



*На правах рукописи*

Реут Дмитрий Алексеевич

**ИНФОРМИРОВАНИЕ ИЗБИРАТЕЛЕЙ КАК ГАРАНТИЯ  
РЕАЛИЗАЦИИ АКТИВНОГО ИЗБИРАТЕЛЬНОГО ПРАВА ГРАЖДАН  
В РОССИЙСКОЙ ФЕДЕРАЦИИ**

Специальность: 12.00.02 – «Конституционное право; конституционный  
судебный процесс; муниципальное право»

Автореферат диссертации на соискание ученой степени  
кандидата юридических наук

Москва-2016

Работа выполнена в Федеральном государственном бюджетном образовательном учреждении высшего образования «Российский государственный социальный университет» (РГСУ)

- Научный руководитель: доктор юридических наук, профессор  
**Скуратов Юрий Ильич**
- Официальные оппоненты: **Садовникова Галина Дмитриевна**  
доктор юридических наук, доцент, ФГБОУ  
ВО «Московский государственный  
юридический университет имени  
О.Е. Кутафина (МГЮА)», кафедра  
конституционного и муниципального права,  
профессор
- Нечипоренко Таисия Владимировна**  
кандидат юридических наук, Центральная  
избирательная комиссия Российской  
Федерации, заместитель начальника  
Управления пресс-службы и информации
- Ведущая организация: ФГБОУ ВО «Московский государственный  
университет им. М.В. Ломоносова»

Защита состоится 21 июня 2016 года в 16 ч. 00 мин. на заседании диссертационного совета Д 170.001.01 при Академии Генеральной прокуратуры Российской Федерации: 123022, Москва, 2-я Звенигородская, 15, конференц-зал.

С диссертацией и авторефератом можно ознакомиться в библиотеке Академии Генеральной прокуратуры Российской Федерации по адресу: 123022, Москва, ул. 2-я Звенигородская, 15; на сайте <http://www.agprf.org>.

С электронной версией автореферата можно ознакомиться на сайте Высшей аттестационной комиссии при Министерстве образования и науки Российской Федерации: <http://vak.ed.gov.ru>.

Автореферат разослан 13 апреля 2016 г.

Ученый секретарь  
диссертационного совета



С.С. Харитонов

## ОБЩАЯ ХАРАКТЕРИСТИКА РАБОТЫ

**Актуальность темы исследования** обусловлена конституционно-правовым назначением свободных выборов как одной из высших форм непосредственного выражения власти народа. Голосуя, избиратель реализует не только личное право на участие в управлении делами государства, но и общественный интерес, выражающийся в установлении объективных итогов коллективного волеизъявления народа и формирования на этой основе органов публичной власти, органов народного представительства. В свою очередь, одной из основных гарантий активного избирательного права граждан в Российской Федерации является конституционное право на получение и распространение информации, в данном случае — специальной информации об избирательном процессе. Качество волеизъявления, достоверность результатов выборов в конечном итоге определяются содержанием правового института информирования избирателей.

Законодательство о выборах и сложившаяся практика проведения избирательных кампаний в части информирования избирателей, очевидно, не обеспечивают выполнение главной задачи института выборов — стать одной из основных форм осуществления суверенитета народа, обеспечив качественное народное представительство. В ущерб названным конституционным ценностям выборы понимаются лишь как средство наделения полномочиями тех или иных лиц, а детальное правовое регулирование информирования избирателей ограничивается рамками избирательной кампании, что в конечном итоге приводит к отсутствию заинтересованности избирателей в участии в избирательном процессе в целом.

Складывающиеся в процессе информирования избирателей отношения выходят за пределы существующих научных воззрений и правовых норм, что вызвано в первую очередь стремительным развитием информационно-

телекоммуникационных сетей общего пользования и изменением запросов общества в этой сфере. Так, за период с 2003 по 2014 год количество постоянных пользователей сети Интернет в России выросло в 7,5 раз. Растет и уровень доверия к опубликованной в Сети информации<sup>1</sup>.

Актуальность темы исследования напрямую связана с системой выборов в Российской Федерации (федеральные, региональные и местные) в ее совокупности с универсальностью юридических принципов проведения выборов и большим количеством избирательных кампаний всех уровней. Так, в 2014 году в России проведено 6714, а в 2015 году — 11 174 избирательных кампании по выборам в органы государственной власти субъектов Российской Федерации и в органы местного самоуправления<sup>2</sup>; в 2016 и 2018 годах состоятся выборы в федеральные органы государственной власти.

Изложенное обуславливает необходимость качественно нового научного взгляда на информирование избирателей как юридическое явление, как институт избирательного права в Российской Федерации. Изучение правовой природы информирования избирателей является актуальным как для развития науки конституционного права, так и для дальнейшего совершенствования избирательного законодательства и правоприменительной практики, а настоящее исследование направлено на удовлетворение существующей потребности в научной оценке данного правового института как гарантии реализации активного избирательного права граждан в Российской Федерации.

**Степень научной разработанности темы.** Исследованиям в области избирательного права и процесса посвящены труды известных ученых

---

<sup>1</sup> См.: Результаты социологических опросов ФОМ // URL: <http://fom.ru/SMI-i-iNeterNect/11740>; <http://fom.ru/SMI-i-iNeterNect/10622> (дата обращения: 28.07.2015).

<sup>2</sup> См.: Сведения о количестве избирательных кампаний в Российской Федерации в 2014 и 2015 годах // URL: <http://www.vyboru.izbirkom.ru/region/izbirkom> (дата обращения: 09.02.2016); статистические данные о количестве муниципальных образований в Российской Федерации на 1 января 2014 года // URL: [http://www.gks.ru/free\\_doc/News\\_site/bd\\_muNest/1-adm\\_2014.xls](http://www.gks.ru/free_doc/News_site/bd_muNest/1-adm_2014.xls) (дата обращения: 28.07.2015).

С. А. Авакьяна, Г. Е. Андреевой, С. А. Белова, С. В. Большакова, И. Б. Борисова, Ю. А. Веденева, А. А. Вешнякова, И. В. Выдрина, А. Г. Головина, В. П. Горбунова, С. Е. Заславского, З. М. Зотовой, А. В. Иванченко, А. И. Кима, С. Д. Князева, В. В. Лапаевой, Е. И. Колюшина, В. И. Лысенко, А. П. Любимова, М. С. Матейковича, А. П. Мясникова, В. И. Наумова, Л. А. Нудненко, А. Е. Постникова, И. А. Старостиной, Б. А. Страшуна, А. А. Фомина, О. И. Чепунова, С. М. Шапиева, Б. С. Эбзеева, С. В. Юсова и других.

Непосредственно вопросам информационного обеспечения выборов посвящены работы Ю. С. Белоус, Р. И. Биктагирова, В. П. Журавлёва, В. Д. Мостовщикова, Т. В. Нечипоренко, З. Х. Собалировой, В. В. Шуленина<sup>3</sup>.

Однако в научных работах, посвященных информационному обеспечению выборов, в основном рассматриваются вопросы, связанные с общей характеристикой его правовых принципов, а также проблемы разграничения предвыборной агитации и информирования избирателей, обеспечения равенства кандидатов и избирательных объединений при проведении предвыборной агитации. В целом при исследовании информационного обеспечения выборов в предшествующих научных работах приоритет отдавался вопросам предвыборной агитации. Специальные научные работы, посвященные правовому регулированию информирования избирателей, включая монографии, отсутствуют.

---

<sup>3</sup> См.: Белоус Ю.С. Конституционно-правовые основы разграничения предвыборной агитации и информационного обеспечения выборов в Российской Федерации: автореф. дис. ... канд. юр. наук: 12.00.02. — СПб, 2009; Биктагиров Р.Т. Субъект избирательного права Российской Федерации: конституционно-правовое исследование: дис. ... доктора юр. наук: 12.00.02. — М., 2010; Журавлев В.П. Проблемы правового регулирования предвыборной агитации в избирательном процессе в Российской Федерации: 12.00.02. — СПб, 2002; Мостовщиков В.Д. Проблемы правового регулирования предвыборной агитации и ее финансирования в Российской Федерации: автореф. дис. ... канд. юр. наук: 12.00.02. — Екатеринбург, 2008; Нечипоренко Т.В. Информационное обеспечение выборов — институт избирательного законодательства Российской Федерации: автореф. дис. ... канд. юр. наук: 12.00.02. — М., 2010; Собалирова З.Х. Организационно-правовые основы информационного обеспечения выборов в Российском государстве (теоретический и историко-правовой аспекты): автореф. дис. ... канд. юр. наук: 12.00.01. — Краснодар, 2011; Шуленин В.В. Правовое обеспечение в Российской Федерации равенства прав кандидатов и избирательных объединений при проведении предвыборной агитации: автореф. дис. ... канд. юр. наук: 12.00.02. — М., 2006.

Таким образом, возможно и необходимо исследовать правовую природу информирования избирателей как составляющего элемента информационного обеспечения выборов с учетом требований современного общества и сложившейся практики подготовки и проведения избирательных кампаний. В частности, требуют специального исследования следующие вопросы: влияние конституционно-правового назначения выборов как ведущей формы народовластия и принципов избирательного процесса на юридические свойства института информирования избирателей; правовое обеспечение информирования избирателей в разрезе стадий избирательного процесса; системный анализ и классификация информационных гарантий активного избирательного права. Информирование избирателей необходимо рассмотреть как правовую гарантию общественного контроля в избирательном процессе, в том числе с позиций правовых основ использования в указанной сфере сети Интернет. Пересмотра требуют также разработанные юридической наукой и внедренные в правоприменительную практику правовые критерии разграничения предвыборной агитации и информирования избирателей.

**Объект исследования** составляют общественные отношения, складывающиеся в процессе информационного обеспечения выборов в органы государственной власти и органы местного самоуправления и реализации избирательных прав граждан.

**Предметом исследования** является система правовых средств, гарантирующая получение гражданином объективной и достоверной информации в ходе реализации активного избирательного права.

**Целью** исследования являются определение правовой сущности информирования избирателей, выявление назначения и места информирования в системе гарантий избирательных прав граждан в России, а также определение направлений совершенствования правового регулирования информирования избирателей.

Для достижения указанной цели в исследовании были поставлены и решены следующие **задачи**:

– определить конституционно-правовое назначение правового института информирования избирателей в Российской Федерации во взаимосвязи со стадиями избирательного процесса, сформулировать научное определение понятия «информирование избирателей»;

– рассмотреть правовой институт информирования избирателей в системе гарантий активного избирательного права, классифицировать информационные гарантии активного избирательного права, проанализировать их юридические функции в соответствии с предложенной классификацией;

– на основе анализа конституционно-правовых аспектов ограничения права на распространение информации о выборах разработать и обосновать применимые на практике критерии разграничения информирования избирателей и предвыборной агитации;

– предложить правовые средства регулирования информирования избирателей с использованием современных технологий (информационно-телекоммуникационной сети общего пользования Интернет);

– исследовать правоприменительную практику по вопросам информирования избирателей в Российской Федерации и других странах, ее влияние на эффективность избирательного процесса; определить функции, задачи и полномочия избирательных комиссий по информированию избирателей;

– сформулировать предложения по совершенствованию правового регулирования информирования избирателей.

**Методологическая основа исследования.** В работе использованы общенаучные методы, такие как метод анализа и синтеза, герменевтический, метод системного анализа, формально-логический, а также специально-

юридические методы познания: формально-юридический, сравнительно-правовой, метод правового прогнозирования и моделирования.

Новизной предмета исследования, целями и задачами диссертации обусловлено обращение диссертанта к методологическому инструментарию философии, политологии, социальной психологии.

**Нормативную базу исследования** составили Конституция Российской Федерации, международные правовые акты, федеральные законы и подзаконные акты, нормативно-правовые акты субъектов Российской Федерации, регулирующие вопросы информационного обеспечения выборов, а также законодательные акты ряда зарубежных стран в части регулирования порядка распространения информации о выборах.

**Эмпирическую основу исследования** составили постановления и определения Конституционного Суда РФ, постановления судов общей юрисдикции, решения Европейского Суда по правам человека. Исследованы статистические данные, отраженные в отчетах ЦИК России, результаты социологических опросов (Фонд «Общественное мнение»), отчеты международных организаций (ОБСЕ, БДИПЧ) и сложившаяся в ходе избирательных кампаний федерального и регионального уровней правоприменительная практика ЦИК России и ряда избирательных комиссий субъектов Российской Федерации.

**Теоретической основой исследования** стали работы известных российских ученых в области конституционного права С. А. Авакьяна, А. С. Автономова, М. В. Баглая, И. Н. Барцица, Е. Ю. Бархатовой, М. С. Бондаря, А. А. Джагаряна, Ю. А. Дмитриева, В. Д. Зорькина, А. Д. Керимова, Е. М. Ковешникова, Е. И. Козловой, В. В. Комаровой, Г. Н. Комковой, О. Е. Кутафина, В. О. Лучина, Г. В. Мальцева, Н. А. Михалёвой, Т. В. Нечипоренко, Т. М. Пряхиной, Ю. И. Скуратова, А. А. Степановой, В. В. Таболина, В. И. Фадеева, В. Е. Чиркина, Б. С. Эбзеева и других.



В исследовании использовались также труды признанных специалистов в области теории государства и права, информационного права С. С. Алексеева, И. Л. Бачило, А. Б. Венгерова, О. А. Гаврилова, Я. М. Магазинера, А. В. Малько, М. Н. Марченко, Н. И. Матузова, В. С. Нерсесянца, И. М. Рассолова, В. М. Сырых, Б. Н. Чичерина, а также ряда ученых-правоведов и политологов, представляющих другие страны.

**Научная новизна** заключается в комплексном исследовании правового института информирования избирателей как неотъемлемой части избирательного процесса во взаимосвязи со всеми его стадиями, включая предварительные выборы, избирательную кампанию и поствыборный период. В результате исследования выявлено конституционно-правовое назначение института информирования избирателей, установлена и обоснована его принципиальная зависимость от многофункционального характера избирательного процесса в Российской Федерации. В работе подробно рассмотрена взаимосвязь между правоприменительной практикой в вопросах информирования избирателей и достоверностью результатов голосования, качеством избирательного процесса в целом и отношением к нему со стороны общества.

В результате проведенного исследования автором разработано определение категории «информирование избирателей», установлено функциональное назначение указанного правового института, предложена классификация информационных гарантий активного избирательного права, а также новые правовые критерии разграничения информирования избирателей и предвыборной агитации. Сформулирован ряд предложений по совершенствованию законодательства по теме исследования.

Научная новизна диссертационной работы конкретизирована в следующих выносимых **на защиту положений**.

1. Конституционно-правовое назначение института информирования избирателей производно от конституционно-правовой природы

избирательного процесса, его включенности в общую систему механизма реализации народовластия, народного суверенитета (статья 3 Конституции РФ) и многофункциональности данной формы демократии, выражающейся как в наделении полномочиями народных представителей, так и в выборе определенного пути развития общества и государства; формировании политического единства общества; оценке народом эффективности работы избранных органов власти.

2. Информирование избирателей представляет собой совокупность действий по распространению адресованной избирателям не носящей агитационный характер объективной и достоверной информации об избирательном процессе с целью обеспечения свободы и осознанности волеизъявления граждан, их ответственного отношения к участию в выборах, общественного контроля в избирательном процессе.

3. Автором выделена группа информационных гарантий активного избирательного права, классифицированных:

– в зависимости от стадий избирательного процесса - на гарантии, применяющиеся в период предварительных выборов (праймериз), в период избирательной кампании и вне периода избирательной кампании;

– в зависимости от выполняемых функций – на гарантии, обеспечивающие возможность участия избирателей в выборах; осознанность волеизъявления, свободу и ответственность выбора; общественный контроль в избирательном процессе.

4. Функциональным назначением правового института предвыборной агитации является гарантирование пассивного избирательного права, в то время как информирование избирателей гарантирует реализацию активного избирательного права, что позволяет выделить и сформулировать формальные и содержательные критерии их разграничения.

Так, формальными правовыми критериями, позволяющими разделить информационные потоки (агитация и информирование), являются окончание

агитационного периода за пять дней до дня голосования и указание непосредственно в распространяемых материалах на их назначение (информирование или агитация).

Содержательным критерием разграничения предвыборной агитации и информирования избирателей является оценка правоприменительным органом (избирательной комиссией или судом) характера распространенной информации на основе ее восприятия непосредственно избирателями.

5. В целях эффективной реализации информирования избирателей в киберпространстве как гарантии активного избирательного права, создания дополнительных информационных гарантий осуществления общественного контроля в избирательном процессе целесообразно внести следующие изменения в законодательство:

– статью 25 Закона РФ от 27.12.1991 № 2124-1 «О средствах массовой информации», статью 15.4 Федерального закона от 27.07.2006 № 149-ФЗ «Об информации, информационных технологиях и о защите информации» дополнить положением об ограничении по решению организующей выборы избирательной комиссии доступа к нарушающей права избирателей информации, размещенной в сети Интернет;

– в Федеральном законе от 12.06.2002 № 67-ФЗ «Об основных гарантиях избирательных прав и права на участие в референдуме граждан Российской Федерации»: правовой режим опубликования связанной с избирательной кампанией информации распространить на все информационные ресурсы в сети Интернет вне зависимости от их регистрации в качестве СМИ (статьи 45, 47, 50); установить обязательность наличия у ЦИК России, избирательных комиссий субъектов Российской Федерации собственных сетевых изданий (статьи 21, 23); предусмотреть возможность доведения до общего сведения решения о назначении выборов в любой, не ограниченной законом форме (статья 10), а также наличие видеонаблюдения в местах для голосования (статьи 30, 61); установить

обязанность избирательных комиссий публиковать сведения о лицах, оказавших финансовую поддержку кандидату (избирательному объединению) (статья 58); сведения о вступлении в должность или досрочном прекращении полномочий избранного должностного лица (статьи 70, 71); сведения о количестве досрочно проголосовавших избирателей и заявлений о голосовании вне помещения для голосования, о количестве избирателей на избирательных участках в местах временного пребывания (статьи 17, 65, 66); создать электронный сервис поиска места голосования и сверки списка избирателей в сети Интернет и в приложениях для мобильных устройств (статьи 17, 19).

6. Опросом общественного мнения, как одним из способов информирования избирателей, является социологическое исследование, проводимое в период избирательной кампании организацией или физическим лицом методом получения со слов опрашиваемых информации о прогнозах на результаты выборов, в том числе о прогнозе на участие избирателей в голосовании, личных предпочтениях респондента в отношении кандидатов и избирательных объединений, отношении респондента к собственному участию в выборах. Специальный правовой режим опубликования результатов опроса общественного мнения, установленный избирательным законодательством, следует распространить только в отношении опросов, соответствующих сформулированному диссертантом определению.

7. Предвыборную программу следует рассматривать как обязательный элемент информирования избирателей и юридическое условие выдвижения кандидатов, включив ее в перечень документов для выдвижения на выборах. Факт невыполнения предвыборной программы должен являться основанием для отзыва избирателями и досрочного прекращения полномочий. Эффективной реализации информационных гарантий активного избирательного права также будет способствовать законодательный запрет

на передачу вакантного депутатского мандата в случае отказа от него избранного кандидата без уважительных причин.

**Теоретическая и практическая ценность исследования** состоит в определении конституционно-правового значения информирования избирателей на всех стадиях избирательного процесса: предварительные выборы, избирательная кампания и поствыборный период. Положения и выводы исследования развивают и дополняют знания в области избирательного процесса. Выявление особенностей информирования избирателей на всех стадиях избирательного процесса позволило сформулировать предложения по совершенствованию избирательного законодательства и выбору правовых средств регулирования общественных отношений, складывающихся в избирательном процессе.

Результаты исследования, выводы, предложения, а также научно-практические рекомендации применимы для дальнейших научных изысканий в области избирательного права.

Результаты исследования актуальны для преподавания дисциплины «Конституционное право России» и иных конституционно-правовых дисциплин, для проведения занятий по курсу «Избирательное право и избирательный процесс в Российской Федерации», а также непосредственно для изучения правового регулирования избирательного процесса. Идеями, изложенными в диссертационном исследовании, возможно воспользоваться также для преподавания различных спецкурсов.

Предложения диссертанта направлены на повышение эффективности осуществления конституционного права граждан на участие в управлении делами государства.

**Апробация результатов исследования.** Диссертация выполнена и обсуждена на кафедре Конституционного и международного права ФБГОУ ВПО «Российский государственный социальный университет». Основные положения и выводы диссертации изложены диссертантом в 14 научных

статьях, пять из которых — в рецензируемых изданиях, рекомендованных Высшей аттестационной комиссией Министерства образования и науки Российской Федерации, а также представлены на научно-практических конференциях: XI Московская студенческая дискуссионная площадка «О ходе и итогах выборов Мэра Москвы в 2013 году» (Москва, 3 октября 2013), научно-практическая конференция по итогам избирательной кампании в 2013 (Московская обл., 12–13 ноября 2013), научно-практическая конференция по итогам избирательной кампании в 2014 году (Московская обл., 22–24 октября 2014), VII Международная научно-практическая конференция «Кутафинские чтения. Судебная реформа в России: прошлое, настоящее, будущее» (Москва, 25–27 ноября 2014), Международная научно-практическая конференция «памяти А. П. Починка» (Москва, 13–18 марта 2015), научно-практическая конференция «Общественная инициатива — институт непосредственной демократии» (Барнаул, 27 марта 2015), VIII Международная научно-практическая конференция «Кутафинские чтения. Государственный суверенитет и верховенство права: международное и национальное измерения» (Москва, 2–4 апреля 2015), научно-практическая конференция «Особенности рассмотрения избирательных споров в судебном порядке в связи с принятием Кодекса административного судопроизводства Российской Федерации» (Москва, 6–7 апреля 2015), III международная Балтийская конференция финансового права (Гдыня — Карлскруна, 24–27 апреля 2015), Международная научно-практическая конференция «Эволюция региональных и муниципальных избирательных систем» (Ростов-на-Дону, 21 мая 2015), Международная научно-практическая конференция «Развитие юридических наук: проблемы и перспективы» (Великий Новгород, 28–29 мая 2015), научно-практическая конференция «Роль средств массовой информации в развитии электоральной культуры» (Москва, 9 июня 2015), Первый Уральский форум конституционалистов (Екатеринбург, 8–9 октября 2015), научно-практическая конференция «Становление электронной

демократии в России» (Барнаул, 30 октября 2015), IV Международная научно-практическая конференция «Правовые формы защиты избирательных прав граждан в Российской Федерации» (Московская обл., 17–21 ноября 2015), IX Международная научно-практическая конференция «Кутафинские чтения. Стратегия национального развития и задачи российской юридической науки» (Москва, 24–26 ноября 2015).

Содержащиеся в диссертации положения внедрены в практическую деятельность ряда избирательных комиссий субъектов Российской Федерации, в том числе при разработке и принятии нормативно-правовых актов Московской городской избирательной комиссии, в правоприменительной практике по подготовке и проведению выборов на территории г. Москвы, Московской и Ростовской областей в 2013–2015 годах, а также использованы в ходе преподавания ряда учебных курсов на факультете юриспруденции Российского государственного социального университета и в ходе реализации в 2012–2015 годах программ обучения руководителей и членов окружных и территориальных избирательных комиссий, действующих на территории г. Москвы.

Структура работы обусловлена целью и задачами исследования. Работа состоит из введения, двух глав, включающих шесть параграфов, заключения и библиографического списка.

## ОСНОВНОЕ СОДЕРЖАНИЕ РАБОТЫ

**Во введении** обоснована актуальность темы, определены объект и предмет исследования, а также цель и задачи исследования, изложены методологическая основа, научная новизна, представлены положения, выносимые на защиту. Обоснованы теоретическая и практическая ценность исследования, представлены сведения об апробации его результатов.

Первая глава **«Конституционно-правовые основы информирования избирателей как гарантии реализации активного избирательного права граждан в Российской Федерации»** состоит из трех параграфов. Данная глава имеет теоретико-правовое содержание и посвящена исследованию конституционно-правовых основ информирования избирателей, роли данного правового института в механизме реализации активного избирательного права граждан в Российской Федерации.

В **первом параграфе** информирование избирателей рассмотрено во взаимосвязи с многофункциональностью избирательного процесса как одной из высших форм непосредственного выражения власти народа.

Опираясь на ряд научных трудов в области народного представительства, автор установил, что правовой характер информирования избирателей в целом принципиально зависим, произведен от конституционно-правового понимания сути избирательного процесса как высшей формы народовластия и реализации народного суверенитета, его задач и функций, принципов организации и проведения выборов. Многофункциональный характер избирательного процесса проявляется в первую очередь в избрании определенного пути развития общества и государства, выражении господствующего в обществе мировоззрения, разделяемого избранными народом представителями; в формировании политического единства общества; в оценке народом эффективности работы избираемых органов власти, то есть роль выборов не может сводиться только



лишь к акту наделения полномочиями тех или иных лиц в результате их избрания. Избирательный процесс представляет собой непрерывный цикл, не ограничивающийся периодом избирательной кампании, состоящий из предварительных выборов, избирательной кампании и периода после избирательной кампании. Активное избирательное право реализуется на основе информации, качеством которой определяется качество волеизъявления, в том числе – свобода выбора. Принцип свободных выборов, в свою очередь, заключается в том, что каждый избиратель должен достоверно знать и понимать, за кого он голосует, какой путь развития общества, страны, территории внутри страны он выбирает, осознавать ответственность своего выбора. Правовой институт информирования избирателей призван обеспечить свободные выборы, основанные на осознанном волеизъявлении, гласности и открытости выборов. Свобода выбора заключается в формировании мнения избирателя по вопросам дальнейшего развития общества и государства, а также в голосовании в соответствии со своими предпочтениями на основе доступной, полной и объективной информации о кандидатах (избирательных объединениях). Осознанность выбора также заключается в том, что проинформированный избиратель достоверно знает, за кого, за какой путь развития, за какую жизненную позицию он голосует. При условии соблюдения указанных принципов результаты волеизъявления на выборах являются достоверными, а избранные органы власти — легитимными. Основываясь на вышесказанном, правовое понятие информирования избирателей можно сформулировать как совокупность действий, направленных на распространение адресованной избирателям объективной и достоверной информации, содержащей не носящие агитационный характер сведения об избирательном процессе и направленной на обеспечение свободы и осознанности волеизъявления граждан, их ответственного отношения к участию в выборах, общественного контроля в избирательном процессе.

Во **втором параграфе** информирование избирателей рассмотрено в системе гарантий активного избирательного права граждан Российской Федерации в рамках стадий избирательного процесса, к которым автор отнес предварительные выборы (праймериз), избирательную кампанию и период после избирательной кампании. Исследовано соотношение предвыборной агитации и информирования избирателей как составных частей правового института информационного обеспечения выборов, разработаны новые критерии разграничения указанных понятий. Рассматривая указанный вопрос, диссертант исходил из того, что предвыборная агитация, в первую очередь, выступает в роли гарантии пассивного избирательного права, в то время как информирование избирателей гарантирует реализацию активного избирательного права, основными функциями указанных правовых институтов определено их содержание. При этом на практике проблема разграничения предвыборной агитации и информирования избирателей существует только в период избирательной кампании, так как в соответствии со своим функциональным назначением агитация может проводиться только в период избирательной кампании, в то время как информирование избирателей охватывает все стадии избирательного процесса.

Информационные гарантии активного избирательного права классифицированы в зависимости от стадий избирательного процесса — гарантии, применяющиеся в период предварительных выборов (праймериз), в период избирательной кампании и вне периода избирательной кампании; в зависимости от выполняемых функций — обеспечение возможности участия избирателей в выборах; обеспечение осознанности волеизъявления, свободы и ответственности выбора; обеспечение общественного контроля в избирательном процессе. В качестве правового критерия разграничения предвыборной агитации и информирования избирателей рассмотрена юридически установленная оценка непосредственно самими избирателями характера распространенной информации. При этом устанавливать

юридически значимые обстоятельства, связанные с восприятием указанной информации избирателями, должна соответствующая (организующая выборы) избирательная комиссия на основе опроса электората. Данный подход позволил выделить и сформулировать формальные и содержательные критерии разграничения предвыборной агитации и информирования избирателей, что нашло свое отражение в положениях, выносимых на защиту.

В **третьем параграфе** рассмотрены вопросы ограничения права участников избирательного процесса на распространение информации в период избирательной кампании, включая информационно-телекоммуникационные сети общего пользования (Интернет).

В рамках данного параграфа специально рассмотрены вопросы правового регулирования порядка опубликования результатов опроса общественного мнения, являющегося одним из способов информирования избирателей и одним из наиболее эффективных средств воздействия на формирование мнения электората. Диссертант пришел к выводу о том, что целью правового регулирования порядка опубликования указанной информации является воспрепятствование осуществлению манипуляции общественным сознанием при помощи опубликования недостоверных сведений, а ограничения, связанные с опубликованием результатов опроса общественного мнения, необходимы в той мере, в которой они препятствуют искажению волеизъявления избирателей. Для этого диссертантом сформулировано определение понятия «опрос общественного мнения», отраженное в положениях, выносимых на защиту, а специальный правовой режим опубликования указанной информации предложено распространить только на сведения, соответствующие данному определению. В качестве мер по восстановлению правопорядка в случае нарушения правил опубликования результатов опроса общественного мнения на выборах предложены изъятие незаконно распространенного материала, запрещение его распространения,

блокировка сайта в сети Интернет до окончания времени голосования и обнаружение информации об этом. В целях оперативной защиты нарушенных прав участников избирательного процесса и восстановления правопорядка предложено предоставить дополнительные полномочия (возможность ограничения доступа к недостоверной информации) непосредственно избирательным комиссиям.

Гарантийный характер информирования избирателей требует разделения предвыборной агитации и информирования физически — по временному периоду и внешним признакам. Правовыми инструментами, позволяющими разделить информационные потоки, являются окончание агитационного периода за пять дней до дня голосования и указание непосредственно в распространяемых материалах на их назначение (информирование или агитация).

Установленные законодательством условия распространения информации о выборах следует распространить на информационные ресурсы (сайты в сети Интернет), не зарегистрированные в качестве средства массовой информации, в случае наличия значительного количества (более одной тысячи) респондентов. В иных случаях распространение информации не подлежит ограничению с позиции законодательства о выборах.

**Вторая глава «Направления совершенствования конституционно-правового регулирования информирования избирателей»** имеет практическую направленность и посвящена путям совершенствования правового регулирования информационных гарантий активного избирательного права в разрезе классификации информационных гарантий, предложенной в первой главе.

В **первом параграфе** рассмотрены вопросы совершенствования правового регулирования информационных гарантий, обеспечивающих осознанность, свободу и ответственность волеизъявления избирателей.

В данном параграфе предвыборная программа политических партий, кандидатов, не являющаяся предвыборной агитацией, рассмотрена как обязательное условие выдвижения на выборах, как юридический документ, который должен обеспечивать информирование избирателей о претендентах на выборные должности в совокупности с иной информацией, характеризующей личность претендентов и позволяющей избирателям сделать вывод о способности того или иного кандидата решать круг вопросов, отнесенных к полномочиям должностного лица, на пост которого кандидат претендует по итогам выборов. Юридическая возможность отзыва избирателями депутата в связи с невыполнением им своей предвыборной программы рассмотрена как правовой механизм защиты общества от неэффективной публичной власти.

Данные выводы стали возможными, в том числе, в результате анализа законодательства СССР и практики работы народных депутатов с избирателями, проведенного в рамках данного параграфа. Так, в соответствии с рядом нормативно-правовых актов в указанный период народные депутаты обязаны были добиваться выполнения своей предвыборной программы и работать с наказами избирателей. В настоящее время указанные формы работы депутатов с избирателями используются крайне редко, что, по мнению диссертанта, приводит к утрате связи между народом и его представителями.

В сочетании с предвыборной программой политических партий, кандидатов избирателями должна оцениваться и способность будущих народных избранников решать поставленные перед ними задачи. Представители народа должны обладать определенным уровнем зрелости, знаний и жизненного опыта, избираться в органы публичной власти должны люди разумные и рассудительные, зрелые в гражданском отношении, обладающие жизненным опытом и необходимым уровнем политической культуры. В то же время особый статус выборных должностных лиц

заключается в том, что свои полномочия они получили непосредственно от населения, чем и вызваны повышенные требования к их деятельности. Вышесказанное обуславливает необходимость доведения до сведения избирателей биографических данных кандидатов путем издания сводного информационного материала (плаката). С этой же целью предложено опубликование сведений о лицах, оказавших финансовую поддержку политической партии, кандидату.

Специально рассмотрен вопрос замещения депутатских мандатов по партийным спискам. Нормы избирательного законодательства, допускающие возможность отказа кандидата от получения депутатского мандата и передачи мандата другому кандидату по решению соответствующей политической партии без учета мнения избирателей, рассмотрены как нарушающие активное избирательное право граждан, препятствующие осознанному волеизъявлению и искажающие действительные, справедливые результаты выборов. На этой основе предложены изменения в избирательное законодательство в части порядка замещения вакантных депутатских мандатов по партийным спискам.

**Второй параграф** посвящен информационным гарантиям, обеспечивающим участие избирателей в выборах и общественный контроль в избирательном процессе.

В рамках данного параграфа исследованы правовые средства в форме обнародования сведений об избирательной кампании, включающие информацию о назначении выборов, формировании и деятельности избирательных комиссий, о порядке и сроках совершения избирательных действий. Так, информация о назначении выборов должна доводиться до сведения участников избирательного процесса с использованием любых возможных средств, учитывающих доступ населения соответствующей территории к средствам массовой коммуникации.

Информирование избирателей рассмотрено в качестве гарантии осуществления общественного контроля (с учетом выявленной автором его правовой сути) за избирательным процессом на всех его стадиях. К числу таких правовых инструментов автором работы отнесено наличие системы видеонаблюдения в помещениях для голосования. Как показывает практика, наличие такой системы способствует повышению уровня доверия со стороны общества к работе избирательных комиссий и дисциплинирует лиц, находящихся в помещениях для голосования, способствует созданию доказательственной базы при рассмотрении споров о защите избирательных прав участников избирательного процесса. В определенной степени видеонаблюдение в помещениях для голосования должно дополнить институт наблюдателей за выборами, расширив его возможности и предоставив возможность наблюдения за ходом голосования и подсчетом голосов избирателей всем участникам избирательного процесса.

В качестве правового механизма обеспечения общественного контроля диссертантом рассмотрено периодическое опубликование в сети Интернет сведений о проведении досрочного голосования, количестве поступающих заявлений избирателей о голосовании вне помещения для голосования, количестве избирателей, включенных в списки избирателей на избирательных участках, образованных в местах временного пребывания избирателей (где по этическим соображениям невозможно внедрение системы видеонаблюдения). Данные вопросы организации выборов традиционно вызывают наибольшее количество обращений в избирательные комиссии со стороны участников процесса.

В **третьем параграфе** диссертантом рассмотрены информационные гарантии активного избирательного права, действующие вне периода избирательной кампании. К числу указанных гарантий диссертантом отнесены информирование о численности избирателей, о деятельности избирательных комиссий, об избирательных округах и участках, о порядке и

сроках совершения избирательных действий, досрочном прекращении полномочий выборных органов и должностных лиц.

В качестве правового средства информирования избирателей рассмотрены (в том числе – в разрезе правового регулирования избирательных кампаний в других странах) предварительные выборы (праймериз), предлагаемые автором в качестве факультативной стадии избирательного процесса. При этом для политических партий проведение праймериз должно быть обязательным условием выдвижения кандидатов. Для кандидатов, выдвигаемых в порядке самовыдвижения, указанная стадия избирательного процесса должна носить факультативный характер, при этом победившие в открытых праймериз кандидаты могут быть освобождены от обязанности сбора подписей избирателей в поддержку своего выдвижения.

В свою очередь информирование избирателей об их правах, о порядке и сроках совершения избирательных действий должно осуществляться системой избирательных комиссий на протяжении всего избирательного процесса, не ограничиваясь только лишь периодом с момента назначения выборов и до дня голосования, в том числе – с использованием специальных сайтов избирательных комиссий в сети Интернет. Необходимость этого вызвана снижением эффективности информирования избирателей, так как с учетом установленного законом единого дня голосования (второе воскресенье сентября, для выборов депутатов Государственной Думы Федерального Собрания Российской Федерации – третье воскресенье сентября) выполнение основных избирательных процедур в период избирательной кампании приходится на летние месяцы.

В данном параграфе автором сделан вывод о том, что обязанность народных избранников периодически публиковать информацию о выполнении своей предвыборной программы будет способствовать укреплению связи между депутатами и избирателями и повышению эффективности института народного представительства.



В **заключении** обобщаются итоги исследования, формулируется ряд теоретических и практических выводов.

## **ОСНОВНЫЕ НАУЧНЫЕ ПУБЛИКАЦИИ ПО ТЕМЕ ДИССЕРТАЦИОННОГО ИССЛЕДОВАНИЯ**

**Основные научные положения диссертации** опубликованы в четырнадцати статьях общим объемом 12,85 п.л.

В изданиях, рекомендованных Высшей аттестационной комиссией Министерства образования и науки Российской Федерации:

1. Реут, Д.А. О некоторых вопросах правового регулирования информационного обеспечения выборов и референдумов в Российской Федерации / Д.А. Реут // Современное право. – 2014. – № 12. – 0,6 п.л.

2. Реут, Д.А. Финансовое обеспечение выборов как гарантия избирательных прав граждан Российской Федерации/ Д.А. Реут // Финансовое право. – 2015. – № 5. – 0,8 п.л.

3. Реут, Д.А. Информационная открытость как обязательное условие осуществления общественного контроля в избирательном процессе / Д.А. Реут // Право и образование. – 2015. – № 15. – 0,5 п.л.

4. Реут, Д.А. Предвыборная программа и современные информационные технологии – необходимый элемент информирования избирателей / Д.А. Реут // Российский журнал правовых исследований. – 2015. – № 2. – 1 п.л.

5. Реут, Д.А. Ограничение права на распространение информации о выборах: актуальные проблемы / Д.А. Реут // Северо-Кавказский юридический вестник. – 2015. – № 3. – 1 п.л.

В иных изданиях:

6. Реут, Д.А. Избирательные споры / Д.А. Реут // Сборник материалов научно-практической конференции по итогам избирательной кампании в 2013 году / под. ред. Е.О. Романенко – М.: МГИК-издат, 2013г. – 0,8 п.л.

7. Реут, Д.А. Практика рассмотрения избирательных споров в ходе избирательной кампании по выборам депутатов Московской городской Думы

шестого созыва / Д.А. Реут // Сборник материалов семинара организаторов выборов / под. ред. Е.О. Романенко. – М.: МГИК-издат, 2014г. – 0,9 п.л.

8. Реут, Д.А. Проблемы правового регулирования информационного обеспечения выборов и референдумов в Российской Федерации в судебной практике / Д.А. Реут // Научные труды. Российская академия юридических наук. Т. 15. / отв. ред. В.В. Гриб – М.: Юрист, 2015. – 0,9 п.л.

9. Реут, Д.А. Information support of elections as guarantee of implementation of the active suffrage of citizens of the Russian Federation / Д.А. Реут // Contemporary Problems of Social Work. – 2015. – № 1. – 2 п.л.

10. Реут, Д.А. Проблемы реализации избирательных прав в связи с принятием Кодекса административного судопроизводства Российской Федерации» / Д.А. Реут // Электронное периодическое издание «Вестник Московской городской избирательной комиссии». – 2015. – 0,35 п.л.

11. Реут, Д.А. Проблемы правового регулирования финансового обеспечения выборов и референдумов в Российской Федерации / Д.А. Реут // Prawo finansowe wobec wyzwan XXI wieku / redakcja naukowa Jolanta Gliniecka, Anna Drywa, Edward Juchniewicz, Tomasz Sowinski. – Warszawa: CeDeWu Sp. z o.o., 2015. – 0,5 п.л.

12. Реут, Д.А. Невыполнение предвыборной программы как основание для отзыва выборного должностного лица / Д.А. Реут // Институт общественной инициативы в Российской Федерации как одно из средств реализации конституционного принципа народовластия: сборник статей / под ред. Скуратова Ю.И., Казьминой Е.А. – Барнаул: ААЭП, 2015. – 0,6 п.л.

13. Прудников, М.Н., Ястребова, А.И., Грудинин, Н.С., Реут, Д.А. Научно-исследовательская работа по разработке контента электронного курса по учебной дисциплине высшего образования «Парламентское право» / М.Н. Прудников, А.И. Ястребова, Н.С. Грудинин, Д.А. Реут. – М.: РГСУ, 2015. – 2,4 (0,6) п.л.

14. Реут, Д.А. Выборы в киберпространстве и информирование избирателей / Д.А. Реут // Сборник материалов международной научно-практической конференции «Развитие юридических наук: проблемы и перспективы» / под. ред. О.Е. Калпинской, В.Ф. Прокофьева. – Великий Новгород: НовГУ, 2015. – 0,5 п.л.

---

Подписано в печать 13.04.2016

Усл. печ.л. 1,5.  
Тираж 150 экз.

Уч. – изд.л. 1,5.  
Наряд № \_\_\_\_

---

УОП РИЛ Академии Генеральной прокуратуры Российской Федерации  
117638, Москва, ул. Азовская, д.2, к.1