентацию данного института, где субъекты правоотношений, возникающих в процессе информационного обеспечения выборов, при всех их различиях и особенностях образуют единую взаимосвязанную систему, которая обеспечивает эффективное функционирование данного правового института.

Одной из важнейших составляющих правовой институционализации информационного обеспечения выборов является закрепление системы гарантий прав граждан Российской Федерации на получение и распространение информации о выборах.

Институционализация информационного обеспечения выборов дает возможность систематизировать и сгруппировать информационные и агитационные правоотношения по разным критериям, предварительно упорядочивая их в отношении норм, целей и задач информирования избирателей и предвыборной агитации. Таким образом, информационные правоотношения – действия участников избирательной кампании в связи с подготовкой и распространением информации, касающейся выборов, регламентированные нормами избирательного и информационного права, и не носящей агитационный характер. Избирательные агитационные правоотношения – это отношения, возникающие между субъектами избирательного процесса, урегулированные нормами избирательного права, побуждающие или имеющие целью побудить избирателей к голосованию за кандидата (кандидатов), список (списки) кандидатов или против них.

- Проведя конституционно-правовой анализ избирательного законодательства Российской Федерации, автор выявил этапы совершенствования правового регулирования информирования избирателей и предвыборной агитации на основе специфики задач, решаемых законодательством о выборах в целом и его институтами, в том числе институтом информационного обеспечения выборов, на том или ином этапе государственно-правового развития России.

Первый этап (1991–1993 гг.) характеризуется тем, что выборы, в том числе их важные составляющие – информирование избирателей и предвыборная агитация, регулировались преимущественно не избирательными законами, а иными нормативными актами, в первую очередь указами Президента Российской Федерации, что было обусловлено отсутствием полноценной системы избирательного законодательства,

отвечающего изменившимся политическим и социально-экономическим условиям. На втором этапе (1994–2001 гг.) выборы проводились в соответствии с федеральными и региональными законами, принятыми легитимно сформированными законодательными (представительными) органами. В 1994 г. был принят первый универсальный федеральный закон, регулирующий подготовку и проведение выборов в Российской Федерации, – Федеральный закон от 6 декабря 1994 № 56-ФЗ «Об основных гарантиях избирательных прав граждан Российской Федерации», в котором содержалось ряд новелл в сфере информирования избирателей и предвыборной агитации. На третьем этапе (2002–2009 гг.) происходит совершенствование нормативных правовых актов по информационному обеспечению выборов. В 2002 г. был принят Федеральный закон от 12 июня 2002 года №67-ФЗ «Об основных гарантиях избирательных прав и права на участие в референдуме граждан Российской Федерации», в котором впервые был закреплён институт информационного обеспечения выборов, объединяющий две его составные части – информирование избирателей и предвыборную агитацию.

- Диссертант отмечает, что законодательство Российской Федерации о выборах не содержит дефиниции информирования избирателей и предлагает внести в ст. 45 Федерального закона от 12 июня 2002 года №67-ФЗ «Об основных гарантиях избирательных прав и права на участие в референдуме граждан Российской Федерации» определение информирования избирателей как деятельности, осуществляемой субъектами информирования в период избирательной кампании и имеющей целью способствовать осознанному волеизъявлению граждан Российской Федерации посредством распространения информации о выборах, не содержащей признаков агитации.

Автор исследовал специфику регулирования данной составляющей информационного обеспечения выборов и предлагает классифицировать виды информирования избирателей в зависимости: от субъектов информирования – на официальное и неофициальное; от объектов

информирования – на общее и специальное; от сроков распространения информации – на неограниченное распространение и ограниченное распространение информации.

- Проанализировав правовое регулирование порядка опубликования (обнародования) результатов опросов общественного мнения, являющегося разновидностью информирования избирателей, диссертант отмечает, что полученная в ходе проведения опросов информация может оказать влияние на формирование позиции избирателя, на его волеизъявление на избирательном участке. Учитывая, что отсутствие необходимых реквизитов (время проведения опроса, число опрошенных и т.д.), указанных в Федеральном законе от 12 июня 2002 года №67-ФЗ «Об основных гарантиях избирательных прав и права на участие в референдуме граждан Российской Федерации», может привести к обнародованию недостоверных данных, а следовательно, к искажению реальной ситуации, к примеру, о поддержке избирателями того или иного кандидата, предлагается установить юридическую ответственность за опубликование (обнародование) недостоверных опросов общественного мнения, включив в Кодекс Российской Федерации об административных правонарушениях статью «Нарушение порядка опубликования (обнародования) результатов опросов общественного мнения».

- В диссертации обосновываются предложения о необходимости правового регулирования обязательного участия представителей политических партий, являющихся кандидатами в депутаты и на выборные должности, в совместных предвыборных агитационных мероприятиях, для чего, как полагает автор, необходимо внести дополнения в ст. 51 Федерального закона от 12 июня 2002 года №67-ФЗ «Об основных гарантиях избирательных прав и права на участие в референдуме граждан Российской Федерации».

- Диссертант в целях более полной реализации прав избирателей на информирование о деятельности политических партий считает

целесообразным нормативно урегулировать основы проведения совместных агитационных мероприятий на каналах теле- радиовещания, в печатных СМИ, на сайтах информационно-телекоммуникационной сети общего пользования «Интернет», зарегистрированных в качестве СМИ. Для более полного обеспечения гарантий избирательных прав граждан на получение информации о выборах предлагается законодательно закрепить проведение совместных агитационных мероприятий в период прайм-тайма, для чего, по мнению автора, необходимо внести в ст. 51 Федерального закона от 12 июня 2002 года №67-ФЗ «Об основных гарантиях избирательных прав и права на участие в референдуме граждан Российской Федерации» определение прайм-тайма: «Прайм-тайм – местное время в период с семи часов до девяти часов и с девятнадцати часов до двадцати трех часов, т.е. период, на который приходится наибольшая аудитория радиослушателей и телезрителей».

- Констатируя отсутствие в российском законодательстве правового регулирования политической рекламы, в том числе условий ее проведения в межвыборный период, в целях совершенствования информационного обеспечения выборов в Российской Федерации и необходимости разграничения политической рекламы от иных методов предвыборной агитации диссертант обосновывает целесообразность закрепления в избирательном законодательстве правовых норм о политической рекламе как информации, распространяемой об избирательном объединении, кандидате в депутаты, на выборную должность, а равно и информации, не связанной с избирательной кампанией, преимущественно акцентирующей внимание на личных и профессиональных качествах кандидата, программных целях избирательного объединения, с использованием определяемых законодательством форм и методов рекламы, и направленной на привлечение внимания к объекту информирования, формированию и поддержанию определённого общественного мнения по отношению к нему.

- Поскольку объем информации, связанной с выборами, в настоящее время значительно расширился, в том числе за счет развития современных

информационных технологий – информационно-телекоммуникационной сети общего пользования «Интернет», мобильной связи (СМС-сообщения информационного и агитационного характера), автор пришел к выводу о необходимости включить в главу VII «Гарантии прав граждан на получение и распространение информации о выборах и референдумах» Федерального закона от 12 июня 2002 года № 67-ФЗ «Об основных гарантиях избирательных прав и права на участие в референдуме граждан Российской Федерации» правовых норм, регламентирующих порядок проведения предвыборной агитации через сайты информационно-телекоммуникационной сети общего пользования «Интернет», зарегистрированные в качестве СМИ, а также касающихся порядка информирования избирателей и предвыборной агитации через мобильный телефон (с помощью СМС) по предварительному запросу избирателя.

- В диссертации отмечается, что проведенный анализ избирательного законодательства и правоприменительной практики в целом подтверждает соответствие международным избирательным стандартам правовых норм, регулирующих информационное обеспечение выборов. Вместе с тем практика рассмотрения избирательных споров, а также накопленный опыт проведения избирательных кампаний и развития современных технологий, применяемых в избирательном процессе, свидетельствуют о необходимости своевременного внесения корректировок в правовое регулирование отдельных форм и методов как информирования избирателей, так и предвыборной агитации.

По мнению диссертанта, для решения задач по совершенствованию правового регулирования информационного обеспечения выборов необходимо продолжить работу по систематизации действующего законодательства путем как закрепления необходимых процедурно-процессуальных норм, так и консолидации правовых норм, регулирующих информационное обеспечение выборов, в том числе относящихся к различным отраслям права, существенно расширив главу VII «Гарантии прав граждан на получение и распространение

информации о выборах и референдумах» Федерального закона от 12 июня 2002 года № 67-ФЗ «Об основных гарантиях избирательных прав и права на участие в референдуме граждан Российской Федерации».

Теоретическая и практическая значимость диссертационного исследования определяется тем, что научные положения, оценки и выводы, сформулированные в исследовании, развивают и дополняют знания в области информационного обеспечения выборов в Российской Федерации в связи с существующей потребностью общественности, в первую очередь участников избирательного процесса, в совершенствовании правового регулирования информационного обеспечения выборов, поскольку недостаточно четкое регулирование, а в отдельных случаях и полное отсутствие регламентации некоторых сторон информационной и агитационной деятельности субъектов избирательного права ведет к правовым спорам и судебным разбирательствам в ходе избирательных кампаний, что негативно сказывается на проведении выборов и легитимации их результатов.

Практическая значимость исследования связана с тем, что теоретический анализ проблемы, составляющий предмет диссертационного исследования, и результаты исследования могут быть использованы для дальнейшего совершенствования процессов правотворчества и правоприменения в сфере информирования избирателей и предвыборной агитации. Материалы диссертации могут представлять интерес для членов и сотрудников аппарата избирательных комиссий различного уровня, занимающихся вопросами информационного обеспечения выборов, для представителей средств массовой информации, специалистов, осуществляющих организационное и юридическое сопровождение избирательных кампаний, студентов юридических и других профильных вузов. Положения диссертации могут быть использованы в учебном процессе при чтении курса «Избирательное право и избирательный процесс в Российской Федерации». Новеллы, предлагаемые диссертантом, позволят более эффективно обеспечивать реализацию избирательных прав граждан.

Апробация результатов исследования. Основные положения диссертации обсуждены и одобрены на заседаниях предметно-методической комиссии кафедры государственного строительства и права федерального государственного образовательного учреждения высшего профессионального образования «Российская академия государственной службы при Президенте Российской Федерации», а также отражены в опубликованных научных статьях автора.

Положения и выводы диссертационной работы изложены в сообщениях, сделанных автором в ходе обсуждения исследуемых проблем на всероссийских и региональных научно-практических конференциях в период с 1998 по 2010 гг., в частности, диссертант выступал в сентябре–октябре 2007 г. с циклом сообщений, посвященных вопросам правового регулирования информационного обеспечения выборов как института избирательного законодательства Российской Федерации, в том числе проблемам информирования избирателей и предвыборной агитации на различных этапах избирательной кампании, на всероссийских научно-практических конференциях на тему «Роль СМИ в развитии толерантности и формировании общественного мнения», организованных Центральной избирательной комиссией Российской Федерации, Московским бюро по правам человека и Альянсом руководителей региональных средств массовой информации.

Содержащиеся в диссертации предложения, рекомендации автора по вопросам информационного обеспечения выборов и выводы были использованы при подготовке предложений ЦИК России по внесению изменений и дополнений в федеральные законы о выборах, а также при разработке постановлений, иных нормативных документов Центральной избирательной комиссии Российской Федерации в период с января 1998 г. по настоящее время.

Материалы диссертационного исследования автора используются в качестве учебно-методических материалов в программе спецкурса

«Избирательные системы, избирательные процессы и технологии» в МГУ им. М.В.Ломоносова.

Структура работы обусловлена поставленной целью исследования и направлена на решение вытекающих из нее задач. Работа состоит из введения, трех глав, включающих семь параграфов, заключения, списка использованных нормативных правовых актов и научной литературы.

II. ОСНОВНОЕ СОДЕРЖАНИЕ ДИССЕРТАЦИОННОЙ РАБОТЫ

Во **Введении** обосновывается актуальность выбранной темы исследования, степень ее научной разработанности, определяется объект, предмет, цель и задачи исследования, характеризуются его методологическая, теоретическая и нормативная правовая базы, раскрыта научная новизна, сформулированы основные положения, выносимые на защиту, обоснована научно-практическая значимость диссертации, приведены сведения об апробации результатов исследования.

Первая глава – «Развитие института информационного обеспечения выборов в Российской Федерации» – посвящена комплексному анализу развития информационного обеспечения выборов с применением теоретико-методологических подходов, разработанных и обоснованных общей теорией права и отраслевыми юридическими науками (§ 1), исследованию этапов совершенствования информирования избирателей и предвыборной агитации в избирательном законодательстве современной России в целях более глубокого понимания современных тенденций развития информационного обеспечения выборов (§ 2).

Проведенное автором исследование позволило раскрыть закономерности развития и правовую природу института информационного обеспечения выборов. В работе приводится авторская периодизация поступательного развития информирования избирателей и предвыборной

агитации, неразрывно связанная с общими этапами совершенствования избирательного законодательства Российской Федерации.

Диссертант рассматривает информационное обеспечение выборов через призму теоретико-методологических подходов и приводит обоснования его роли и места в общей системе избирательного законодательства.

В работе группируются точки зрения ряда ученых, таких как Р.Т.Биктагиров, С.В.Большаков, А.Г.Головин и других, относительно термина «информационное обеспечение выборов», систематизируются основные нормы, регулирующие вопросы информирования избирателей и предвыборной агитации, на различных этапах учреждения, становления и развития института информационного обеспечения выборов.

Правовая институционализация информационного обеспечения выборов направлена, прежде всего, на законодательное закрепление данного института избирательного законодательства Российской Федерации. В то же время определяющее значение для институционализации информационного обеспечения выборов имеет правоприменительная практика, в ходе которой выявляется практическая значимость норм, регулирующих информирование избирателей и предвыборную агитацию.

В юридическом плане содержание процесса институционализации информационного обеспечения выборов предполагает создание нормативных рамок как средства упорядочения информационных и агитационных правоотношений.

Основной формой институционализации информационного обеспечения выборов является группировка и отображение правовых норм, регламентирующих информационные процессы, связанные с подготовкой и проведением избирательных кампаний, в федеральных законах, законах субъектов Российской Федерации о выборах, подзаконных актах.

Законодательство Российской Федерации о выборах составляют Конституция Российской Федерации, Федеральный закон от 12 июня 2002 года №67-ФЗ «Об основных гарантиях избирательных прав и права на

участие в референдуме граждан Российской Федерации», иные федеральные законы, конституции (уставы), законы субъектов Российской Федерации, иные нормативные правовые акты о выборах, принимаемые в Российской Федерации.

В Конституции вопросы информационного обеспечения выборов напрямую не затрагиваются, однако отдельные аспекты, относящиеся к данному вопросу, нашли свое отражение в Основном законе государства. Так, в Конституции указано, что каждому гарантируется свобода мысли и слова (ст.29). Основным закон устанавливает ограничения при проведении агитации – не допускается пропаганда или агитация, возбуждающие социальную, расовую, национальную или религиозную ненависть и вражду. Запрещается пропаганда социального, расового, национального, религиозного или языкового превосходства. В этой статье также затрагиваются вопросы информирования – каждый имеет право свободно искать, получать, передавать, производить и распространять информацию любым законным способом. Гарантируется свобода массовой информации. Цензура запрещается.

Вопросы, касающиеся проведения публичных мероприятий, также отражены в Конституции – граждане Российской Федерации имеют право собираться мирно, без оружия, проводить собрания, митинги и демонстрации, шествия и пикетирование (ст.31).

Целесообразно выделять два уровня законодательства о выборах в Российской Федерации – федеральное законодательство и законодательство субъектов Российской Федерации.

Проанализировав роль и место института информационного обеспечения выборов в системе избирательного законодательства Российской Федерации, автор приходит к выводу, что как на федеральном уровне, так и на уровне субъектов Российской Федерации, информированию избирателей и предвыборной агитации уделяется значительное внимание – как правило,

нормы, регулирующие институт информационного обеспечения выборов, объединены в отдельные главы.

К первому уровню – федеральному избирательному законодательству – относятся правовые акты, регулирующие подготовку и проведение выборов в целом в государстве, а также выборы депутатов Государственной Думы, Президента Российской Федерации и выборы в иные федеральные органы государственной власти.

Универсальным нормативным актом, регулирующим вопросы подготовки и проведения выборов в Российской Федерации, является Федеральный закон от 12 июня 2002 № 67-ФЗ «Об основных гарантиях избирательных прав и права на участие в референдуме граждан Российской Федерации». В указанном Федеральном законе вопросы информационного обеспечения выборов отражены в отдельной главе – главе VII «Гарантии прав граждан на получение и распространение информации о выборах и референдумах». В Федеральном законе от 18 мая 2005 № 51-ФЗ «О выборах депутатов Государственной Думы Федерального Собрания Российской Федерации» и Федеральном законе от 10 января 2003 № 19-ФЗ «О выборах Президента Российской Федерации» институту информационного обеспечения выборов посвящены главы соответственно VIII и VII под тождественными названиями «Информирование избирателей и предвыборная агитация».

Правовые нормы, регулирующие институт информационного обеспечения выборов, представлены также в законодательстве субъектов Российской Федерации.

К примеру, нормы института информационного обеспечения выборов подробно представлены в Законе Чеченской республики № 25-рз от 5 июня 2008 года «О выборах депутатов Парламента Чеченской республики» – глава VII «Информирование избирателей и предвыборная агитация»; в законе Ростовской области № 515-ЗС от 11 июля 2006 «О выборах депутатов законодательного собрания Ростовской области» – глава VI

«Информирование избирателей и предвыборная агитация». В избирательных кодексах субъектов Российской Федерации также нашли отражение вопросы информирования избирателей и предвыборной агитации. Так, в Избирательный кодекс Свердловской области от 29 апреля 2003 года N 10-ОЗ включена глава XII «Гарантии прав граждан на получение и распространение информации о выборах», а в Кодекс Республики Башкортостан о выборах от 6 декабря 2006 г. № 380-з – глава IX «Информационное обеспечение выборов».

Существенное влияние на учреждение и развитие норм, регулирующих выборы в Российской Федерации, в том числе информирование избирателей и предвыборную агитацию, оказывают общепризнанные принципы и нормы международного права. В международных правовых актах содержатся как общие, так и отдельные нормы права, которые оказывают непосредственное воздействие на развитие института информационного обеспечения выборов.

Во второй главе – «Актуальные проблемы информирования избирателей – неотъемлемой части информационного обеспечения выборов в Российской Федерации» – раскрывается содержание термина «информирование избирателей», в том числе значительное внимание уделяется проблеме регулирования информирования избирателей и вопросов информационного обеспечения выборов в целом – разграничению понятий «информирование избирателей» и «предвыборная агитация» (§ 1), а также анализируются субъекты информирования и исследуются формы их деятельности (§ 2).

Исследование сущностных черт одной из составных частей информационного обеспечения выборов – информирования избирателей, анализ особенностей его нормативного содержания позволило диссертанту сделать вывод о том, что включение в современное избирательное законодательство отдельных статей, посвященных информированию избирателей, является значительным достижением в развитии института информационного обеспечения выборов. Вместе с тем вопросам

информирования избирателей законодатель уделит несопоставимо меньше внимания, чем регулированию другой составляющей информационного обеспечения выборов – предвыборной агитации.

Диссертант подчеркивает, что информирование избирателей призвано способствовать осознанному волеизъявлению граждан, гласности и открытости избирательного процесса. Правовое регулирование информирования избирателей должно включать определение целей и задач информирования, принципы проведения информирования, выявление субъектов информирования, форм и методов осуществления информирования.

Целями информирования является доведение до сведения избирателей всей полноты информации о выборах, в том числе о дате и месте голосования, о кандидатах и избирательных объединениях, об итогах голосования и др., а задачи информирования заключаются в обеспечении получения избирателем объективной и максимальной по объему информации о ходе избирательной кампании, которая способствовала бы осознанному волеизъявлению избирателя.

В работе обосновываются положения о необходимости выработки четких критериев разграничения предвыборной агитации от информирования избирателей с учетом правовых позиций Конституционного Суда Российской Федерации. Одним из наиболее существенных критериев отличия предвыборной агитации от информирования избирателей является, как отмечено в диссертации, нейтральный характер распространяемой информации.

В работе раскрывается система правового регулирования деятельности субъектов, осуществляющих информирование избирателей, а также способы распространения ими информации о выборах в период избирательной кампании.

Согласно законодательству субъектами, ведущими информирование, являются органы государственной власти, органы местного самоуправления,

избирательные комиссии, организации, осуществляющие выпуск СМИ, физические и юридические лица. Диссертант предлагает расширить круг субъектов, осуществляющих информирование, в целях более широкого распространения информации о выборах. Предлагается, в частности, законодательно закрепить право политических партий осуществлять информирование избирателей, четко указав в законе предмет информирования.

Третья глава – «Современные проблемы правового регулирования процесса предвыборной агитации как важнейшей составляющей информационного обеспечения выборов в Российской Федерации» – посвящена правоотношениям, возникающим в ходе проведения предвыборной агитации, ее целям и задачам (§ 1), исследованию основных правовых и организационных проблем участия организаций телерадиовещания и редакций периодических печатных изданий в обеспечении проведения предвыборной агитации специальными субъектами агитационной деятельности – кандидатами и избирательными объединениями (§ 2), а также анализу правовых норм и практики выпуска и распространения печатных, аудиовизуальных и других агитационных материалов, организации агитационных публичных мероприятий (§ 3).

Автор диссертации исследует сущность правоотношений, возникающих между участниками избирательной кампании в процессе производства и распространения агитационной информации.

Проанализировав динамику развития законодательства Российской Федерации о выборах, касающегося института информационного обеспечения выборов, диссертант делает вывод, что предвыборная агитация, в отличие от понятия «информирование», имеет более длительную историю, а правовые нормы, регулирующие предвыборную агитацию, закреплены в самых первых законах о выборах современной России.

В диссертационном исследовании уделяется внимание чрезвычайно актуальному, но малоизученному вопросу – политической рекламе, которую

некоторые ученые относят к предвыборной агитации. Отмечая отсутствие правового регулирования политической рекламы, диссертант выступает за закрепление и развитие в избирательном законодательстве норм, регулирующих политическую рекламу.

Проанализировав проведение агитации лицами, замещающими государственные или выборные муниципальные должности, диссертант приходит к выводу о целесообразности законодательного разрешения указанным лицам вести агитацию, в том числе и в СМИ, в поддержку участвующей в выборах политической партии, членом которой они являются, вне зависимости от участия или неучастия указанных лиц в выборах.

Предлагается законодательно закрепить принципы объективности и достоверности при проведении предвыборной агитации, а также предусмотреть ответственность соответствующих лиц за проведение агитации, не отвечающей данным принципам.

Отмечая важную роль в организационно-технологическом обеспечении проведения предвыборной агитации, которая отводится средствам массовой информации, без которых невозможно доведение до избирателей широкого спектра агитационной информации, исходящей от субъектов агитационной деятельности, автор делает вывод о том, что материалы, размещенные в СМИ, оказывают значительное влияние на формирование окончательного решения избирателя при голосовании.

Анализируя правовое регулирование порядка проведения предвыборной агитации в зависимости от классификации организаций, выпускающих средства массовой информации, автор предлагает пути совершенствования проведения предвыборной агитации в средствах массовой информации. Диссертант предлагает рассмотреть возможность предоставления бесплатного эфирного времени и бесплатной печатной площади всем зарегистрированным кандидатам и политическим партиям вне зависимости от результата их участия в предыдущих выборах.

Диссертантом также мотивированы конкретные предложения и рекомендации, направленные на совершенствование правового регулирования и практики проведения предвыборных агитационных мероприятий, выпуска и распространения агитационных материалов.

С появлением аудиовизуальных и иных агитационных материалов возникла необходимость, отмечается в диссертации, в подробном регулировании, наряду с агитационными печатными материалами, данных видов агитационных материалов – необходимо дополнить избирательное законодательство нормами, регулирующими их изготовление и распространение. Дополнительного правового регулирования также требует наглядная агитация как особый вид агитационных материалов – рекламные щиты, растяжки, электронные рекламные табло.

В Заключении подведены итоги диссертационного исследования, сформулированы основные выводы и даны предложения и рекомендации по совершенствованию правового регулирования информационного обеспечения выборов в Российской Федерации.

По теме диссертационного исследования опубликованы следующие научные работы:

I. Статьи, опубликованные в изданиях, рекомендованных Высшей аттестационной комиссией Министерства образования и науки Российской Федерации для публикации научных результатов диссертационных исследований:

1. Нечипоренко Т.В. Некоторые правовые проблемы информационного обеспечения выборов в Российской Федерации // Право и государство: теория и практика. 2009. № 10 (58) – С.26-29 – 1 п.л.

2. Нечипоренко Т.В. Теледебаты в современной России: динамика правового регулирования // «Черные дыры» в Российском законодательстве. 2009. № 4 – С.25-28 – 1 п.л.

3. Нечипоренко Т.В. Зарубежный опыт проведения предвыборных теледебатов // Юрист ВУЗа. 2009. № 7 – С.32-34 – 0,6 п.л.

4. Теоретико-методологические подходы к исследованию информационного обеспечения выборов как института российского избирательного законодательства // Современное право. 2010. № 10 (1) – С. 13-19 – 0,9 п.л.

II. Статьи, опубликованные в других научных изданиях:

5. Нечипоренко Т.В. Некоторые проблемы технологии проведения телевизионных дебатов и их правового регулирования // Российское право: образование, практика, наука. 2009. № 4 (57) – С.33-35 – 0,8 п.л.

6. Нечипоренко Т.В. Институт информационного обеспечения выборов: учреждение и развитие // Журнал о выборах. 2010. № 2 – С.19-28 – 1,2 п.л.

7. Нечипоренко Т.В. Проблемы правового регулирования выпуска и распространения предвыборных агитационных материалов // От кризиса к росту: стратегия инновационного развития. Сб. научных статей. М., РАГС при Президенте Российской Федерации. 2010. – С.242-247 – 0,5 п.л.

8. Нечипоренко Т.В. Понятие, цели и задачи информирования избирателей // Новое в экономике и управлении: Сб. статей. М. 2010. Выпуск 29 – С.48-56 – 0,8 п.л.

9. Нечипоренко Т.В. Правовые и организационные формы участия организаций телерадиовещания и редакций периодических печатных изданий в обеспечении проведения предвыборной агитации // Электронное научное издание (журнал) "Вестник Российской академии государственной службы при Президенте Российской Федерации". 2010. № 2, URL.: <http://oad.rags.ru/vestnikrags/index.htm>, 2010 (дата обращения 21.05.2010), 0,7 п.л.

10. Нечипоренко Т.В. Информирование избирателей как составная часть информационного обеспечения избирательной кампании // Журнал о выборах. 2010. № 4 – С.19-22 – 1 п.л.

11. Нечипоренко Т.В. Информирование избирателей и предвыборная агитация: учреждение и развитие// Право и жизнь. 2010. № 147 (9) – С.188-203 – 0,9 п.л.

**Автореферат
диссертации на соискание ученой степени
кандидата юридических наук**

Нечипоренко Таисия Владимировна

Тема диссертационного исследования:

**ИНФОРМАЦИОННОЕ ОБЕСПЕЧЕНИЕ ВЫБОРОВ –
ИНСТИТУТ ИЗБИРАТЕЛЬНОГО ЗАКОНОДАТЕЛЬСТВА
РОССИЙСКОЙ ФЕДЕРАЦИИ**

**Научный руководитель –
кандидат юридических наук
Биктагиров Раиф Терентьевич**

**Изготовление оригинал-макета
Нечипоренко Т.В.**

Подписано в печать «__» _____ 2010 г.

Тираж 100 экз. Усл. п.л. 1,1

**Федеральное государственное образовательное учреждение высшего
профессионального образования «Российская академия государственной
службы при Президенте Российской Федерации»**

**Отпечатано ОПМТ РАГС. Заказ № _____
119606 Москва, пр-т Вернадского, 84**