

Министерство образования и науки Российской Федерации
Федеральное государственное бюджетное образовательное учреждение
высшего образования
АМУРСКИЙ ГОСУДАРСТВЕННЫЙ УНИВЕРСИТЕТ
(ФГБОУ ВО «АмГУ»)

Факультет юридический
Кафедра конституционного права
Направление подготовки 40.03.01– Юриспруденция

ДОПУСТИТЬ К ЗАЩИТЕ
Зав. кафедрой
_____ С. В. Чердаков
«_____» _____ 2017 г.

БАКАЛАВРСКАЯ РАБОТА

на тему: Нарушения в сфере изготовления и распространения агитационных
материалов: выявление, пресечение, ответственность

Исполнитель

студент группы 321об2 _____ А. М. Носов

Руководитель

доцент, канд. юрид. на- _____ Т. Ю. Ныркова
ук

Нормоконтроль

_____ Н. С. Архипова

РЕФЕРАТ

Бакалаврская работа содержит 62 с., 35 источников.

ПРЕДВЫБОРНАЯ АГИТАЦИЯ, АГИТАЦИОННЫЕ МАТЕРИАЛЫ, СПИСОК КАНДИДАТОВ

Существование современного демократического государства невозможно без периодического проведения свободных выборов, без тщательно проработанных избирательных процедур. При этом одной из важнейших стадий избирательного процесса является – период агитационной деятельности.

В связи с этим, вопросы рассмотрения изготовления и распространения агитационных материалов требуют специального изучения.

Объектом данного исследования является – правоотношения, возникающие в сфере изготовления и распространения агитационных материалов.

Предмет исследования – общие закономерности, возникающие в процессе применения норм регулирующих порядок изготовления и распространения агитационных материалов, а также при привлечении к ответственности за нарушения в данной сфере.

Цель работы – комплексный теоретико-правовой анализ правового регулирования в сфере изготовления и распространения агитационных материалов в Российской Федерации.

Методологической основой исследования является – диалектический метод. В ходе исследования использовались обще – и частнонаучные, а также специальные методы познания.

Результатом работы стали выводы о том, насколько в нашей стране эффективно регулируется порядок изготовления и распространения агитационных материалов, а также порядок привлечения к ответственности.

СОДЕРЖАНИЕ

Введение	5
1 Общая характеристика, порядок изготовления и распространения агитационных материалов	7
1.1 Понятие и виды агитационных материалов	7
1.2 Изготовление и распространение агитационных материалов	13
2 Нарушения в сфере изготовления и распространения агитационных материалов	29
2.1 Выявление и пресечение	29
2.2 Ответственность	44
Заключение	58
Библиографический список	61

ОПРЕДЕЛЕНИЯ, ОБОЗНАЧЕНИЯ, СОКРАЩЕНИЯ

КоАП – Кодекс Российской Федерации об административных нарушениях

ГК – Гражданский кодекс Российской Федерации

ЦИК РФ – Центральная избирательная комиссия Российской Федерации

ГАС – Государственная автоматизированная система

СМИ – Средства массовой информации

ВВЕДЕНИЕ

Актуальность темы бакалаврской работы обусловлена тем, что на современном этапе развития избирательного законодательства такие понятия, как «агитация», «агитационные материалы», находят весьма широкое применение, как в правовой науке, так и в политической практике и тем более не одна избирательная компания не проходит без нарушений в данной сфере. В то же время эта проблема нуждается в более полной научной разработке. Глубокие изменения в подходах к регулированию выборов, избирательного процесса, в том числе предвыборной агитации как правового института и стадии избирательного процесса, происходят постепенно. В России после относительно длительного перерыва с учетом мирового опыта создано собственное избирательное законодательство. В международном праве нет однозначной определенности в регулировании предвыборной агитации как стадии избирательного процесса. В большинстве зарубежных стран она имеет разнообразное правовое регулирование. В его основу практически повсеместно положены положения конституций, регулирующие основные политические права и свободы граждан.

Практическая значимость работы обусловлена тем, что в настоящее время российское законодательство не дает ясных и четких критериев разграничения понятий «информирование избирателей» и «агитационная деятельность», в связи с чем возникают некоторые трудности на стадии привлечения к ответственности, за совершение правонарушений в сфере изготовления и распространения агитационных материалов.

В настоящей работе исследованы и проанализированы имеющиеся научные подходы к определению критериев разграничения понятий, судебная практика и предложены возможные пути законодательного решения сложившихся в данной сфере проблем.

В бакалаврской работе рассмотрены ключевые проблемы современного состояния правового регулирования предвыборной агитации в России: раз-

граничение информирования и агитации, политическая реклама вне агитационного периода, превращение политической рекламы в агитацию, особенности изготовления и распространения агитационных материалов, порядок привлечения к ответственности за нарушения в сфере агитационной деятельности. Для реализации поставленной цели в рамках данных направлений предполагается решить следующие задачи:

- рассмотреть понятие и признаки предвыборной агитации и в отдельности агитационных материалов в Российской Федерации;
- рассмотреть цели, порядок и особенности изготовления и распространения агитационных материалов в Российской Федерации;
- выявить разнообразие методов и форм агитационных материалов;
- рассмотреть организационную структуру стадии изготовления и распространения агитационных материалов;
- определить значение агитационных материалов в избирательной системе РФ;
- рассмотреть организационно-правовые основы выявления и пресечения нарушений в сфере изготовления и распространения агитационных материалов;
- рассмотреть особенности юридической ответственности за нарушения законодательства РФ в сфере изготовления и распространения агитационных материалов.

Проблемы предвыборной агитации, в частности в сфере изготовления и распространения агитационных материалов в Российской Федерации неоднократно рассматривались в правовой науке и отражены в трудах таких ученых как: Н. П. Ануфриева, П. А. Дюдина, С. В. Большаков, Н. Бирюков, А. А. Вешняков, А. Г. Головин, А. В. Зиновьев, И. Н. Зубов, С. Д. Князев, Е. И. Колюшин, С. В. Кошемарина, А. К. Мустафин, И. С. Поляшова, А. П. Шергин, А. Ю. Якимов и ряд других ученых-правоведов.

Правовую базу работы составили Конституция РФ, федеральные законы, судебная практика и иные нормативные правовые акты.

1 ОБЩАЯ ХАРАКТЕРИСТИКА, ПОРЯДОК ИЗГОТОВЛЕНИЯ И

РАСПРОСТРАНЕНИЯ АГИТАЦИОННЫХ МАТЕРИАЛОВ

1.1 Понятие и виды агитационных материалов

Такое понятие как «агитационный материал» включено и исходит от более широкого понятия – «агитация», что в свою очередь подразумевается как - деятельность, осуществляемая в период избирательной кампании и имеющая целью побудить или побуждающая избирателей к голосованию за кандидата, кандидатов, список, списки кандидатов или против него (них). Само же понятие предвыборная агитация появилось с первым правовым государством, в котором проводились выборы. Такими государствами были: Афины и Римская республика. В этих странах появилась первая предвыборная агитация, которая чаще всего, выражалась в том, что кандидат лично обходил своих потенциальных избирателей. Тогда же появились и первые запреты по поводу агитации. Запрещался подкуп избирателей бесплатными пирами, зрелищами, подарками и раздачей денег¹.

Россию же, этот процесс затронул гораздо позже. Наиболее активно избирательное право в России развивалось во второй половине XIX - начале XX вв. Именно в это время в обществоведении впервые делается попытка сформулировать понятие «агитация», «предвыборная агитация». Так, например, в энциклопедическом словаре, вышедшем в свет в 1890 году, мы найдем такое определение: «Агитатор, (лат.) В политической жизни называется лицо, подготовляющее общественное мнение для известных целей. Агитация может быть направлена и к совершенно законным, великим целям, а может быть и весьма опасна для государства, если направлена к нарушению законов и права».

Понятие "предвыборная агитация" является одним из основополагающих для избирательного процесса, поскольку от содержания этого понятия во многом зависит дальнейшее установление рамок законных агитационных

¹ Избирательное право и избирательный процесс в Российской Федерации: учеб. пособие. Тамбов: Изд-во Тамб. гос. техн. ун-та, 2005. 3-6 с.

действий избирателей, иных участников избирательного процесса. Поскольку агитация определяется как деятельность, что в качестве таковой следует, как правило, рассматривать определенные действия (производство и (или) распространение информации, носящей в себе агитационный характер, личные выступления субъектов избирательного процесса, других лиц и т.п.). Данные действия направлены на достижение определенного результата (голосование за кандидата, кандидатов, список кандидатов или против него (них) либо против всех кандидатов (против всех списков кандидатов) и могут способствовать, а при достижении соответствующей цели - способствуют выработке у избирателя определенного мнения о кандидате, избирательном объединении, в том числе политической партии. Таким образом, основополагающим фактором для выявления в деятельности признаков предвыборной агитации является либо "формальный" момент – вытекающий из характера самой деятельности, следует ее направленность на достижение определенного результата выборов, либо "материальный" - деятельность побудила избирателя поддержать или не поддержать того или иного кандидата (список кандидатов)².

Предвыборная агитация - наиболее политизированная часть выборных отношений, она способна оказать, и оказывает существенно значимое влияние на умонастроения избирателей и общества в целом. Именно в этот период резко сталкиваются интересы различных политических сил, обостряется борьба за голоса избирателей. От того, насколько правомерно осуществляется предвыборная агитация, во многих случаях зависит политическое будущее конкретных кандидатов и избирательных объединений. Так, из текста ст. 10 Европейской конвенции о защите прав человека и основных свобод следует, что свобода массовой информации выступает в форме свободы выражения мнений. Здесь же, содержится и положение о том, что осуществление свободы выражения мнения «может быть сопряжено с ограничениями, которые ус-

² Биктагиров Р. Т., Фомин А. А. Президент Российской Федерации: Конституционный статус и порядок выборов. Казань: Идел-Пресс. 2010. С. 177.

тановлены законами которые необходимы в демократическом обществе в интересах защиты. Репутации или прав других лиц...»³

Основной целью агитационной части информационного обеспечения выборов является ознакомление избирателей с кандидатами, их личными и деловыми качествами, политическими пристрастиями, предвыборными программами, направлением политики и т.п., что несомненно способствовало бы формированию у избирателей осознанного выбора наиболее достойного, с их точки зрения, кандидата.

Метод предвыборной агитации как совокупность определенных действий, приемов и операций, использование особых средств (а также сами эти средства), применяемых в рамках избирательной кампании субъектами агитационной деятельности для воздействия на волю и сознание избирателей с целью сформировать у них определенную модель поведения по отношению к выборам и акту голосования. Что же касается формы предвыборной агитации, то это понятие имеет двоякое значение: внутренняя форма предвыборной агитации – это система строения, специфический способ организации и связи элементов содержания; внешняя форма предвыборной агитации представляет собой выраженное вовне ее внутреннее организованное содержание. Взаимосвязь и соотношение форм и методов предвыборной агитации состоит прежде всего в том, что методы характеризуют ее практическое осуществление (показывают, как кандидаты воздействуют на сознание избирателей), а форма выступает в качестве непосредственного способа их организации, осуществления и внешнего выражения.

Предвыборная агитация может проявляться в следующих формах:

- призывы голосовать за или против кандидата (списка кандидатов);
- выражение предпочтения в отношении кого-либо из кандидатов, избирательных объединений, в частности указание на то, за какого из кандидатов, за какой из списков кандидатов, за какое из избирательных объединений

³ О защите прав человека и основных свобод. Конвенция Совета Европы от 04.11.1950 // Собрание законодательства Российской Федерации от 08.01.2001. № 2. Ст. 163.

будет голосовать избиратель;

- описание возможных последствий избрания или не избрания кандидата (списка кандидатов);

- распространение информации с явным преобладанием сведений о каких-либо кандидатах, об избирательных объединениях в сочетании с позитивными либо негативными комментариями;

- распространение информации о деятельности кандидата, не связанной с его профессиональной деятельностью или исполнением им своих служебных (должностных) обязанностей;

- деятельность, способствующая созданию положительного или отрицательного отношения избирателей к кандидату, избирательному объединению к которым принадлежит данный кандидат, к избирательному объединению, выдвинувшему кандидата, список кандидатов;

Законодательно закрепленные способы проведения предвыборной агитации следующие:

- на каналах организаций телерадиовещания, в периодических печатных изданиях и сетевых изданиях;

- посредством проведения агитационных публичных мероприятий;

- посредством выпуска и распространения печатных, аудиовизуальных и других агитационных материалов;

- иными не запрещенными законом методами.

На основании этого, специфика феномена предвыборной агитации, ее конкретное содержание определяют и круг норм, регулирующих отношения в данной области: выступая неотъемлемой частью избирательного процесса, предвыборная агитация находится при этом на стыке нескольких отраслей права: информационного, права массовой информации, нормы которых зачастую конкурируют между собой.

Исходя из вышеуказанного определения и сущности такого политико-правового явления как агитация, мы можем на основе этого выделить понятие – агитационные материалы.

Согласно подпункта 1 статьи 2 Федерального закона от 12.06.2002 № 67 ФЗ «Об основных гарантиях избирательных прав и права на участие в референдуме граждан Российской Федерации» под агитационными материалами понимают – печатные, аудиовизуальные и иные материалы, содержащие признаки предвыборной агитации, агитации по вопросам референдума и предназначенные для массового распространения, обнародования в период избирательной кампании, кампании референдума;

В связи с этим для квалификации материала как агитационного необходимо обращаться к данному понятию, а также к понятию и признакам предвыборной агитации, и агитации по вопросам референдума. Как показывает практика, агитационные материалы выпускаются и распространяются в весьма разнообразных формах: печатной продукции (книги, журналы, календари, газеты, листовки и т.д.), аудиовизуальных материалов (видеокассеты, DVD-диски с фильмами о кандидатах либо политических партиях, аудиозапись), в иных формах (на рекламных щитах, расположенных на улицах и в иных местах и т.п.).

Среди наружных агитационных материалов выделяют большое число разнообразных видов. Из них можно привести наиболее распространенные: светящиеся табло, рекламные щиты, афиши, транспаранты, так называемые «растяжки» и т.п.

В зависимости от места расположения наружную агитацию можно подразделить на три группы: стационарные средства, размещаемые на пешеходных и транспортных магистралях и улицах городов; материалы, размещаемые на транспортных средствах; материалы, размещаемые непосредственно в местах получения бытовых и житейских услуг (в магазинах, на почте, в жилищных конторах, клубах, поликлиниках и т.д.).

Целесообразно подчеркнуть, что любые средства наружной агитации размещаются в местах, определенных органами местного самоуправления.

Печатные материалы - нанесенные типографским способом на бумагу, текстиль, иные подобные названным носители визуальной информации (лис-

товки, плакаты, буклеты, календари, информационные бюллетени и др.). Печатные агитационные материалы – один из основных видов агитационных материалов.

Можно выделить следующие виды полиграфических агитационных материалов:

- листовки и флайеры
- канцтовары с символикой
- карманные календари
- настольные календари для организаций
- буклетики с программой
- буклетики с Наказами избирателей (отрывной листок)
- стикеры на дверные ручки
- визитки с контактами
- газета кандидата
- плакаты А-4 на подъезды
- баннеры стойки для мероприятий
- электронные носители для мероприятий
- эмблемы для мероприятий в различных форматах
- стеновые плакаты-наклейки
- флаги с символикой
- форменная одежда с символикой
- баннеры
- растяжки
- агитационные палатки
- наклейки на машины и др.

Таким образом все агитационные материалы можно разделить на:

– печатные агитационные материалы – материалы, выполненные, как правило, на бумажном носителе, а также на ином носителе, сходном по степени смещения при визуальном восприятии (например, листовка, брошюра, билборд, буклет, бюллетень, календарь, плакат, транспарант и т.п.);

– аудиовизуальные агитационные материалы – аудиозапись, видеоролик, анимационный визуальный материал для распространения в сети «Интернет»;

– иной агитационный материал – билборд, значок, флаг, транспарант, баннер и т.п.

Билборд, транспарант могут быть отнесены как к печатным агитационным материалам, так и к иным агитационным материалам – на усмотрение лица, представившего данный агитационный материал.

1.2 Изготовление и распространение агитационных материалов

В процессе проведения предвыборной агитации, с началом избирательных компаний, на таких стадиях как изготовление и распространение агитационных материалов возникает не мало трудностей, как у избирательных комиссий, так и непосредственно у самих кандидатов. Ведь здесь приходится учитывать множество нюансов, в том числе правовых. С началом агитационного периода от всех субъектов требуется максимально четкое и единое понимание правового регулирования в данной сфере. Ведь даже малейшие отклонения от правовых предписаний могут повлечь неблагоприятные последствия в различных формах.

В соответствии с действующим законодательством агитационный период начинается со дня выдвижения кандидата, списка кандидатов и прекращается в ноль часов по местному времени за одни сутки до дня голосования. Проведение предвыборной агитации в день голосования и в предшествующий ему день запрещается. К агитационным материалам отнесены печатные, аудиовизуальные и иные материалы, содержащие признаки предвыборной агитации, и предназначенные для массового распространения, обнародования в период избирательной кампании.

Печатные материалы – нанесенные типографским способом на бумагу, текстиль, иные подобные названным носители визуальной информации (листовки, плакаты, буклеты, календари, информационные бюллетени и др.). Печатные агитационные материалы – один из основных видов агитационных

материалов кандидата на выборах. При этом важно помнить, что печатные агитационные материалы должны содержать определенные выходные данные, позволяющие избирательным комиссиям контролировать соблюдение избирательного законодательства при выпуске агитационных материалов.

Далее мы перечислим содержание информации, которая должна сопровождать все печатные и аудиовизуальные агитационные материалы кандидата:

– наименование, юридический адрес и идентификационный номер налогоплательщика организации, изготовившей данные материалы (фамилию, имя, отчество лица, изготовившего их, а также наименование субъекта Российской Федерации, района, города, иного населенного пункта, где находится его место жительства). Эта информация позволяет избирательной комиссии определить, вправе ли данная организация (физическое лицо) заниматься изготовлением агитационной продукции;

– наименование организации (фамилию, имя и отчество лица), заказавшей (заказавшего) их. Кандидат не обязательно должен выступать в качестве непосредственного заказчика. Он вправе заключить договор с организацией, которая возьмет на себя обязательства по разработке макета агитационных материалов и их изготовлению своими силами либо через другие организации;

– информация о тираже и дате выпуска этих материалов;

– сведения об оплате их изготовления из средств соответствующего избирательного фонда. На основании этих данных проверяется соблюдение установленного порядка оплаты изготовления агитационных материалов. Запрещается распространять материалы, изготовленные до начала избирательной кампании, до создания избирательного фонда, оплаченные из избирательного фонда другого кандидата, изготовленные по заниженным расценкам и пр.

В печатных материалах эта информация указывается, как правило, в

конце текста. Размер шрифта этой информации может быть меньше основного текста, поскольку законом данный вопрос не урегулирован. В аудиоматериалах указанная информация может озвучиваться, в видеоматериалах – подаваться бегущей строкой либо озвучиваться.

Еще одним и обязательным условием является согласие на размещение агитационных материалов.

Так же законодательно предусмотрено обязательное предоставление кандидатом в ЦИК РФ либо в избирательные комиссии субъектов РФ, на территориях которых будут распространяться данные агитационные материалы:

- экземпляров предвыборных печатных агитационных материалов или их копий, экземпляров аудиовизуальных агитационных материалов, фотографий иных агитационных материалов до начала их распространения.

- сведений о месте нахождения (об адресе места жительства) организации (лица), изготовившей и заказавшей (изготовившего и заказавшего) эти материалы. Следует заметить, что данные сведения отличаются от тех, которые указываются непосредственно в агитационных материалах. В отношении организации, изготовившей агитационный материал, предоставляется адрес ее места нахождения, а не указанный в материале юридический адрес. В отношении организации, заказавшей агитационный материал, предоставляется адрес ее места нахождения, который в выходных данных отсутствует. Причем это же касается физического лица, заказавшего материал, даже если этим лицом является кандидат. Ошибки и неточности в этом случае приводят к признанию представленных агитационных материалов незаконными и запрету на их распространение.

Экземпляры или копии агитационных материалов и указанные выше сведения могут также предоставляться в избирательную комиссию доверенным лицом или уполномоченным представителем по финансовым вопросам кандидата.

Материал является агитационным, если он направлен на то, чтобы по-

будить (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, по вопросу наличия в материале признаков предвыборной агитации, следует обращаться к пункту 2 статьи 48 Федерального закона от 12.06.2002 № 67 ФЗ «Об основных гарантиях избирательных прав и права на участие в референдуме граждан Российской Федерации». В отношении агитационных материалов, распространяемых на каналах организаций телерадиовещания и в периодических печатных изданиях в соответствии со статьей 2 Закона Российской Федерации от 27 декабря 1991 года № 2124-1 «О средствах массовой информации». Под «массовым распространением» следует понимать: продажу (подписку, доставку, раздачу) периодических печатных изданий, аудио- или видеозаписей программ, трансляцию радио, телепрограмм (вещание), демонстрацию кинохроникальных программ⁴.

Агитационные материалы должны изготавливаться и распространяться в соответствии с рядом правил, установленных Федеральным законом от 12.06.2002 № 67 ФЗ «Об основных гарантиях избирательных прав и права на участие в референдуме граждан Российской Федерации», основными из которых являются: во-первых, распространение исключительно в рамках агитационного периода; во-вторых, предварительная оплата изготовления и распространения из средств избирательного фонда, фонда референдума (исключение составляют распространение в рамках предоставленных в соответствии с законом бесплатных эфирного времени или печатной площади, а также распространение с помощью граждан Российской Федерации, лично безвозмездно участвующих в избирательной кампании, кампании референдума); в-третьих, наличие определенных, предусмотренных законом реквизитов; в-

⁴ Федеральный закон РФ от 27 декабря 1991 г. № 2124-1 "О средствах массовой информации" (ред. от 03.07.2016) // Российская газета . 1992 г. 8 февраля. № 32.

четвертых, предварительное представление экземпляров (копий, фотографий) в избирательные комиссии, комиссии референдума (за исключением агитационных материалов, распространяемых через СМИ); в-пятых, отсутствие призывов к экстремистской деятельности (статьи 2, 49 – 52, 54, 56, 58 и 59 комментируемого Федерального закона).

Агитационные материалы следует отличать от информационных материалов (комментарий к статье 44; пункту 2 статьи 45; пункту 1 статьи 46; статье 48)⁵.

Поскольку одним из основных агитационных материалов является листовка, рассмотрим некоторые методы распространения листовок:

- расклейка в публичных местах;
- раздача агитаторами непосредственно избирателям;
- распространение листовок в пикетах;
- оставление листовок в публичных местах (самораспространение);
- рассылка по почте;
- распространение агитаторами в почтовые ящики;

Последние годы источником информации пользующейся наибольшей популярностью являются СМИ (разного рода печатные и электронные издания, телевизионные программы и т.д.) доступные каждому.

В данном случае закон предусмотрел множественность форм предвыборной агитации через СМИ. В частности предвыборная агитация через средства массовой информации может проводиться в виде публичных дебатов, дискуссий, круглых столов, пресс-конференций, интервью, выступлений, политической рекламы, показа телеочерков, видеофильмов о зарегистрированном кандидате, избирательном объединении и в иных не запрещенных законом формах. Еще одной не маловажной особенностью является то, что если все вышеуказанные понятия имеют свои вполне точные и конкретные определения, даваемые, как правило, в Инструкциях ЦИК и Федеральном Зако-

⁵ Федеральный закон от 12.06.2002 № 67 ФЗ «Об основных гарантиях избирательных прав и права на участие в референдуме граждан Российской Федерации» (ред. от 01.06.2017) // Российская газета. 15 июня 2002. № 106.

не о выборах, то затруднения вызывает возможность применения так называемых, «иных не запрещенных законом форм», которые так же указываются законодателем в качестве форм проведения предвыборной агитации в СМИ, но одновременно с этим не расшифровываются. Такая конструкция, присутствующая в законе, кажется весьма странной и, что самое главное, неконкретной, и носит абстрактный характер. Можно с уверенностью заявить вряд ли то, что хорошо для определения границ полномочий частного лица, так же применимо к деятельности государственных и общественных институтов, к определению границ их полномочий, характера общественных отношений при выборах органов власти. На наш взгляд не логичней ли использовать здесь более точное определение, как то «разрешенных законом». В частности, это поможет четче определить роль «Интернета» как ценного источника информации при проведении выборов⁶.

На основании вышесказанного можно сделать однозначный вывод о том, что данное положение закона нуждается в тщательной проработке и требует определенных изменений и дополнений, которые бы позволили решить множество проблем, возникающих при применении законодательства на практике.

Более того, если уже указанное положение закона подвергнуть анализу, то станет очевидно, что все эти формы предвыборной агитации относятся к электронным СМИ, а печатные СМИ практически оставлены законодателем без должного внимания. Но подобное отношение легко объяснимо. Действительно, электронные СМИ, представляющие собой непосредственную наглядную агитацию, оказывают максимальное воздействие и их использование для участников избирательного процесса оказывается наиболее выгодным. Собственно это обстоятельство и отразилось на законодательной регламентации. Но всё-таки даже видимое преимущество электронных СМИ над печатными не может служить оправданием того, что законодателем были

⁶ Большаков С.В., Головин А.Г. Информационное обеспечение выборов и референдумов в Российской Федерации. 3-е изд. М.: Academia, 2007. С. 117.

упущены спорные моменты, которые касаются непосредственно печатных СМИ – к примеру вопросы о допустимости и границах использования в печатных СМИ художественных произведений, изобразительных средств (рисунки, карикатуры) для целей предвыборной агитации. Правда, здесь следует заметить, что закон все же содержит определенные положения, относящиеся к печатным средствам массовой информации:

В первую очередь, вопросы о равенстве претендентов на услуги прессы вскользь упоминаются такие полиграфические тонкости, как место на полосе, шрифт и ряд других условий.

Оговаривается так же, что публикация агитационных материалов не должна сопровождаться редакционными комментариями в какой бы то ни было форме, а также заголовками и иллюстрациями, не согласованными с кандидатами, избирательными объединениями.

Указывается и то, что во всех материалах, помещаемых в печатных СМИ, должно быть указано, за счет избирательного фонда какого кандидата, избирательного объединения оплачена данная публикация. А в случае если публикация произведена на бесплатной основе, то об этом должно быть сообщено и указано, какому кандидату (объединению) была предоставлена возможность размещения данной публикации в счет доли бесплатной печатной площади.

Такая незначительная по сравнению с электронными СМИ регламентация агитационной деятельности печатных изданий возмещается положениями Закона о СМИ, которые преимущественно относятся к печатной прессе⁷.

Следует остановиться еще на одном не мало важном но спорном моменте в определении предвыборной агитации. Закон признает предвыборной агитацией рекламу коммерческой и иной деятельности кандидатов, избирательных объединений, доверенных лиц и уполномоченных представителей, а также организаций, учредителями, собственниками или членами руководя-

⁷ Еремин И. Условия проведения предвыборной агитации через периодические печатные издания // Законодательство и практика СМИ. 1999. № 7-8 (59-60). С. 24-26.

щих органов которых являются данные лица. Реклама деятельности перечисленных лиц относится на счет избирательного фонда того кандидата, избирательного объединения, которого представляют или поддерживают эти лица. В связи с данной нормой необходимо конкретизировать определенные моменты. При этом, возникает вопрос: что подразумевает «реклама коммерческой и иной деятельности». Входит ли в понятие «иной деятельности» любая служебная, профессиональная, творческая, научная, спортивная деятельность и любительские занятия всех лиц, причастных к избирательному процессу. Если, например, имеется в виду служебная деятельность, то избирательные фонды некоторых кандидатов и избирательных объединений будут моментально исчерпаны только такой рекламой, и ни на что другое не хватит средств. С другой стороны, как положения данной статьи соотносятся с положением закона о том, что ограничения на ведение предвыборной агитации не касаются выполнения должностных, служебных обязанностей депутатами, выборными лицами, высшими государственными служащими. Можно ли так же считать, что реклама коммерческой деятельности представителей бизнеса, если они как-либо участвуют в избирательном процессе, ограничена данной статьей.

В настоящее время можно выделить определенные условия ведения предвыборной агитации через средства массовой информации.

В связи с этим все СМИ можно разделить на несколько групп, принадлежность к каждой из которых влечет определенный порядок, регулирующий предвыборную агитацию.

К первой группе относятся периодические печатные издания, которые в свою очередь обязаны обеспечить зарегистрированным кандидатам, избирательным объединениям, равные условия проведения предвыборной агитации. Именно на эти печатные СМИ в большей мере ложится основная нагрузка по опубликованию материалов предвыборной агитации. Они вправе и обязаны выделять печатные площади для агитационных материалов, предоставляемых кандидатами, избирательными объединениями, инициативными группа-

ми по проведению референдума как на платной, так и на бесплатной основе. И, что самое важное, именно и только эти издания обременяются обязанностью бесплатной публикации материалов предвыборной агитации.

Ко второй группе относятся издания учрежденные органами государственной власти и местного самоуправления, но уже исключительно для публикации официальных сообщений и материалов, нормативных и иных актов. Здесь подразумеваются различные периодические сборники документов, собрания законодательства, вестники, бюллетени и т.п. Данные издания не обязаны и не вправе публиковать материалы предвыборной агитации.

К третьей группе относятся так называемые специализированные издания (детские, технические, научные и другие), которые вправе публиковать агитационные материалы, но в свою очередь соблюдая принцип равных условий доступа всех участников избирательного процесса, но не обязаны это делать при условии полного неучастия в избирательной кампании. Здесь присутствует не вполне удачная формулировка условия отказа изданий данной конкретной группы от публикации агитационных материалов, а именно «полное неучастие в избирательной кампании, в подготовке и проведении референдума в какой бы то ни было форме». Приведенное ограничение не вполне оправданно, ведь кроме самих агитационных материалов речь может идти о публикации различных важных решений избирательных комиссий, разъяснений порядка голосования и т.п.⁸

Четвертая группа это периодические печатные издания, редакции которых либо они сами учреждены зарегистрированным кандидатом (кандидатами), избирательным объединением, инициативной группой по проведению референдума. Отличительной чертой является тот факт, что эти издания как имеют право публиковать агитационные материалы, так и правомочны этого не делать. Причем, важно то, что на данные СМИ не распространяется обязанность обеспечивать равные условия для всех участников избирательного

⁸ Иванов И. Предвыборная агитация в эфире: новый закон, новые проблемы // Законодательство и практика СМИ. 1998. № 7-8 (июль-август). С. 17.

процесса, что является вполне логично. Ведь не имеет смысла учреждать свою газету, если в ней будут выступать оппоненты по выборам? Но здесь надо быть осторожным и не путать издания, специально учрежденные кандидатами, избирательными объединениями и т.п. с изданиями, хоть и в какой-то степени разделяющими их политическую позицию, но организационно обособленными. Сюда же не относятся издания (редакции), хотя и финансируемые каким-либо кандидатом или избирательным объединением, но не учрежденные ими.

Последняя пятая группа включает в себя все остальные, т.е. «независимые» издания (термин, достаточно условный). Однако, суть этой «группы» заключается в том, что издания вправе предоставить печатную площадь всем участникам избирательного процесса на договорной основе. При этом ставится единственное, но определяющее условие: оплата кандидатами, избирательными объединениями печатной продукции должна осуществляться на равных условиях. А поскольку закон гарантирует зарегистрированным кандидатам, избирательным объединениям равные условия доступа к СМИ, то, предполагается, что и другие, помимо финансовых, условия публикации агитационных материалов такие как: место на полосе, объем материала, шрифт и т.п. должны быть равными для всех участников. Выходит что данные независимые издания, не обременены обязанностью участия в предвыборной агитации, но разместив агитационный материал кого-либо из кандидатов, они не вправе отказать в этом всем остальным.

Предвыборная агитация через средства массовой информации (на каналах организаций телерадиовещания и в периодических печатных изданиях) может осуществляться исключительно зарегистрированными кандидатами, избирательными объединениями, зарегистрировавшими федеральные списки кандидатов, и только за счет средств избирательного фонда. Иные участники избирательного процесса не вправе проводить предвыборную агитацию через средства массовой информации.

Не позднее чем через 30 дней со дня официального опубликования ре-

шения о назначении выборов организации телерадиовещания и редакции периодических печатных изданий обязаны опубликовать сведения о размере и условиях оплаты эфирного времени и печатной площади, предоставляемых для целей предвыборной агитации. Указанные размер и условия должны быть едиными для всех субъектов, имеющих право на проведение предвыборной агитации через средства массовой информации. Организация телерадиовещания должна опубликовать эти сведения в одном из периодических печатных изданий, опубликование в которых является официальным, в «Российской газете».

В законе довольно детально прописан порядок разделения между претендентами бесплатного эфирного времени и бесплатной печатной площади, указывается, как исчисляется доля каждого, какие арифметические действия при этом проводятся; определен порядок использования выделенных лимитов времени и площади путем жеребьевки, проводимой избирательными комиссиями с участием заинтересованных лиц. Но всеми этими расчетами занимаются избирательные комиссии, а редакциям СМИ только передают полученные в результате вычислений нормы для каждого кандидата. И в связи с этим возникают некоторые достаточно важные вопросы: кто должен следить за фактическим расходом установленных объемов бесплатных услуг, соблюдением кандидатами выделенных им лимитов⁹. На ком лежит данная обязанность - на СМИ, избирательных комиссиях или самих кандидатах. В соответствии с законом СМИ обязаны вести учет предоставленных кандидатам как бесплатных, так и платных услуг и направлять данные сведения в соответствующую избирательную комиссию. Исходя из этого, можно заключить вывод о том, что СМИ полагается следить только за перерасходом кандидатом предоставленной ему печатной площади и установленной доли эфирного времени. А все остальное должно ложиться на самих кандидатов, которые в первую очередь заинтересованы в использовании всех предостав-

⁹ Кудрявцев М. Референдум, выборы и СМИ. Модификация правового поля // Законодательство и практика СМИ. 1998. № 61 (сентябрь). С. 31.

ленных им лимитов, и избирательные комиссии, а конкретно, на специальные контрольно-ревизионные службы при них, деятельность которых заключается в контроле за соблюдением установленных рамок.

Законодатель подробно регламентировал порядок распределения общего объема платного эфира и платной печатной площади между участниками избирательного процесса и определения доли каждого так же, как это сделано для бесплатных услуг СМИ. Даты обнародования агитационных материалов в эфире и печати определяются жеребьевкой, проводимой избирательными комиссиями с участием заинтересованных лиц. В случае отказа кандидата избирательного объединения, после жеребьевки от использования платных информационных услуг, высвободившиеся эфирное время и печатную площадь СМИ вправе использовать по своему усмотрению, но не для предвыборной агитации. Оплата эфирного времени и печатной площади производится на равных для всех условиях в течение избирательной кампании по заранее объявленным расценкам. Платежи производятся только через банк исключительно из избирательных фондов кандидатов, избирательных объединений.

Отдельно следует обратить внимание на оговорку в законе о недопустимости каких-либо редакционных комментариев, сопровождающих агитационные материалы, а также не согласованных с кандидатами, избирательными объединениями заголовков и иллюстраций. Причем эта норма распространяется на все без исключения издания, в том числе и независимые. В свою очередь, это не исключает право редакции высказать свое отношение к тем или иным агитационным материалам, допустим, в очередном номере газеты, поскольку указанная норма говорит о редакционных комментариях, которые сопровождают публикацию агитационного материала, т.е. совпадают с ним по времени и месту.

Таким образом, можно сделать вывод о том, что правила ведения предвыборной агитации в СМИ прописано законодателем достаточно подробно, хотя не исключает ряда неточностей и противоречий.

Как показывает практика последних избирательных компаний, всё чаще средством распространения и источником получения агитационной информации является – Интернет. Предвыборная агитация в Интернете происходит посредством организации интернет - рассылки, блогов, форумов и т.д. Как верно отмечается, немалая часть политически образованного и активного населения всё больше доверяет Интернету, а не агитационным листовкам и традиционным средствам массовой информации.

Опыт в информационно развитых обществах показывает, что Интернет как агитационная платформа используется уже давно. Впервые Интернет был применен в целях агитации в ходе кампании по выборам президента США в 1992 году. Сегодня факт того, что Интернет стал неотъемлемой частью избирательного процесса, неоспорим.

Наряду со столь обширной практикой правового регулирования интернет - взаимодействия в зарубежных странах в России эта плоскость избирательных отношений известна сравнительно недавно.

Как представляется, сеть Интернет в качестве средства распространения предвыборной агитации привлекательна по следующим обстоятельствам:

- возможность доступа к опубликованной информации из любой точки мира, а также легкость и быстрота использования;
- значительный охват территории и населения посредством Сети, а также ее бесперебойное функционирование;
- относительная дешевизна изготовления электронных агитационных материалов и услуг по их размещению;
- отсутствие ограничений по архитектуре и наполнению Интернет-ресурса.

Анализ показал, что в соответствии с Федеральным законом от 12 июня 2002 года № 67-ФЗ «Об основных гарантиях избирательных прав и права на участие в референдуме граждан Российской Федерации» не запрещено вести предвыборную агитацию при помощи Интернета (п. 3, 5 ст. 62). Однако подробная регламентация подобного рода предвыборной агитации в современ-

ном избирательном законодательстве России отсутствует.

С учетом статуса Интернет-ресурсов вопросы предвыборной агитации в Интернете можно разделить на два блока:

во-первых, предвыборная агитация посредством сетевых изданий;

во-вторых, предвыборная агитация посредством Интернет-ресурсов, не зарегистрированных в качестве СМИ.

Предвыборная агитация посредством сетевых изданий. Есть мнение, что в условиях отсутствия более специальных правил, если интернет-сайт зарегистрирован как СМИ, то при организации предвыборной агитации через него необходимо использовать общие нормы избирательного законодательства, регулирующие агитацию на каналах телерадиовещания и в периодических печатных изданиях.

Подобная позиция сегодня реализована в Федеральном законе от 12.06.2002 № 67 ФЗ «Об основных гарантиях избирательных прав и права на участие в референдуме граждан Российской Федерации». В соответствии с названным Федеральным законом в избирательный процесс введено понятие «сетевое издание». При этом под сетевым изданием в соответствии с Законом Российской Федерации от 27 декабря 1991 года № 2124-1 «О средствах массовой информации» понимается сайт в Интернете, зарегистрированный в качестве СМИ (ст. 2, 8). При этом установлено, что на сетевые издания распространяются общие правила организации и ведения предвыборной агитации в негосударственных СМИ.

В частности, не разрешен вопрос о порядке финансирования подобного рода предвыборной агитации. Здесь же следует отметить проблематику организации контроля и привлечения к ответственности работников сетевого издания за нарушение избирательного законодательства. Так, Закон РФ о СМИ устанавливает усложненные правила привлечения СМИ к ответственности. В частности, прекращение деятельности СМИ, приостановление выпуска СМИ за нарушение избирательного законодательства, изъятие тиража или его части возможно только на основании судебного акта, вынесенного в связи с за-

явлением компетентного органа. С учетом этого вопросы контроля и ответственности сетевого издания за распространение предвыборной агитации в нарушение законодательства практически нереализуемы на практике.

Подводя итог, следует отметить, что порядок и условия организации и проведения предвыборной агитации в сетевых изданиях формализованы достаточно поверхностно, а имеющиеся процедуры контроля и привлечения к ответственности работников сетевых изданий за нарушение правил предвыборной агитации не адаптированы к реалиям избирательного процесса.

Предвыборная агитация посредством Интернет-ресурсов, не зарегистрированных в качестве СМИ. Предвыборная агитация в данной форме в настоящее время практически не регулируется, в связи с чем встает вопрос о правовом режиме агитационных материалов, распространяемых таким образом через Интернет.

Согласно позиции ЦИК РФ, если интернет сайт не зарегистрирован в качестве сетевого издания, то в отношении агитации, размещаемое на таких Интернет-ресурсах, должны соблюдаться правила, применяемые к аудиовизуальным и иным агитационным материалам и иным агитационным материалам.

При этом, как представляется, в данном случае речь идет о применении закона по аналогии. Данный институт избирательным законодательством не предусмотрен. Однако даже если не обращать внимание на то, что аналогия закона в этом случае неприменима, всё равно возникает множество проблем. Некоторые нормативные положения не применимы к предвыборной агитации в Интернете. К примеру, нормы об обязательном указании в агитационном материале сведений о его тираже, поскольку это понятие в Интернете не используется. Не могут применяться по аналогии нормы о финансировании предвыборной агитации в Интернете, сложно определить соблюдение сроков агитации в Сети и т. д. Остается открытым вопрос о том, каким видом является агитационный материал, распространяемый в Интернете.

2 НАРУШЕНИЯ В СФЕРЕ ИЗГОТОВЛЕНИЯ И РАСПРОСТРАНЕНИЯ АГИТАЦИОННЫХ МАТЕРИАЛОВ

2.1 Выявление и пресечение

Каждая избирательная кампания имеет пики своей динамичности, когда кандидаты и избирательные объединения активно взаимодействуют с избирательными комиссиями, обращают наибольшее внимание на действия оппонентов и пытаются эффективно воздействовать на избирателей с целью склонить их голосовать за определенного кандидата либо список кандидатов. Период предвыборной агитации – наиболее яркий этап любой избирательной кампании. Именно в указанный период выборной кампании возникает наибольшее число спорных ситуаций, которые разрешаются при активном участии избирательных комиссий.

Работа избирательной комиссии по приему и проверке агитационных материалов является значительной частью деятельности избирательной комиссии в течение агитационного периода, в рамках которой избирательным комиссиям необходимо иметь максимально четкую позицию по возникающим спорным вопросам и иметь возможность обосновать ее юридически.

В ходе указанной работы избирательным комиссиям необходимо руководствоваться правовыми актами Центральной избирательной комиссии Российской Федерации, а также методическими рекомендациями в данной сфере.

Как показывает практика, агитационные материалы выпускаются и распространяются в разнообразных формах: печатная продукция (брошюры, листовки, настенные, настольные и карманные календари, листовки в форме газет и т.д.), аудиовизуальные материалы (диски с фильмами о кандидатах либо избирательных объединениях, аудиозаписи), иные формы (уличные баннеры и рекламные щиты, значки, жилеты и фартуки для агитаторов и т.п.). При этом кандидаты и избирательные объединения вправе в соответствии с пунктом 4 статьи 48 Федерального закона самостоятельно определять

содержание, формы и методы своей агитации.

Требования, предъявляемые законом к порядку выпуска и распространения агитационных материалов, содержатся в статье 54 Федерального закона и применяются ко всем агитационным материалам, за исключением размещаемых в средствах массовой информации.

При приеме агитационных материалов члену соответствующей избирательной комиссии необходимо дать в целом оценку представленного материала на соответствие нормам избирательного законодательства.

Здесь стоит отметить, что имеющаяся судебная практика показывает, что наибольшее число случаев обжалования законности изготовления и распространения агитационных материалов возникает в связи с наличием/отсутствием нарушений законодательства об интеллектуальной собственности. Оценка агитационного материала на предмет наличия указанных нарушений законодательства требует от члена избирательной комиссии внимательности и тщательного изучения представленного агитационного материала. Поэтому, сложилась практика возложения обязанности по приему и проверке представляемых в избирательную комиссию агитационных материалов наиболее опытным членам комиссии, имеющим, по возможности, юридическое образование. При этом председатель соответствующей избирательной комиссии, также как и руководитель рабочей группы по информационным спорам и иным вопросам информационного обеспечения выборов, должны быть своевременно проинформированы обо всех поступивших в комиссию агитационных материалах, независимо от того, имеются ли нарушения при их выпуске.

В соответствии с пунктом 3 статьи 54 Федерального закона кандидаты, избирательные объединения обязаны предварительно представить в избирательную комиссию экземпляры, копии либо фотографии агитационных материалов (в зависимости от их формы), что является необходимым условием их законного распространения. Одновременно с экземплярами агитационных материалов также должны быть предоставлены сведения о месте нахождения

(об адресе места жительства) организации (лица), изготовившей и заказавшей (изготовившего и заказавшего) эти материалы – уведомление¹⁰.

Кандидатам и избирательным объединениям рекомендуется предоставлять в соответствующую избирательную комиссию экземпляры агитационных материалов также на машиночитаемом носителе (флеш-накопителе, CD и т.д.). Это позволит в максимально короткие сроки вводить соответствующие сведения в задачу «Агитация» ГАС «Выборы», направлять полноцветные копии материалов в нижестоящие избирательные комиссии, а также предоставит возможность избирательным комиссиям создавать свою базу экземпляров агитационных материалов, выпускаемых на соответствующих выборах, которая в дальнейшем может быть использована в целях анализа и систематизации информации о ходе ведения предвыборной агитации.

В случае, если материал представлен на электронном носителе, то необходимо провести сверку (в том числе на предмет совпадения «выходных данных») представленного агитационного материала с тем материалом, который имеется в электронном виде и представлен кандидатом, избирательным объединением. Если же материал не представлен в электронном виде, то необходимо провести его сканирование или фотосъемку, позволяющую идентифицировать агитационный материал и зафиксировать «выходные данные» агитматериала.

Кроме того, избирательными комиссиями запрашивается у кандидатов и избирательных объединений одновременно с экземпляром агитационного материала копии договора на заказ изготовления соответствующего агитматериала и платежного документа, подтверждающего предварительную оплату изготовления данного материала из средств соответствующего избирательного фонда.

В ходе приема агитационных материалов член соответствующей избирательной комиссии с правом решающего голоса осуществляет первичную

¹⁰ Федеральный закон от 12.06.2002 № 67-ФЗ «Об основных гарантиях избирательных прав и права на участие в референдуме граждан Российской Федерации» (ред. от 01.06.2017) // Российская газета. – 15 июня. – 2002. – № 106.

проверку представленных кандидатом, избирательным объединением агитационных материалов и документов на соответствие требованиям избирательного законодательства. При этом члену избирательной комиссии, осуществляющему прием агитационного материала, рекомендуется заполнять заключение о соответствии/не соответствии агитационного материала требованиям избирательного законодательства. Заключение заполняется отдельно на каждый представленный агитационный материал и хранится вместе с ним в соответствующей папке представленных агитационных материалов.

При приеме агитационных материалов члены избирательной комиссии руководствуются следующим алгоритмом проверки соответствия агитационного материала требованиям избирательного законодательства:

1) проверка наличия всех необходимых «выходных данных» в соответствии с пунктом 2 статьи 54 Федерального закона – наименование, юридический адрес и ИНН организации (фамилию, имя, отчество лица и наименование субъекта Российской Федерации, района, города, иного населенного пункта, где находится место его жительства), изготовившей (изготовившего) данные материалы, наименование организации (фамилию, имя, отчество лица), заказавшей (заказавшего) их, а также информацию о тираже и дате выпуска этих материалов и указание об оплате их изготовления из средств соответствующего избирательного фонда. При этом учитываются:

- все фамилии, имена и отчества заказчика и (или) изготовителя агитационного материала должны быть указаны полностью, без сокращений;
- в адресе изготовителя агитматериала – юридического или физического лица, обязательно должен быть указан субъект Российской Федерации;
- если изготовителем является физическое лицо, адрес его места жительства будет включать только субъект РФ, район, город, иной населенный пункт, т.е. указание улицы, дома, квартиры в адресе места жительства изготовителя в данном случае указывать не нужно;
- дата выпуска агитационного материала должна быть раньше даты дня, в который материал представлен в избирательную комиссию, или совпа-

дать с ней, но должна быть позже даты, когда была произведена оплата выпуска агитматериала, или совпадать с ней;

2) проверка соблюдения требований статьи 54 Федерального закона об обязательности изготовления агитационных печатных материалов только теми организациями полиграфии и индивидуальными предпринимателями, которые опубликовали сведения о размере и других условиях оплаты их работ или услуг по изготовлению печатных агитационных материалов и представили соответствующие подтверждения этого опубликования в избирательную комиссию. Это означает, что при приеме агитационного материала члену избирательной комиссии необходимо сверить данные об изготовителе агитационного материала, указанные в печатном материале, со сведениями, указанными в списке организаций и индивидуальных предпринимателей, выполняющих работы или оказывающих услуги по изготовлению печатных агитационных материалов, составленный избирательной комиссией. В случае, если указанный в материале изготовитель-организация или ИП, отсутствует в списке «заявившихся» в комиссию, то это будет свидетельствовать о том, что агитационный печатный материал выпущен с нарушением требований избирательного законодательства и не может быть распространен;

3) в случае наличия в агитационном материале высказываний физического лица о кандидате, избирательном объединении необходимо проверить соблюдение требований пункта 9 статьи 48 Федерального закона – наличие согласия этого физического лица на использование его высказываний в агитационных материалах кандидата, избирательного объединения. В соответствии с законом данное согласие должно быть представлено в избирательную комиссию одновременно с агитационным материалом. Исключения из данного правила перечислены в пункте 9 статьи 48 Федерального закона, перечень которых является закрытым.

4) необходимо проверить соблюдение требований пунктов 1.1 статьи 56 Федерального закона, – запрет злоупотребления свободой массовой информации, запрет на наличие призывов к совершению деяний, определяемых

в статье 1 Федерального закона от 25 июля 2002 года № 114-ФЗ «О противодействии экстремистской деятельности» как «экстремистская деятельность», либо иным способом побуждать к таким деяниям, а также обосновывать или оправдывать экстремизм.

Действия, которые признаются злоупотреблением свободой массовой информации, перечислены в статье 4 Закона Российской Федерации «О средствах массовой информации»;

5) проверка отсутствия нарушений законодательства Российской Федерации об интеллектуальной собственности.

Правовое регулирование защиты результатов интеллектуальной деятельности и приравненных к ним средств индивидуализации юридических лиц, товаров, работ, услуг и предприятий осуществляется согласно части четвертой Гражданского кодекса Российской Федерации (далее – ГК РФ). В соответствии со статьей 1225 ГК РФ, законом охраняется интеллектуальная собственность, которой признаются произведения науки, литературы и искусства, программы для электронных вычислительных машин (программы для ЭВМ), фонограммы, сообщение в эфир или по кабелю радио - или телепередач (вещание организаций эфирного или кабельного вещания), изобретения, секреты производства (ноу-хау), фирменные наименования, товарные знаки и знаки обслуживания и другие¹¹.

Несоблюдение требований, установленных частью четвертой ГК РФ (в частности, использование результатов интеллектуальной деятельности, средств индивидуализации без согласия автора или иного правообладателя, а в случае, когда допускается их использование без согласия автора или иного правообладателя - несоблюдение условий такого использования), должно квалифицироваться как нарушение законодательства Российской Федерации об интеллектуальной собственности.

Статьей 1270 ГК РФ установлено, что автору произведения или иному

¹¹ Гражданский кодекс Российской Федерации от 18 декабря 2006 г. N 230-ФЗ (ред. от 13.12.2016) // Российская газета . 22 декабря. 2006 г. № 289.

правообладателю принадлежит исключительное право использовать произведение в любой форме и любым не противоречащим закону способом. Необходимо также учитывать положения статьи 1281 ГК РФ, о том, что исключительное право на произведение действует в течение всей жизни автора и 70 лет, считая с 1 января года, следующего за годом смерти автора, и положения статьи 1282 ГК РФ, устанавливающие, что после прекращения действия исключительного права произведение науки, литературы или искусства, как обнародованное, так и необнародованное, переходит в общественное достояние.

Нарушение требований статьи 1276 ГК РФ при проведении предвыборной агитации имеет место в случае, когда в агитационных материалах без согласия автора или иного правообладателя и без выплаты вознаграждения воспроизводится в печатном агитационном материале, сообщается в эфир или по кабелю фотографическое произведение, произведение архитектуры или произведение изобразительного искусства, которые постоянно находятся в месте, открытом для свободного посещения, и изображение произведения таким способом является основным объектом этого воспроизведения, сообщения в эфир или по кабелю.

Наиболее часто в агитационных материалах используются такие объекты интеллектуальной собственности как произведения литературы и искусства. Так, нередко в агитационных листовках и брошюрах публикуются стихи, отрывки из произведений различных авторов, карикатуры, рисунки, изображения архитектурных ансамблей и церквей и т.д. Поэтому, если в представленном агитационном материале, по мнению принимающего материал члена избирательной комиссии, имеются объекты интеллектуальной собственности, охраняемые законом, необходимо подготовить и направить в адрес кандидата, избирательного объединения запрос избирательной комиссии с просьбой представить документы, подтверждающие правомерность использования объекта интеллектуальной собственности в агитационном материале. Это может быть, например, договор на право использования соответствующего

щих уже созданных результатов интеллектуальной деятельности или договор на оказание работ по разработке и изготовлению карикатур по тематике заказчика с последующей возможностью их использования в агитационных материалах.

В случае, например, если речь идет об использовании в агитационном материале широко известного и достаточно давно существующего литературного произведения, произведения искусства, картины и пр., то член избирательной комиссии, который принимает агитационный материал, должен проверить ряд указанных обстоятельств, которые позволят установить допустимость использования этого произведения в агитационном материале;

б) проверить отсутствие коммерческой рекламы в агитационных материалах.

Под рекламой согласно федерального закона «О рекламе» понимается – информация, распространенная любым способом, в любой форме и с использованием любых средств, адресованная неопределенному кругу лиц и направленная на привлечение внимания к объекту рекламирования, формирование или поддержание интереса к нему и его продвижение на рынке;

7) проведение проверки на предмет наличия/отсутствия агитации с использованием преимуществ должностного, служебного положения или при исполнении должностных обязанностей, либо лицом, которому запрещено принимать участие в предвыборной агитации.

Например, необходимо проверить, имеются ли в агитационном печатном материале высказывания лиц, являющихся муниципальными служащими, и в случае их наличия – указаны ли занимаемые ими должности муниципальной службы. Указание должностей муниципальной службы в данном случае является недопустимым;

8) проверка соблюдения требований о наличии предварительной оплаты изготовления агитационного материала из средств соответствующего избирательного фонда.

При проведении проверки соблюдения вышеуказанных норм закона

члены избирательной комиссии используют данные, полученные по системе «Клиент-банк» избирательной комиссии, копии договора и платежных документов, представленных кандидатом, избирательным объединением.

В случае, если представленный агитационный материал соответствует всем требованиям избирательного законодательства, что должно быть отражено в вышеуказанном заключении, далее, после информирования председателя избирательной комиссии и руководителя рабочей группы по информационным спорам и иным вопросам информационного обеспечения выборов, агитационный материал передается лицу, ответственному за введение сведений о представленном агитационном печатном материале в задачу «Агитация» ГАС «Выборы», функции которого исполняет специалист информационного управления, исполняющего функциональные обязанности системного администратора соответствующей территориальной избирательной комиссии. При вводе сведений о представленном агитационном материале в ГАС «Выборы» рекомендуется присутствие члена избирательной комиссии с правом решающего голоса, принимавшего данный агитационный материал.

В случае выявления по результатам первичной проверки нарушений требований избирательного законодательства, допущенных при изготовлении агитационного материала, член избирательной комиссии, принимающий материал, незамедлительно информирует об этом председателя избирательной комиссии и руководителя рабочей группы по информационным спорам и иным вопросам информационного обеспечения выборов, а также фиксирует в вышеуказанном заключении, какое нарушение требований закона о выборах было допущено и предлагаемые им варианты дальнейших действий с данным агитационным материалом¹².

При этом соответствующей избирательной комиссии необходимо незамедлительно подготовить и направить в адрес кандидата, руководителя избирательного объединения (уполномоченного представителя избирательного

¹² Мостовщиков В.Д. Проблемы правового регулирования предвыборной агитации / Вестник Московского ун-та. // Журналистика. 2000. № 4.

объединения), представившего агитационный материал, соответствующее письменное извещение (уведомление). Вручение указанного извещения предлагается осуществлять под роспись лицу, представившему агитационный материал.

В целях обеспечения контроля со стороны избирательных комиссий за соблюдением установленного порядка проведения предвыборной агитации, агитации при проведении референдума, постановлением Центральной избирательной комиссии Российской Федерации от 14.02.2013 № 161/1192-6 утверждён Регламент использования Государственной автоматизированной системы Российской Федерации «Выборы» для контроля за соблюдением установленного порядка проведения предвыборной агитации, агитации при проведении референдума.

Регламентом установлен, в частности, перечень лиц, ответственных за ввод информации в задачу «Агитация» ГАС «Выборы»; перечень информации, вводимой в задачу «Агитация» ГАС «Выборы»; порядок и сроки ввода информации в задачу «Агитация» ГАС «Выборы».

В соответствии с пунктом 2.3 Регламента ввод информации в задачу «Агитация» ГАС «Выборы» осуществляется ответственными лицами из числа членов соответствующей территориальной избирательной комиссии с правом решающего голоса. Для назначения лиц, ответственных за ввод информации в задачу «Агитация» ГАС «Выборы», председателем издается соответствующее распоряжение.

В период избирательной кампании после представления в избирательную комиссию экземпляра (копии) печатного агитационного материала и его проверки на предмет соблюдения требований закона при его изготовлении и представлении в избирательную комиссию руководитель рабочей группы по информационным спорам и иным вопросам информационного обеспечения выборов дает указание вышеуказанному ответственному лицу совместно с системным администратором ввести в задачу «Агитация» ГАС «Выборы» сведения о представленных в избирательную комиссию печатных агитацион-

ных материалах, отвечающих требованиям закона.

Сведения о печатных предвыборных агитационных материалах и их электронные образы вводятся в задачу «Агитация» ГАС «Выборы» не позднее чем через четыре часа после регистрации соответствующего агитационного печатного материала во входящих документах территориальной избирательной комиссии. В случае представления в избирательную комиссию в течение одного рабочего дня более 30 печатных агитационных материалов срок ввода информации по указанным печатным агитационным материалам по решению руководителя рабочей группы по информационным спорам и иным вопросам информационного обеспечения выборов соответствующей избирательной комиссией может быть продлен, но не более чем до 16.00 часов следующего дня.

При вводе информации в задачу «Агитация» ГАС «Выборы» вводятся все сведения, содержащиеся в соответствующем уведомлении о представлении печатного агитационного материала, и сведения о печатном агитационном материале указанные в законе и содержащиеся в «выходных данных» материала. При этом обязательными полями для заполнения являются:

- «наименование участника избирательного процесса, выпустившего печатный агитационный материал»,
- «дата представления печатного агитационного материала»,
- «наименование организации (индивидуального предпринимателя), изготовившего печатный агитационный материал»,
- «вид печатного агитационного материала»,
- «дата выпуска печатного агитационного материала»,
- «тираж печатного агитационного материала»,
- «дата оплаты печатного агитационного материала»,
- «сведения об оплате печатного агитационного материала из избирательного фонда».

Кроме того, обязательным является занесение в задачу «Агитация» ГАС «Выборы» файла, содержащего электронный образ печатного агитаци-

онного материала.

Графы «тип заказчика печатного агитационного материала», «субъект Российской Федерации, где зарегистрирован заказчик печатного агитационного материала», «описание печатного агитационного материала» заполняются только при наличии соответствующих сведений.

Обращаем также внимание на то, что ввод информации об агитационном печатном материале должен осуществляться только после предварительной оценки соответствующим членом избирательной комиссии представленных материалов.

Занесение сведений о представленном агитационном печатном материале ранее, чем дата его выпуска, указанная в реквизитах печатной продукции, недопустимо.

При заполнении сведений об оплате агитационных печатных материалов обязательная графа «дата оплаты печатного агитационного материала» должна быть заполнена, опция «нет данных» в данной графе не может быть выбрана, так как в этом случае материал, сведения о котором введены, необходимо будет оценить как материал, выпущенный без предварительной оплаты из средств избирательного фонда кандидата/избирательного объединения, и, соответственно, выпущенный с нарушением требований закона.

Кроме того, недопустимо отсутствие сведений в графе «вид агитационного печатного материала», поскольку невозможна ситуация, при которой нельзя было бы определить вид агитационного печатного материала.

Вышеуказанные недостатки при введении сведений в задачу «Агитация» ГАС «Выборы» затрудняют работу по систематизации и анализу агитационных печатных материалов, представленных в избирательную комиссию.

В случае, если в избирательную комиссию представлен агитационный материал, выпущенный с нарушением требований избирательного законодательства, имеется заключение члена избирательной комиссии с правом решающего голоса, принимавшего данный материал, о несоответствии представленного материала закону, то возможно развитие событий по нескольким

ниже представленным вариантам.

Вариант 1. Кандидату, уполномоченному представителю избирательного объединения вручается извещение о наличии нарушений закона о выборах при выпуске агитационного материала, которые исключают возможность распространения этого агитационного материала.

Получивший указанное извещение кандидат, избирательное объединение могут согласиться с замечаниями избирательной комиссии, не распространять агитационный материал с нарушениями и либо готовы исправить недочеты и представить в комиссию агитационный материал после устранения нарушений, либо представить в избирательную комиссию акт об уничтожении всего тиража агитационного материала, выпущенного с нарушениями избирательного законодательства.

Вариант 2. В случае если кандидат, избирательное объединение не согласны с имеющимися замечаниями избирательной комиссии к агитационному материалу, избирательной комиссии необходимо подготовить и провести заседание рабочей группы по информационным спорам и иным вопросам информационного обеспечения выборов для вынесения вопроса на заседание избирательной комиссии. По результатам заседания рабочей группы по информационным спорам должны быть разрешены следующие вопросы:

- оценка соответствия представленного агитационного материала всем требованиям избирательного законодательства;
- признание/непризнание агитационного материала изготовленным с нарушением требований избирательного законодательства;
- предложение о привлечении к установленной законом ответственности кандидата, избирательного объединения избирательной комиссией (предупреждение либо, в случае установления на момент вынесения заключения рабочей группой факта распространения агитационного материала, выпущенного с нарушениями избирательного законодательства – рассмотрение вопроса о привлечении виновных лиц также к административной ответственности).

Избирательной комиссии также необходимо предпринять предусмотренные законом меры для обеспечения контроля за возможным распространением агитационного материала на территории избирательного округа.

Для этого необходимо направить соответствующее представление в правоохранительные органы.

Кроме того, прочие избирательные комиссии должны быть оперативно проинформированы о том, что на территории избирательных округов, избирательных участков может иметь место распространение агитационного материала, выпущенного с нарушением закона, с указанием выходных данных, имеющихся на материале, и приложением его копии. При этом необходимо разъяснить членам избирательных комиссий алгоритм их действий в данной ситуации, который видится нам следующим образом.

Формы контроля за незаконной агитацией могут быть следующими:

- обход территории соответствующего избирательного округа или участка;
- проверка соответствия размещенной формы агитационной продукции действующему законодательству (сверка размещенных агитационных материалов с агитационными материалами, которые были направлены вышестоящими избирательными комиссиями);
- проверка специальных мест размещения агитационной продукции.

Действия членов избирательной комиссии в случае обнаружения агитационных материалов, выпущенных с нарушением закона:

- 1) зафиксировать факт нарушения путем составления акта о нарушении избирательного законодательства;
- 2) произвести фото- или видеосъемку места совершения правонарушения таким образом, чтобы было понятно, где размещен материал и какой размещен материал либо приложить агитационный материал вместе с фото- и видеоматериалами к акту;
- 3) уведомить об обнаруженном нарушении вышестоящую избирательную комиссию.

Акт о нарушении избирательного законодательства составляется только в простой письменной форме на отдельном документе.

При составлении акта о нарушении избирательного законодательства, помимо членов окружной, участковой избирательной комиссии, составляющих акт, рекомендуется также присутствие двух или более незаинтересованных лиц, которые подтвердят правильность и достоверность внесенных в акт сведений.

В акте обязательно необходимо указать:

- название акта (например, Акт о нарушении избирательного законодательства),

- место составления акта,

- дату и время составления акта,

- лиц, участвующих при составлении акта, которые также ставят подпись на акте (члены избирательной комиссии дополнительно указывают свой статус в избирательной комиссии, номер одно - многомандатного избирательного округа, номер избирательного участка),

- описание самого нарушения, обстоятельства его обнаружения, в том числе дату, время и место, где произошло нарушение (был обнаружен незаконный агитационный материал), в случае наличия, указывается личность нарушителя (распространителя, «расклейщика» незаконного агитационного материала) – его Ф.И.О., адрес места жительства, серию и номер паспорта.

Акт подписывается всеми составившими и присутствовавшими при его составлении лицами с расшифровкой подписей.

Необходимо отметить, что подобные акты об обнаружении нарушений избирательного законодательства могут быть составлены также членами территориальной избирательной комиссии при обнаружении на территории избирательного округа агитационного материала, выпущенного с нарушением избирательного законодательства.

После сбора всей доказательной базы в отношении кандидата или избирательного объединения, которые изготовили и распространили, несмотря

на соответствующее уведомление избирательной комиссии, агитационный материал с нарушениями закона о выборах, избирательная комиссия вправе принять решение о составлении протокола об административном правонарушении, предусмотренном соответствующей статьей Кодекса об административных правонарушениях РФ, а председатель – дать соответствующее поручение члену избирательной комиссии с правом решающего голоса, на которого решением комиссии возложена обязанность по составлению протоколов об административном правонарушении.

2.2 Ответственность

Поскольку порядок изготовления и распространения агитационных материалов достаточно четко регулируется нормами избирательного права, впрочем как и в целом весь механизм предвыборной агитации, а также агитации по вопросам референдума, он имеет свои конкретные нормы юридической ответственности, как и любая другая сфера деятельности в рамках собственного правового поля.

Деятельность в качестве агитационной квалифицируется при наличии определенных условий, например когда распространяются призывы ставить подписи в поддержку инициативы референдума, голосовать за или против вопросов, вынесенных на референдум, и т. п., либо в случае когда установлен факт оплаты изготовления агитационного материала из фонда референдума или его размещения в рамках специально предоставленного бесплатного эфирного времени, бесплатной печатной площади.

Избирательные комиссии при осуществлении своей деятельности, в пределах своей компетенции по взаимодействию с правоохранительными органами, судами, органами исполнительной власти, осуществляющими функции по контролю и надзору в сфере избирательных правоотношений массовых коммуникаций, обязаны в соответствии с законом принимать меры по устранению нарушений в сфере изготовления и распространения агитационных материалов в период избирательных кампаний.

В административной науке учеными общепринято выделяются три ос-

нования административной ответственности: нормативное, фактическое и процессуальное¹³. Некоторые авторы также выделяют несколько разновидностей оснований применения административной ответственности: нормативное и фактическое (М. Н. Бирюков, И. Н. Зубов, А. К. Мустафин, А. П. Шергин, А. Ю. Якимов). Необходимо подчеркнуть такой важный факт, что юридическое (т. е. формально-нормативное) основание административной ответственности на данный момент составляет именно закон, а не подзаконный нормативный акт (указ, правительственное постановление и т. д.). Участие представительных органов местного значения, а также органов исполнительной власти всех вышестоящих уровней (включая федеральные министерства и ведомства, Правительство РФ), а также Президента РФ при установлении административной ответственности за нарушения в данной сфере КоАП РФ исключает. В КоАП РФ присутствует существенная неопределенность в одном из важнейших вопросов – а конкретно в разграничении законодательных полномочий в процессе установления административных правонарушений. В пункте 3 части 1 статьи 1.3 КоАП РФ законодатель указал, 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. В связи с этим возникает вопрос, что следует понимать под «федеральным значением» вопросов, При которых ответственность может быть установлена исключительно Кодексом Российской Федерации об административных правонарушениях. Отсутствие четкой 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 данном случае, без ответа остается вопрос о том, вправе ли субъекты Российской Федерации самостоятельно принимать законы об

¹³ Алехин А. П., Кармолицкий А. А. // Административное право России: учебник. – М., 2005г.

административной ответственности по предметам совместного ведения, в случае если такая ответственность федеральным законом не установлена.

За нарушение установленного законом порядка изготовления и распространения агитационных материалов предусмотренных нормами 5.5, 5.8-5.12 и 5.18-5.20 КоАП РФ, предусматривается административная ответственность. За умышленное уничтожение или повреждение в соответствии с законом изготовленных и распространенных агитационных материалов установлена ответственность по статье 5.14 КоАП РФ¹⁴.

Изготовление или распространение в период подготовки и проведения выборов, референдума печатных, аудиовизуальных и иных агитационных материалов с нарушением требований, установленных законодательством о выборах и референдумах, – влечет наложение административного штрафа на граждан в размере от одной тысячи до одной тысячи пятисот рублей; на должностных лиц – от двух тысяч до трех тысяч рублей; на юридических лиц – от пятидесяти тысяч до ста тысяч рублей.

Размещение печатных агитационных материалов в местах, где это запрещено федеральным законом, либо размещение этих материалов в помещениях, зданиях, на сооружениях и иных объектах без разрешения собственников или владельцев указанных объектов – влечет наложение административного штрафа на граждан в размере – от пятисот до одной тысячи рублей; на должностных лиц – от одной тысячи пятисот до двух тысяч рублей; на юридических лиц – от двадцати тысяч до тридцати тысяч рублей.

Данной нормой предусмотрена административная ответственность за два правонарушения, касающиеся:

- изготовления и распространения печатных, аудиовизуальных и иных агитационных материалов;
- размещения печатных агитационных материалов.

Общим объектом данных правонарушений являются общественные от-

¹⁴ Кодекс Российской Федерации об административных правонарушениях от 30 декабря 2001 г. № 195-ФЗ // "Российская газета" . 31 декабря. 2001 г. № 256.

ношения, связанные с проведением выборов и референдумов, часть которых отношения по проведению предвыборной агитации (агитации по вопросам референдума), являющиеся родовым объектом данного правонарушения.

Непосредственный объект – установленные законом правила:

- изготовления и распространения печатных, аудиовизуальных и иных агитационных материалов (ч. 1 ст. 5.12 КоАП РФ);
- правила размещения печатных агитационных материалов (ч. 2 ст. 5.12 КоАП РФ).

Объективная сторона этих правонарушений выражается в действиях (бездействии), влекущих нарушение вышеуказанных правил, установленных Федеральным законом от 12.06.2002 № 67-ФЗ, другими федеральными и региональными законами о выборах и референдумах. Согласно п. 1 ст. 2 Федерального закона от 12.06.2002 № 67-ФЗ агитационные материалы – это печатные, аудиовизуальные и иные материалы, содержащие признаки предвыборной агитации (агитации по вопросам референдума) и предназначенные для массового распространения, обнародования в период избирательной кампании (кампании референдума). Печатные материалы – это листовки, плакаты, газеты, брошюры, календари и т.п. материалы, выполненные, как правило, на бумажном носителе. Аудиовизуальные материалы – изготовленные с помощью технических средств и сохраненные на кассетах, дисках и т.п. носителях произведения либо материалы, состоящие из зафиксированной серии связанных между собой кадров (с сопровождением или без сопровождения их звуком), предназначенные для зрительного и слухового восприятия (кинематографические произведения, теле- и видеофильмы, диафильмы, слайды и т.п.). Основные правила и условия выпуска и распространения этих и иных агитационных материалов, являющиеся непосредственными объектами данных правонарушений, нормативно сформулированы в ст. 54 Федерального закона от 12.06.2002 № 67-ФЗ и заключаются в следующем. Все печатные и аудиовизуальные агитационные материалы, предназначенные к распространению, должны содержать наименование, юридический адрес и

идентификационный номер налогоплательщика организации (фамилию, имя, отчество лица и наименование субъекта РФ, района, города, иного населенного пункта, где находится место его жительства), изготовившей (изготовившего) данные материалы, наименование организации (фамилию, имя, отчество лица), заказавшей (заказавшего) их, а также информацию о тираже и дате выпуска этих материалов и указание об оплате их изготовления из средств соответствующего избирательного фонда, фонда референдума (п. 2 ст. 54 Федерального закона от 12.06.2002 № 67-ФЗ). Экземпляры печатных агитационных материалов (или их копии), аудиовизуальных агитационных материалов, фотографии иных агитационных материалов до начала их распространения должны быть представлены кандидатом, избирательным объединением (инициативной или иной группой участников референдума) в соответствующую избирательную комиссию (комиссию референдума). Вместе с указанными материалами должны быть также представлены сведения о месте нахождения (об адресе места жительства) организации (лица), изготовившей и заказавшей (изготовившего и заказавшего) эти материалы (п. 3 ст. 54 Федерального закона от 12.06.2002 № 67-ФЗ). Агитационные материалы не могут содержать коммерческую рекламу (п. 5.1 ст. 56 Федерального закона от 12.06.2002 № 67-ФЗ). Также запрещается изготовление агитационных материалов без предварительной оплаты за счет средств соответствующего избирательного фонда, фонда референдума (п. 5 ст. 54 Федерального закона от 12.06.2002 № 67-ФЗ). Кроме того, Закон запрещает распространение агитационных материалов с нарушением требований к использованию в них изображения физического лица, а также высказываний физического лица о кандидате и об избирательном объединении без письменного согласия данного физического лица (за некоторыми исключениями — см. подп. «а» — «д» п. 9 ст. 48 Федерального закона от 12.06.2002 № 67-ФЗ), которое должно быть представлено в избирательную комиссию вместе с экземплярами агитационных материалов.

Объективную сторону административного правонарушения составляет

как минимум одно из шести правонарушающих действий, указанных в диспозиции ч. 1 ст. 5.12 КоАП РФ:

- изготовление (или распространение) печатных или аудиовизуальных агитационных материалов, не содержащих информации о их тираже, дате выпуска, об оплате из средств соответствующего фонда, наименовании, юридическом адресе и идентификационном номере налогоплательщика организации (либо о фамилии, имени, отчестве и месте жительства лица), изготовившей эти материалы, а также о наименовании организации (либо о фамилии, имени, отчестве лица), заказавших агитационные материалы;

- изготовление печатных или аудиовизуальных агитационных материалов, в которых вышеперечисленные данные указаны неверно;

- изготовление (или распространение) печатных, аудиовизуальных и иных агитационных материалов, содержащих коммерческую рекламу;

- изготовление (или распространение) печатных, аудиовизуальных и иных агитационных материалов без предварительной оплаты за счет средств соответствующего избирательного фонда (фонда референдума);

- распространение печатных, аудиовизуальных и иных агитационных материалов без предоставления их экземпляра (копии) либо фотографии в соответствующую избирательную комиссию (комиссию референдума) вместе со сведениями о месте нахождения организации (об адресе места жительства лица), изготовившей и заказавшей эти материалы;

- распространение печатных, аудиовизуальных и иных агитационных материалов с нарушением требований закона к использованию в них изображения физического лица, высказываний физического лица о кандидате, об избирательном объединении.

Одно из правонарушающих действий, совершаемых изготовителями (организациями и индивидуальными предпринимателями) агитационных печатных материалов, в частности выполнение работ или оказание услуг по изготовлению таких материалов без обязательного предварительного опубликования сведений о размере и других условиях их оплаты, образует состав

административного правонарушения, предусмотренного ст. 5.51 КоАП РФ. Данное правонарушение может быть совершено как в форме действий (имеется в виду «изготовление» упомянутых материалов), так и бездействия (например, отсутствие данных о тираже, о заказчике, об изготовителе и т.п.).

Изготовление агитационных материалов можно рассматривать как завершенный технологический процесс, результатом которого является конечная продукция – партия агитационных материалов. Поэтому понимание термина «изготовление» затруднений не вызывает. Под распространением понимается доведение агитационных материалов до широкого круга избирателей (участников референдума) с использованием разнообразных способов (раздача в руки, расклеивание, вывешивание на вертикальной поверхности, раскладывание по почтовым ящикам, на горизонтальной поверхности и т.п.).

Полнота и точность юридического адреса, места нахождения, места жительства определяется по правилам ст. ст. 54, 20 ГК РФ и п. 5 ст. 2 Федерального закона от 12.06.2002 № 67-ФЗ). Вопрос вызывает понимание нормативного положения «перечисленные данные указаны неверно». Представляется, что состав правонарушения будет только в том случае, когда «неверность данных» будет не следствием технической ошибки (например, в наименовании организации или в одной-двух цифрах ИНН и т.п.), а результатом намеренного искажения этих сведений, в связи с чем невозможно даже примерно определить (идентифицировать), например, тираж изготовленных материалов или установить точное место нахождения организации или места жительства физического лица (гражданина), заказавшего агитационные материалы, и т.п.

Объективная сторона правонарушения, предусмотренного ч. 2 ст. 5.12 КоАП РФ, проявляется в действиях, нарушающих условия размещения печатных агитационных материалов, установленные в п. п. 7 – 10 ст. 54 Федерального закона от 12.06.2002 № 67-ФЗ. По общему правилу печатные агитационные материалы могут вывешиваться (расклеиваться, размещаться) в помещениях, на зданиях, сооружениях и иных объектах только с согласия и на

условиях собственников, владельцев указанных объектов (за исключением специально отведенных для этого мест) (п. 8 ст. 54 Федерального закона от 12.06.2002 « 67-ФЗ). Запрещается вывешивать (расклеивать, размещать) печатные агитационные материалы на памятниках, обелисках, зданиях, сооружениях и в помещениях, имеющих историческую, культурную или архитектурную ценность, а также в зданиях, в которых размещены избирательные комиссии (комиссии референдума), помещения для голосования, и на расстоянии менее 50 метров от входа в них (п. 10 ст. 54 Федерального закона от 12.06.2002 № 67-ФЗ).

Субъектами данных правонарушений могут быть граждане, должностные лица (ст. 2.4 КоАП РФ), юридические лица (ст. 2.10 КоАП РФ), которые в данных отношениях действуют в качестве тех, кто заказывал, изготавливал или размещал (распространял) агитационные материалы. Юридические лица зачастую выступают в качестве изготовителя агитационных материалов (обычно это типографии, издательства и другие полиграфические организации разных организационно-правовых форм).

Субъективная сторона данных правонарушений обычно характеризуется умышленной формой вины (ст. 2.2 КоАП РФ) и реже – неосторожной (если, например, изготовитель агитационного материала «забыл» указать какие-то из обязательных сведений).

Процессуальным же основанием административной ответственности о данном правонарушении выступает акт уполномоченного органа о наложении предусмотренного законом административного взыскания за конкретный административный проступок на конкретное виновное лицо, которые составляют должностные лица органов внутренних дел (полиции) в пределах своей компетенции, а также члены избирательной комиссии, комиссии референдума с правом решающего голоса, уполномоченные избирательными комиссиями, комиссиями референдума. К примеру, по общему правилу дело об административном правонарушении рассматривается по месту его непосредственного совершения (ст. 29.5. КоАП РФ). Исходя из этого принципа отсутст-

вие на указание точного места совершения административного правонарушения (вплоть до номера дома) в случае, если дело об административном правонарушении будет рассматриваться, например, мировым судьей, данное обстоятельство может повлечь затруднения в привлечении лица к ответственности. Это в свою очередь 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.

Вопросы контроля и привлечения к ответственности лиц, отвечающих за организацию и распространение печатных, аудиовизуальных агитационных материалов в Сети, также четко не регулируются.

Можно предположить, что в данном случае возможно применение в контрольных целях механизмов приостановления распространения незаконной информации в Интернете, предусмотренных Федеральным законом от 27 июля 2006 года № 149-ФЗ «Об информации, информационных технологиях и о защите информации».

В соответствии с Федеральным законом об информации противодействие незаконному распространению информации в Интернете осуществляется посредством ограничения доступа к сайтам, содержащим незаконную информацию. При этом, согласно указанному выше Федеральному закону, установлены две формы противодействия незаконной агитации в Интернете.

Во-первых, административный порядок, который заключается в том, что на основании решений уполномоченных федеральных органов возможно приостанавливать распространение посредством Интернета агитационных материалов, содержащих:

- порнографические изображения несовершеннолетних;
- информацию о способах, методах разработки и использования наркотических средств, психотропных веществ и их прекурсоров;
- информацию о способах совершения самоубийства;
- информацию о несовершеннолетнем, пострадавшем в результате противоправных действий (бездействия), распространение которой запрещено

федеральными законами;

– информацию, содержащую призывы к массовым беспорядкам, осуществлению экстремистской деятельности, участию в массовых (публичных) мероприятиях, проводимых с нарушением установленного порядка.

Органами, уполномоченными принимать такие решения, являются Федеральная служба по надзору в сфере защиты прав потребителей и благополучия человека, Федеральная служба по надзору в сфере связи, информационных технологий и массовых коммуникаций, Генеральный прокурор РФ и его заместители.

Приостановление доступа к такой информации происходит посредством ограничения и последующего удаления ее из Интернета уполномоченными на то лицами. Потенциально применение указанных выше норм Федерального закона об информации к предвыборной агитации, содержащей определенный перечень сведений, возможно.

Во-вторых, административно-судебный порядок. Так, ограничение доступа к сайту может произойти на основании вступившего в законную силу решения суда о признании информации, размещаемой в Сети, информацией, запрещенной к распространению в Российской Федерации. При этом под административно - судебный порядок подпадают случаи распространения предвыборной агитации с нарушением правил распространения печатных, аудиовизуальных и иных агитационных материалов, а именно: распространение агитационных материалов, не заявленных перед распространением в избирательную комиссию, не содержащих все необходимые сведения о заказчике, изготовителе, тираже и дате выпуска; печатные агитационные материалы, изготовленные с нарушением правил финансирования их изготовления, изготовление материалов организацией, не опубликовавшей расценки на соответствующие услуги (работы)¹⁵.

Административный и административно - судебный порядки противо-

¹⁵ Актуальные вопросы совершенствования института административной ответственности за изготовление, распространение или размещение агитационных материалов с нарушением требований законодательства о выборах и референдумах в РФ / Филиппов О. Ю., Юрицин А. Е. / 12.04.2016. – 87с.

действия распространению незаконной информации в Интернете достаточно подробно регламентированы. Жизнеспособность соответствующих положений Федерального закона об информации подтверждена уже достаточно обширной практикой работы Роскомнадзора и судов на территории Российской Федерации. Однако следует отметить, что практически отсутствует правоприменение Федерального закона об информации в целях противодействия распространению незаконной предвыборной агитации в Сети. Это обусловлено опять же скоротечностью избирательного процесса, зачастую отсутствием фактической возможности избирательных комиссий обращаться в компетентные органы в целях ограничения доступа к соответствующим Интернет-ресурсам. Всё это снижает эффективность указанных процедур в рамках избирательного процесса.

В общем, можно сделать вывод о том, что в условиях отсутствия специального регулирования порядка и условий предвыборной агитации посредством Интернета возможность правового воздействия на участников интернет - сообщества, организующих предвыборную агитацию, у компетентных органов публичной власти отсутствует. Существующее состояние дел в области предвыборной агитации в Сети достаточно четко отражено в одном из судебных решений Верховного Суда РФ, в котором он прямо констатировал факт того, что Интернет в целом является информационным полем, не регулируемым правовыми актами.

Потребность в законодательном регулировании порядка и условий предвыборной агитации в Интернете очевидна. Как представляется, законодатель при разработке соответствующих норм избирательного законодательства должен будет разрешить проблемы следующего характера:

во-первых, соотношение юрисдикций различных государств в Интернете;

во-вторых, относительную анонимность пользователей Интернета и возможность выдавать себя за других лиц, создание сайтов-двойников;

в-третьих, определение оснований, субъектов и мер ответственности за

несоблюдение избирательного законодательства (искажение информации, ее недостоверность и т. д.) в Интернете.

Существующие проблемы можно разрешить путем внедрения в избирательное законодательство Российской Федерации нормы о возможности проведения предвыборной агитации в Интернете на строго определенном перечне интернет-сайтов. Их перечень предлагается определять посредством закрепления системы требований к интернет-сайтам и установления факта соответствия конкретного ресурса этим требованиям.

Основными из этих требований должны быть следующие:

– интернет - ресурс должен обладать признаками сетевого СМИ. Реализация данного требования давала бы возможность в период избирательной кампании дополнительно пользоваться правовыми механизмами воздействия на владельцев, работников редакций Интернет-ресурсов, предусмотренными законодательством о СМИ, а также возможность контролировать деятельность таких сайтов не только избирательными комиссиями, но и уполномоченным органом исполнительной власти в сфере массовых коммуникаций;

– обязательная систематическая аккредитация или сертификация соответствующих Интернет-ресурсов в целях подтверждения технических возможностей редакции сетевого СМИ своевременно обеспечивать достоверность, безопасность размещения агитационного материала, а также постоянный контроль за таким размещением;

– интернет - ресурс должен быть зарегистрирован в пределах юрисдикции Российской Федерации. При этом изменение его «национальности» в период выборов не должно допускаться;

– определенная система требований по продвижению сайта в Интернете.

Предлагаемая модель осуществления предвыборной агитации является одним из вариантов цивилизованного применения Интернета в агитационных целях. При этом данная модель предполагает, что в рамках выборов будет использоваться далеко не всё интернет - пространство, а это ведет к ограни-

чению конституционного права на свободу поиска и получения информации. Однако на современном этапе развития интернет - отношений в России такое ограничение вполне оправданно. В данном случае следует согласиться с мнением Конституционного Суда РФ о необходимости ограничения права на информацию в целях поддержания баланса взаимосвязанных конституционно защищаемых ценностей, таких как свободные выборы и свобода информационного пространства.

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 официально закреплены функции по выявлению данных правонарушений, зачастую не занимаются этим напрямую не в силу их нежелания, а в связи с теми обстоятельствами, что они перегружены различными другим функциями и указаниями. Для улучшения выявления правонарушителей необходимо создать отделения в УМВД России по субъектам Российской Федерации, компетентные подразделения которые будут заниматься исключительно правонарушениями в области избирательных прав граждан.

ЗАКЛЮЧЕНИЕ

Приведенный анализ позволяет подойти к определению агитационных материалов как – материалов в печатном, аудиовизуальном и ином виде, содержащих в себе признаки предвыборной агитации, агитации по вопросам референдума и предназначенные для массового распространения, обнародования в период избирательной кампании, кампании референдума.

На основании данного определения можно заметить что законодатель закрепляет лишь основные виды и формы агитационных материалов, предоставляя тем самым право субъектам в сфере избирательного права, в частности в своей агитационной деятельности избирать нужную для себя форму и вид агитационного материала, что нельзя сказать о содержании. В данном случае законодательно прописаны четкие и конкретные требования к содержанию агитационных материалов, и отсутствие хотя бы одного из условий влечет недействительность данного материала, отказа в его принятии и регистрации избирательными комиссиями, а также запрет на распространение, либо изъятие уже выпущенных материалов изготовленных с нарушением избирательного законодательства.

Поскольку перечень всех агитационных материалов в полной мере не раскрыт, и более того не является исчерпывающим, что вполне логично, в связи с быстроразвивающейся на данный момент информационной сферой, такая альтернатива выступает как своего рода гарант свободных, объективных и прозрачных выборов так и выступает в качестве предмета спора, об отнесении тех или иных материалов именно к агитационным. Признание материалов или действий агитационными является во многих случаях необходимым условием для привлечения кандидатов, избирательных объединений к ответственности, в частности для отмены регистрации кандидата или списка кандидатов. Данная проблема решается путем выявления наличия в содержании агитационных материалов признаков агитационной деятельности.

По своей правовой природе агитационные материалы являются струк-

турным элементом такого более широкого понятия как – предвыборная агитация.

Наибольшее количество споров возникает также на стадии выявления и пресечения нарушений в сфере изготовления и распространения агитационных материалов, связано это в большей мере с тем что дается расходящаяся правовая оценка агитационных действий, различными правоохранительными и контрольными органами в сфере избирательного права.

Процесс привлечения лиц к юридической ответственности за нарушения в сфере изготовления и распространения агитационных материалов в рамках правового поля урегулирован на должном уровне, за исключением пожалуй стадии судебного разбирательства, поскольку возникают не редкие трудности с изучением всех конкретных обстоятельств.

В целом агитационные материалы являются неотъемлемой частью всей агитационной деятельности в период проведения избирательных компаний, служит своего рода проводником и источником информации между избирателем и кандидатом. Агитационные материалы играют важную роль в формировании дальнейшего политического курса государства и устройства общества.

Таким образом предлагаем внести изменения в Федеральный закон «Об информации, информационных технологиях и о защите информации», дополнив его статьей 15.8 «Порядок ограничения доступа к информационному ресурсу, в том числе к сайту в сети Интернет, на которых распространяется информация, порочащая честь, достоинство и репутацию кандидата или избирательного объединения».

Кроме того, предлагаем дополнить Федеральный закон «Об основных гарантиях избирательных прав и права на участие в референдуме граждан Российской Федерации» статьей 54.1 «Условия проведения предвыборной агитации в информационно-телекоммуникационных сетях, доступ к которым не ограничен определенным кругом лиц, включая сеть Интернет».

Минимальным вмешательством в нормативный материал. В ст. 3 Фе-

дерального закона «О рекламе» необходимо дать определение политической рекламы, исключив из Закона подп. 1 п. 2 ст. 2 и дополнив ст. 1 еще одной целью – обеспечения политической конкуренции.

БИБЛИОГРАФИЧЕСКИЙ СПИСОК

I Правовые акты

1 Конституция Российской Федерации от 12.12.1993 (ред. от 21.07.2014 № 11-ФКЗ) // Собрание законодательства Российской Федерации. – 2014. – № 31. – Ст. 4398.

2 Кодекс Российской Федерации об административных правонарушениях от 30.12.2001 № 195-ФЗ (ред. от 07.06.2017) // Собрание законодательства РФ. – 2002. – № 1 (ч. 1). – ст. 1.

3 Федеральный закон РФ от 27 декабря 1991 г. № 2124-I "О средствах массовой информации" (ред. от 3 июля 2016) // Российская газета. – 8 февраля. – 1992 г. – № 32.

4 Федеральный закон от 12 июня 2002 г. № 67-ФЗ "Об основных гарантиях избирательных прав и права на участие в референдуме граждан Российской Федерации" (ред. от 01.06.2017) // Российская газета. – 15 июня. – 2002. – № 106.

5 Федеральный закон от 10 января 2003 г. № 19-ФЗ "О выборах Президента Российской Федерации" (ред. от 28.12. 2016) // Российская газета . – 16 января. – 2003. – № 6.

6 Федеральный закон от 13 марта 2006 г. № 38-ФЗ "О рекламе" (ред. от 28 марта 2017) // Российской газета . – 15 марта. – 2006 г. – № 51.

7 Часть четвертая Гражданского кодекса Российской Федерации от 18 декабря 2006 г. № 230-ФЗ (ред. от 13.12.2016) // Российская газета . – 22 декабря. – 2006 г. – № 289.

8 Федеральный закон от 22 февраля 2014 г. № 20-ФЗ "О выборах депутатов Государственной Думы Федерального Собрания Российской Федерации" (ред. от 28 декабря 2016) // Российская газета. – 26 февраля. – 2014 г. – № 45.

9 Постановление ЦИК России от 14.02.2013 № 161/1192-6 (ред. от 29.03.2017) "О Регламенте использования Государственной автоматизиро-

ванной системы Российской Федерации "Выборы" для контроля за соблюдением установленного порядка проведения предвыборной агитации, агитации при проведении референдума" // Российская газета. – 16 октября. – 2014 г. – № 54.

10 «О защите прав человека и основных свобод». Конвенция Совета Европы от 04.11.1950 (с изм. от 13.05.2004) // Собрание законодательства Российской Федерации. – 8 января. – 2001. – № 2. – Ст. 163.

II. Специальная литература

11 Ануфриева Н. П. Новые положения законодательства о предвыборной агитации // Журнал о выборах. – 2008. – № 2. – С. 27 - 31.

12 Баранова М. В. Пробелы правового регулирования политической рекламы // Баранова М. В. «Черные дыры» в Российском законодательстве. – 2008. – № 2. – С. 477 – 479.

13 Баранова М. В. К вопросу о правовой регламентации политической рекламы в России // Реклама и право. – 2007. – № 2. – С. 18 - 22.

14 Биктагиров Р. Т. Президент Российской Федерации: Конституционный статус и порядок выборов / Биктагиров Р. Т., Фомин А. А. Казань: Идел-Пресс. – 2010. – С. 177.

15 Большаков, С. В. Информационное обеспечение выборов и референдумов в Российской Федерации / 3-е изд. – М.: Academia. – 2007. – С. 117.

16 Большаков, С. В. Информационное обеспечение выборов и референдумов в Российской Федерации. – Второе издание. – М.: Весь Мир. – 2007. – 200 с.

17 Бузин, А. Ю. Проблемы правового регулирования предвыборной агитации // Конституционное и муниципальное право. – 2009. – № 3. – С. 34 - 38.

18 Воробьев, Н. И. Избирательное право и избирательный процесс в Российской Федерации / учеб. пособие. – Тамбов. – 2005г.

19 Выборы Президента Российской Федерации. – 2004. – Электоральная статистика. – М.: 2004;

20 Голованов, Д. Россия: право на предвыборную агитацию - трансформация института? // Сравнительное конституционное обозрение. – 2006. – № 3. – С. 12 - 17.

21 Головин А. Г. «Интернет-агитация: вопросы правовой квалификации» // Журнал о выборах. – 2007. – № 5. – С. 50 - 53.

22 Головин А. Г. Категория политической рекламы в российском праве // Журнал о выборах. – 2008. – №1. – С. 18 - 22.

23 Даль В. И. Толковый словарь живого великорусского языка: в 4 тт. Т.1: А-З. – СПб. – 1998. – 699 с.

24 Дюдина П. А. Политическая реклама: цели и средства (к проблеме конституционно-правового регулирования) // Конституционное и муниципальное право. – 2008 г. – № 11. – С. 11 - 15.

25 Еремин И. Условия проведения предвыборной агитации через периодические печатные издания / Законодательство и практика // СМИ. – 1999 г. – № 7 - 8.

26 Зиновьев А. В. Избирательная система России: теория, практика и перспективы. – СПб.: Изд-во «Юридический центр пресс». – 2003. – 359 с.

27 Избирательное право и избирательный процесс в Российской Федерации: учебник для вузов / отв. ред. к.ю.н. А.А. Вешняков. – М.: Изд-во НОРМА. – 2003. – 808 с.

28 Интернет - реклама: проблема использования баннерных сетей. [http:// www.mcdialaw.ru/publicatio№s/zip/65/ch2.htm](http://www.mcdialaw.ru/publicatio№s/zip/65/ch2.htm).

29 Князев С.Д. Очерки теории российского избирательного права. Моногр. – Владивосток.: Изд-во Дальневост. – ун-та. – 1999. – 416 с.

30 Князев С. Д. Современное российское избирательное право: понятие, принципы, источники. Моногр. – Владивосток: Изд-во Дальневост. – ун-та. – 1999. – 160 с.

31 Колюшин Е. И. Судебная защита избирательных прав граждан. М.: ОАО «Издательский дом «Городец». – 2005. – 160 с.

32 Кошемарина С. В. Информационное обеспечение выборов: про-

блемы и перспективы правового регулирования // Право и политика. 2005. – № 5. – С. 111-119.

33 Мостовщиков В. Д. Проблемы правового регулирования предвыборной агитации / Вестник Московского ун-та. // Журналистика. – 2000г. – №4.

34 Филоненко Т. В. Правовой режим предвыборной агитации: некоторые проблемные вопросы // Правоведение. № 4. – 2008. – С. 70-73. – 66-74.

35 Филиппов, О. Ю., Актуальные вопросы совершенствования института административной ответственности за изготовление, распространение или размещение агитационных материалов с нарушением требований законодательства о выборах и референдумах в РФ / Филиппов О. Ю., Юрицин А.Е. / 12.04.2016. – 87с.