

Филиппов О. Ю., Юрицин А. Е. / Filippov O. Yu., Yuritsin A. E.

**АКТУАЛЬНЫЕ ВОПРОСЫ СОВЕРШЕНСТВОВАНИЯ ИНСТИТУТА  
АДМИНИСТРАТИВНОЙ ОТВЕТСТВЕННОСТИ ЗА ИЗГОТОВЛЕНИЕ,  
РАСПРОСТРАНЕНИЕ ИЛИ РАЗМЕЩЕНИЕ АГИТАЦИОННЫХ  
МАТЕРИАЛОВ С НАРУШЕНИЕМ ТРЕБОВАНИЙ ЗАКОНОДАТЕЛЬСТВА  
О ВЫБОРАХ И РЕФЕРЕНДУМАХ В РОССИЙСКОЙ ФЕДЕРАЦИИ**

**THE TOPICAL ISSUES OF IMPROVING THE INSTITUTE  
ADMINISTRATIVE RESPONSIBILITY FOR PRODUCTION,  
DISSEMINATION OR POSTING CAMPAIGN MATERIALS IN VIOLATION  
OF REQUIREMENTS OF THE LEGISLATION ON ELECTIONS AND  
REFERENDUMS IN THE RUSSIAN FEDERATION**

*Филиппов Олег  
Юрьевич,*

*кандидат юридических наук,  
доцент кафедры административного права и административной деятельности органов внутренних дел Омской академии МВД России;*

*Юрицин Андрей  
Евгеньевич,*

*кандидат юридических наук,  
старший преподаватель кафедры административного права и административной деятельности органов внутренних дел Омской академии МВД России.*

Рассматриваются проблемы совершенствования института административной ответственности за изготовление, распространение или размещение агитационных материалов с нарушением требований законодательства о выборах и референдумах в Российской Федерации, вносятся предложения по совершенствованию законодательства в рассматриваемой области общественных отношений.

**Ключевые слова:** агитационные материалы, административная ответственность, избирательные права граждан, незаконная предвыборная агитация, выборы, референдумы, избирательные комиссии.

*Filippov Oleg*

*Yur'evich,*

*c.j.s. (PhD in law), Associate professor of chair administrative law and administrative activities of internal affairs bodies at Omsk Academy of the Russian Ministry of Internal Affairs;*

*Yuritsin Andrei*

*Evgen'evich,*

*c.j.s. (PhD in law), Senior teacher of chair administrative law and administrative activities of internal affairs bodies at Omsk Academy of the Russian Ministry of Internal Affairs.*

The authors consider the issues of improving the institute of administrative responsibility for production, dissemination or posting campaign materials in violation of the legislation on elections and referendums in the Russian Federation, make proposals to improve the legislation in this area of public relations.

**Keywords:** campaign materials, administrative responsibility, electoral rights of the citizens, illegal pre-election campaigning, elections, referendums, election commissions.

В настоящее время в Российской Федерации участились случаи нарушений правил изготовления, распространения и размещения агитационных материалов с нарушением требований законодательства о выборах и референдумах, что в свою очередь приводит к ограничению избирательных прав российских граждан. По данным открытых интернет-источников [5], на выборах Президента РФ 4 марта 2012 года, было зарегистрировано 123 факта незаконной агитации, 101 факт нарушения агитации в средствах массовой информации, 120 фактов нарушений уличной и наружной агитации. В этой связи совершенствование института административной ответственности за изготовление, распространение или размещение агитационных материалов с нарушением требований законодательства о выборах и референдумах является одной из приоритетных задач, стоящих перед государством.

Условия и порядок изготовления и распространения агитационных печатных и аудиовизуальных материалов предусмотрены статьей 54 Федерального закона «Об основных гарантиях избирательных прав и права на участие в референдуме граждан Российской Федерации», статьей 61 Федерального закона «О выборах депутатов Государственной Думы Федерального Собрания Российской Федерации», статьей 55 Федерального закона «О выборах Президента Российской Федерации», аналогичными нормами региональных законов о выборах и референдумах.

К печатным агитационным материалам относятся листовки, плакаты, календари и другие печатные материалы, содержащие признаки предвыборной агитации. К аудиовизуальным агитационным материалам относятся агитационные материалы на аудио- и видеоносителях. К иным агитационным материалам могут быть отнесены значки, рекламные щиты, растяжки и другие. Предварительное представление в избирательную комиссию экземпляров либо фотографий агитационных материалов (в зависимости от их формы) – обязательное условие правомерности их распространения. При этом должны быть указаны сведения, предусмотренные частью 4 статьи 61 Федерального закона «О выборах депутатов Государственной Думы Федерального Собрания Российской Федерации», пунктом 3 статьи 55 Федерального закона «О выборах Президента Российской Федерации». Отсутствие таких сведений, равно как и непредставление экземпляров агитационных материалов в избирательную комиссию, влечет за собой ответственность по статье 5.12 Кодекса РФ об административных правонарушениях.

Административно наказуемыми являются несколько составов правонарушений: изготовление или распространение в период подготовки и проведения выборов, референдума агитационных печатных, аудиовизуальных материалов без письменного подтверждения согласия соответствующего зарегистрированного кандидата, политической партии, общественного объединения, инициативной группы по проведению референдума, а равно изготовление или распространение в период подготовки и проведения выборов, референдума агитационных печатных, аудиовизуальных материалов, не содержащих установленной законом информации об их тираже и о дате выпуска, о наименовании и об адресе организации либо о фамилии, об имени, отчестве, о месте жительства лица, изготовившего агитационные печатные, аудиовизуальные материалы, о наименовании организации либо о фамилии, об имени, отчестве лица, заказавшего изготовление этих агитационных печатных, аудиовизуальных материалов, а равно изготовление агитационных печатных, аудиовизуальных материалов, в которых перечисленные данные указаны неверно или неполно.

В соответствии с п. 2 ст. 43 Федерального закона «Об основных гарантиях избирательных прав и права на участие в референдуме граждан Российской Федерации», печатные агитационные материалы должны содержать выходные данные: наименования и адреса организаций (фамилии, имена, отчества и места жительства лиц), изготовивших печатные материалы, наименование организации (фамилию, имя, отчество лица), заказавшей изготовление

данных печатных материалов, а также информацию об их тираже и о дате их выпуска. Этим законом также предусмотрено, что экземпляры агитационных печатных материалов или их копии до начала их распространения должны представляться в избирательную комиссию, зарегистрировавшую соответствующего кандидата, в комиссию референдума, зарегистрировавшую инициативную группу по проведению референдума. Вместе с данными материалами в комиссию должны быть представлены также сведения о месте нахождения (адресе места жительства) организаций (лиц), изготовивших и заказавших эти материалы. Следует учитывать также, что изготовление и распространение агитационных печатных материалов без согласия в письменной форме соответствующих зарегистрированных кандидатов, избирательных объединений, избирательных блоков, инициативных групп по проведению референдума не допускаются. Распространение печатных агитационных материалов с нарушением указанных требований запрещается. Правонарушение может быть совершено как в форме действий, так и бездействия. Его субъектами могут быть как граждане, так и должностные лица.

Материал является агитационным, если он направлен на то, чтобы побудить (побуждает) избирателей голосовать за кандидата, кандидатов, список, списки кандидатов, участников референдума – поддержать инициативу проведения референдума, либо отказаться от такой поддержки, голосовать, либо отказаться от голосования на референдуме, поддержать, либо отвергнуть вынесенный на референдум вопрос. Для более точного определения того, наличествуют ли в материале признаки предвыборной агитации, следует обратиться к пункту 2 статьи 48 Федерального закона «Об основных гарантиях избирательных прав и права на участие в референдуме граждан РФ».

За нарушение ряда правил изготовления и распространения агитационных материалов статьями 5.5, 5.8-5.12 и 5.18-5.20 КоАП РФ, установлена административная ответственность. За умышленное уничтожение или повреждение законно изготовленных и распространенных агитационных материалов предусмотрена ответственность по статье 5.14 КоАП РФ.

Квалифицировать деятельность в качестве агитационной можно в случае, если распространяются призывы ставить подписи в поддержку инициативы референдума, голосовать за или против вопросов, вынесенных на референдум, и т. п., либо в случае наличия факта оплаты изготовления агитационного материала из фонда референдума или его размещения в рамках специально предоставленного бесплатного эфирного времени, бесплатной печатной площади.

В административной науке принято выделять три основания административной ответственности [1]: нормативное, фактическое и процессуальное. Другие авторы выделяют два вида оснований применения административной ответственности: нормативное и фактическое (М. Н. Бирюков, И. Н. Зубов, А. К. Мустафин, А. П. Шергин, А. Ю. Якимов).

Следует подчеркнуть, что юридическое (т. е. формально-нормативное) основание административной ответственности составляет сейчас именно закон, а никакой иной правовой нормативный акт (указ, правительственное постановление и т. д.). Участие местных представительных органов и органов исполнительной власти всех уровней (включая федеральные министерства и ведомства, Правительство РФ), а также Президента РФ в установлении административной ответственности КоАП РФ исключает [3, 46].

В КоАП РФ имеется существенная неопределенность в одном из важнейших вопросов – о разграничении законодательных полномочий при установлении составов административных правонарушений. В пункте 3 части 1 статьи 1.3 КоАП РФ сказано, что к ведению Российской Федерации относится установление административной ответственности по вопросам, имеющим федеральное значение, в том числе административной ответственности за нарушение правил и норм, предусмотренных федеральными законами и иными нормативными правовыми актами Российской Федерации. Однако не ясно, что следует понимать под «федеральным значением» вопросов, по которым ответственность может быть установлена Кодексом Российской Федерации об административных правонарушениях.

Состояние нечеткой разграниченности полномочий федерального и регионального законодателей в части принятия норм особенной части законодательства об административных правонарушениях порождает и другую проблему, также имеющую конституционно-правовые корни. В частности, без ответа остается вопрос о том, вправе ли субъекты Российской Федерации принимать законы об административной ответственности по предметам совместного ведения, если такая ответственность федеральным законом не установлена.

Избирательные комиссии по взаимодействию с правоохранительными органами, судами, органами исполнительной власти, осуществляющими функции по контролю и надзору в сфере массовых коммуникаций, должны принимать меры по устранению нарушений в сфере изготовления и распространения агитационных материалов в период избирательных кампаний,

иных нарушений в сфере информационного обеспечения выборов в целях обеспечения законности в ходе избирательного процесса, проведение свободных и справедливых выборов, отвечающих международным избирательным стандартам и требованиям федеральных законов [4].

Исходя из анализа понятия предвыборной агитации, которое дал законодатель в подпункте 4 статьи 2 Федерального закона «Об основных гарантиях избирательных прав и права на участие в референдуме граждан Российской Федерации» под «иными действиями», необходимо понимать такие действия, которые должны одновременно обладать следующими качественными признаками:

- 1) деятельность осуществляется в период избирательной кампании;
- 2) деятельность имеет цель побудить или побуждает избирателей к голосованию за кандидата, кандидатов, список кандидатов или против него (них) либо против всех кандидатов (против всех списков кандидатов).

В любом случае основным смыслом данной формулировки «иные действия» является то, что закон оставляет перечень форм предвыборной агитации открытым: любые действия, соответствующие вышеуказанным признакам, должны признаваться предвыборной агитацией.

Размещение агитационных печатных материалов с нарушением закона с объективной стороны может быть выражено в двух действиях.

Первое. Размещение печатных агитационных материалов в местах, где это запрещено Федеральным законом.

Пункт 10 статьи 54 Федерального закона «Об основных гарантиях избирательных прав», аналогичные нормы иных законов о выборах содержат запрет на вывешивание (расклеивание, размещение) печатных агитационных материалов на памятниках, обелисках, зданиях, сооружениях и в помещениях, имеющих историческую, культурную или архитектурную ценность, а также в зданиях, в которых размещены избирательные комиссии, помещения для голосования, и на расстоянии менее 50 метров от них.

Второе. Размещение агитационных печатных материалов в помещениях, зданиях, на сооружениях и иных объектах без разрешения собственников или владельцев указанных объектов.

Состав административного правонарушения образует любое нарушение установленного порядка.

Изготовление или распространение агитационного материала будет признано административным правонарушением, если допущено хотя бы одно из следующих нарушений:

- 1) агитационный материал не содержит следующих реквизитов:
  - информации о тираже и о дате выпуска;
  - об оплате изготовления тиража из соответствующего избирательного фонда, фонда референдума;
  - информации о наименовании, юридическом адресе и об идентификационном номере налогоплательщика организации, изготовившей эти печатные или аудиовизуальные агитационные материалы, либо информации о фамилии, об имени, отчестве, о месте жительства лица, изготовившего эти печатные или аудиовизуальные агитационные материалы;
  - о наименование организации либо о фамилии, об имени, отчестве лица, заказавших изготовление этих агитационных материалов;
- 2) изготовлены печатные или аудиовизуальные агитационные материалы, в которых вышеуказанные данные указаны неверно;
- 3) изготовлены или распространены агитационные материалы, содержащие коммерческую рекламу;
- 4) изготовлены или распространены агитационные материалы без оплаты за счет средств соответствующего избирательного фонда;
- 5) распространены печатные, аудиовизуальные и иные агитационные материалы без предоставления их экземпляра (копии) либо фотографии в соответствующую избирательную комиссию вместе со сведениями о месте нахождения (об адресе места жительства) организации (лица), изготовившей и заказавшей (изготовившего и заказавшего) эти материалы;
- 6) распространены печатные, аудиовизуальные и иные агитационные материалы с нарушением требований закона к использованию в них изображения физического лица, положительных высказываний физического лица о кандидате, избирательном объединении, избирательном блоке.

Процессуальным основанием административной ответственности о данном правонарушении является акт компетентного органа о наложении конкретного административного взыскания за конкретный административный проступок на конкретное виновное лицо, которые составляют должностные лица органов внутренних дел (полиции), а также члены избирательной комиссии, комиссии референдума с правом решающего голоса, уполномоченные избирательными комиссиями, комиссиями референдума [2]. Например, по общему правилу дело об административном правонарушении рассматривается по месту его совершения (ст. 29.5. КоАП РФ). Поэтому неуказание точного места совершения административного правонарушения (вплоть до номера дома) в случае, если дело об административном

правонарушении будет рассматриваться, например, мировым судьей, может повлечь затруднения в привлечении лица к ответственности. Это объясняется тем, что согласно ст. 47 Конституции РФ никто не может быть лишен права на рассмотрение его дела в том суде и тем судьей, к подсудности которых оно отнесено законом.

Исходя из статьи 54 Федерального закона «Об основных гарантиях избирательных прав и права на участие в референдуме граждан Российской Федерации», регламентирующей условия выпуска и распространения печатных агитационных материалов, нарушения при проведении предвыборной агитации названным методом могут быть двух видов: допущенные при изготовлении печатных агитационных материалов и при их распространении.

К нарушениям в сфере изготовления печатных агитационных материалов относятся:

- изготовление печатных агитационных материалов без предварительной оплаты за счет средств соответствующего избирательного фонда (пункт 5 статьи 54 Федерального закона);
- изготовление печатных агитационных материалов без указания необходимых реквизитов (пункт 2 статьи 54);
- изготовление печатных агитационных материалов организациями, индивидуальными предпринимателями, не выполнившими требования об опубликовании сведений о размере (в валюте Российской Федерации) и других условиях оплаты работ или услуг по изготовлению печатных агитационных материалов в определенный Федеральным законом срок и (или) не представившими такие сведения в тот же срок в соответствующую избирательную комиссию (пункт 2 статьи 54).

Подводя итоги, можно отметить, что система выявления лиц, совершающих противоправные действия, а именно изготовление, распространение или размещение агитационных материалов с нарушением требований законодательства о выборах и референдумах не совершенна. Сотрудники полиции, за которыми закрепили функции по выявлению данных правонарушений, зачастую не занимаются этим напрямую не в силу их нежелания, а по тем обстоятельствам, что они перегружены различными другими функциями и указаниями. Для улучшения выявления правонарушителей необходимо создать отделения в УМВД России по субъектам Российской Федерации, компетентные заниматься только правонарушениями в области избирательных прав граждан.

### Список литературы:

1. Бахрах Д. Н. Административное право России / Учебник. 2-е изд., перераб. и доп. М.: Эксмо, 2006.
2. Библиотека Центра экстремальной журналистики. СМИ и выборы. М., 2011.
3. Манохин В. М., Адушкин Ю. С. Российское административное право: Учебник. / 2-е изд., испр. и доп. Саратов: Изд-во ГОУ ВПО «Саратовская государственная академия права», 2003.
4. Рекомендации для избирательных комиссий субъектов Российской Федерации по предупреждению и пресечению нарушений в сфере изготовления и распространения агитационных материалов в период избирательных кампаний, иных нарушений в сфере информационного обеспечения выборов. Центральная избирательная комиссия РФ. М., 2007.
5. URL: <http://www.kartanarusheniy.org/stat> (дата обращения: 14.06.2013).

### References:

1. Bakhrakh D. N. *Administrative Law of Russia: Textbook* [Administrativnoe pravo Rossii: Uchebnik]. Second revised and enlarged edition, Moscow: Eksmo, 2006.
2. *Library of the Center of Journalism in Extreme Situations. Media and Elections* [Biblioteka Tsentra ekstremal'noi zhurnalistiki. SMI i vybory]. Moscow: 2011.
3. Manokhin V. M., Adushkin Yu. S. *Russian Administrative Law: Textbook* [Rossiiskoe administrativnoe pravo: Uchebnik]. Second revised and enlarged edition, Saratov: publishing house of State Educational Institution of Higher Vocational Education "Saratov State Law Academy", 2003.
4. *Recommendations for the election commissions of the subjects of the Russian Federation to prevent and suppress violations in the field of production and dissemination of campaign materials during election campaigns, and other violations in the sphere of information support for elections. The Central Election Commission of the Russian Federation* [Rekomendatsii dlya izbiratel'nykh komissii sub'ektov Rossii-skoi Federatsii po preduprezhdeniyu i presecheniyu narushenii v sfere izgotovleniya i rasprostraneniya agitatsionnykh materialov v period izbiratel'nykh kampanii, in-ykh narushenii v sfere informatsionnogo obespecheniyu vyborov. Tsentral'naya izbiratel'naya komissiya RF]. Moscow: 2007.
5. Available at: <http://www.kartanarusheniy.org/stat> (accessed: 14.06.2013).