# Теоретические и практические проблемы реализации административной ответственности за освещение предвыборной агитации за рамками агитационного периода и в запрещённых местах

Зелинский Я.В.

Практика применения статьи 5.10 КоАП РФ (запрет на проведение предвыборной агитации за рамками агитационного периода и в запрещённых местах) свидетельствует о достаточной распространенности данного административного правонарушения. Так, в 2002 - 2004 гг. в Российской Федерации было возбужденно 756 дел об административных правонарушениях в сфере избирательного законодательства, из которых 135 - по ст. 5.10[1]. В последние годы число обращений граждан и иных лиц с жалобами о нарушении правил о времени и месте проведения предвыборной агитации неуклонно растет.

Непосредственным объектом данного правонарушения являются общественные отношения, возникающие в ходе осуществления предвыборной агитации (агитации по вопросам референдума) в установленные законом сроки и в разрешенных местах. Ответственность по данной статье наступает за нарушение правил о времени и местах проведения агитационной деятельности, поскольку в ней закреплены два альтернативных состава административного правонарушения: агитация вне агитационного периода; агитация в местах, где ее проведение запрещено законодательством.

Сами правила о времени и месте проведения агитации закреплены в электоральных нормативных правовых актах. Их анализ показывает отсутствие единообразия самих правил в определении агитационного периода избирательных кампаний, референдумов разных уровней, наличие противоречий между правилами. Так, согласно ст. 49 Федерального закона «Об основных гарантиях...», агитационный период начинается со дня выдвижения кандидата, списка кандидатов, регистрации инициативной группы по проведению референдума, а прекращается в ноль часов по местному времени, за одни сутки до дня голосования (агитация в день голосования и в предшествующий ему день запрещается). Аналогичные нормы содержатся во всех нормативных правовых актах, регламентирующих выборы и референдумы федерального, регионального и местного уровней.

Получается, что старт предвыборной агитации возможен с момента выдвижения лица, группы лиц, а агитация по вопросам референдума - с момента регистрации инициативной группы по проведению референдума. В то же время положения федерального законодательства о референдумах вступают в противоречие с нормами рамочного закона «Об основных гарантиях...». Дело в том, что начало агитационного периода кампании референдума Российской Федерации в пункте 1 ст. 62 Федерального конституционного закона «О референдуме РФ» связывается не только с регистрацией инициативной группы, но и с созданием соответствующего фонда референдума. Очевидно, что «конкретная дата начала разрешенной агитационной деятельности зависит от того, в какие сроки будет создан фонд»[2].

Рассмотренное правило об агитационном периоде следует рассматривать как общее, поскольку для агитации через СМИ установлено специальное правило. Согласно п. 2. ст. 49 Федерального закона «Об основных гарантиях...», агитация на каналах организаций телерадиовещания и в периодических печатных изданиях проводится в период, который начинается за 28 дней до дня голосования и прекращается в ноль часов по местному времени, за одни сутки до дня голосования. Аналогичный 28-дневный срок закреплен в законодательстве о выборах депутатов ГД СФ, Президента РФ, депутатов Законодательного собрания Омской области, губернатора Омской области, депутатов представительных органов местного самоуправления Омской области.

Законодательство же в области референдумов не имеет такого однообразия. Агитация через СМИ по вопросам федерального референдума начинается за 30 дней до дня голосования (либо с момента регистрации инициативной группы, создания фонда)[3], референдума Омской области - за 28 дней до дня голосования[4], местного референдума в муниципалитетах Омской области - за 28 дней до дня голосования[5]. В очередной раз налицо противоречие двух правил об агитационном периоде на федеральном уровне.

Еще одно специальное правило об агитационном периоде касается предвыборной агитации при проведении повторного голосования. Согласно п. 5 ст. 49 Федерального закона «Об основных гарантиях...», в случае проведения повторного голосования агитационный период возобновляется со дня назначения соответствующей комиссией дня повторного голосования и прекращается в ноль часов по местному времени, за одни сутки до дня повторного голосования. Данное правило распространяется на повторное голосование на выборах Президента РФ и губернаторов в субъектах РФ. Агитация в такой ситуации через СМИ осуществляется в особый агитационный период со сдвинутыми сроками[6].

Интересно обратить внимание на наличие в нормативных правовых актах всех уровней особого правила об агитационном периоде, которое исключает возможность применения ст. 5.10 КоАП РФ. Его смысл заключается в том, что агитационные печатные материалы, ранее размещенные в установленном порядке на зданиях и сооружениях, сохраняются в день голосования на прежних местах. Это означает, что агитационные печатные материалы продолжают выполнять свое предназначение и в период, когда агитация запрещена. Правило не распространяется лишь на здания, в которых размещены комиссии, помещения для голосования, а также на объекты, расположенные ближе 50 метров от входа в эти здания, помещения.

Иногда избирательные комиссии не учитывают данное исключение из правила и применяют ст. 5.10 КоАП РФ. Так, Избирательная комиссия Республики Коми тре-

бовала от избирательных объединений демонтировать за сутки до голосования агитационные баннеры, размещенные в г. Сыктывкар в разрешенный период времени. В отношении представителя избирательного объединения Регионального отделения Республики Коми политической партии «Союз правых сил» был составлен протокол об административном правонарушении по ст. 5.10 КоАП РФ за невыполнение данного требования, и как следствие, за продолжение предвыборной агитации по окончании агитационного периода[7]. Мировой судья обоснованно прекратил производство по делу за отсутствием состава административного правонарушения, поскольку агитационный материал, размещенный на наружной рекламной конструкции, был изготовлен типографским способом и относится к категории печатных агитационных материалов, которые могут оставаться на прежних местах и после окончания агитационного периода.

Таким образом, проведение предвыборной агитации (агитации по вопросам референдума) вне агитационного периода может выражаться в следующем:

-проведение агитации до начала агитационного периода (при этом необходимо доказывать агитационный характер распространяемых материалов);

-проведение агитации в день голосования и в предшествующий ему день (не распространяется на уже размещенную печатную агитацию);

-проведение агитации в средствах массовой информации за рамками специального агитационного периода (следует учитывать разнообразие специальных сроков, рассмотренных ранее).

Изложенное выше позволяет утверждать, что электоральное законодательство в части установления агитационного периода должно быть более универсальным и исключать противоречия между правилами об агитационном периоде, закрепленными в различных нормативных правовых актах.

Объективная сторона второго состава, закрепленного в ст. 5.10 КоАП РФ, заключается в проведении агитации в местах, где она запрещена законодательством о выборах и референдумах. Следует отметить, что существующие правила о местах агитации распространяются лишь на ее проведение посредством двух методов:

агитационных публичных мероприятий;

печатных агитационных материалов.

Анализ законодательства показал наличие нескольких запретов в этой сфере. Так, агитационные публичные мероприятия при соблюдении установленных правил могут проводиться «в любых пригодных для целей данного мероприятия местах в случае, если его проведение не создает угрозы обрушения зданий и сооружений или иной угрозы безопасности участников данного публичного мероприятия»[8]. В качестве единственного запрещенного места проведения агитации посредством данного метода в электоральном законодательстве названы воинские части, военные организации и учреждения[9]. Исключением из данного запрета является случай, когда единственное здание или помещение, пригодное для проведения агитационного публичного мероприятия в форме собрания, находится в расположении воинской части либо в военной организации или учреждении.

Обращает на себя внимание, что Федеральный закон «О собраниях, митингах, демонстрациях, шествиях и пикетированиях» устанавливает и другие запрещенные места для публичных мероприятий. Например, запрещено их проводить на территориях, непосредственно прилегающих к опасным производственным объектам, прилегающих к зданиям, занимаемым судами, к территориям и зданиям учреждений, исполняющих наказание в виде лишения свободы и т.д10. Однако нарушение данных запретов в период избирательных кампаний не должно квалифицироваться по ст. 5.10 КоАП РФ, которая является специальной нормой, устанавливающей ответственность только за нарушения запретов, предусмотренных законодательством о выборах и референдумах. В данной ситуации имеет место быть нарушение общих правил организации и проведения публичных мероприятий (ст. 20.2 КоАП РФ).

Получается, что ст. 5.10 КоАП РФ охраняет общий запрет, который по факту распространяется только на публичные агитационные мероприятия, а ч. 2 ст. 5.12 КоАП РФ - специальный запрет, касающийся печатной агитации.

Пункт 2 ст. 8 Федерального закона «О собраниях, митингах, демонстрациях, шествиях и пикетированиях».

Список литературы

Официальный сайт Центральной избирательной комиссии Российской Федерации / www:cikfrf. ru/ 8/ 20041192/ 301.192.06.htm.

[2]Братановский С.Н., Костькова О.В. Комментарий к Федеральному конституционному закону от 28 июня 2004 г. № 5-ФКЗ «О референдуме Российской Федерации» (постатейный) СПС «КонсультантПлюс».

Пункт 2 ст. 62 Федерального конституционного закона «О референдуме РФ».

[4]Напр.: пункт 2 ст. 22 Закона Омской области «О референдуме Омской области».

[5]Напр.: пункт 2 ст. 25 Закона Омской области «О местном референдуме в Омской области».

Предвыборная агитация на каналах государственных и муниципальных организаций телерадиовещания возобновляется по рабочим дням в период, который начинается на третий день после дня опубликования решения соответствующей избирательной комиссии о проведении повторного голосования, агитация в государственных и муниципальных периодических печатных изданиях возобновляется в период, который начинается на третий день после дня опубликования решения соответствующей избирательной комиссии о проведении повторного голосования и прекращается в ноль часов по местному времени, за сутки до дня повторного голосования. Напр.: п. 5 ст. 50 Федерального закона «О выборах Президента РФ», п. 5 ст. 41 Закона Омской области «О выборах губернатора Омской области».

Пункт 1 ст. 8 Федерального закона «О собраниях, митингах, демонстрациях, шествиях и пикетированиях».

[9]Напр.: п. 7 ст. 53 Федерального закона «Об основных гарантиях...».