

Конституционный суд Российской Федерации

Постановление
от 30 октября 2003 г. № 15-П

По делу о проверке конституционности отдельных положений Федерального закона «Об основных гарантиях избирательных прав и права на участие в референдуме граждан Российской Федерации» в связи с запросом группы депутатов Государственной думы и жалобами граждан С.А. Бунтмана, К.А. Катаняна и К.С. Рожкова

Именем Российской Федерации

Конституционный Суд Российской Федерации в составе Председателя В.Д. Зорькина, судей М.В. Баглая, Н.С. Бондаря, Г.А. Гаджиева, Ю.М. Данилова, Л.М. Жарковой, Г.А. Жилина, С.М. Казанцева, М.И. Клеандрова, А.Л. Кононова, Л.О. Красавчиковой, В.О. Лучина, Ю.Д. Рудкина, Н.В. Селезнева, А.Я. Сливы, В.Г. Стрекозова, О.С. Хохряковой, Б.С. Эбзеева, В.Г. Ярославцева,

с участием представителей группы депутатов Государственной Думы, направившей запрос в Конституционный Суд Российской Федерации, – депутатов Государственной Думы А.Н. Котюсова и Б.Б. Надеждина, а также адвоката В.Ю. Прохорова, гражданина С.А. Бунтмана и его представителя – адвоката П.А. Астахова, граждан К.А. Катаняна и К.С. Рожкова, представителей Государственной Думы – депутатов Государственной Думы В.В. Гребенникова и С.А. Попова, полномочного представителя Совета Федерации в Конституционном Суде Российской Федерации Ю.А. Шарандина, полномочного представителя Президента Российской Федерации в Конституционном Суде Российской Федерации М.А. Митюкова,

руководствуясь статьей 125 (пункт «а» части 2 и часть 4) Конституции Российской Федерации, подпунктом «а» пункта 1 и пунктом 3 части первой, частями третьей и четвертой статьи 3, частью первой статьи 21, статьями 36, 74, 84, 85, 86, 96, 97 и 99 Федерального конституционного закона «О Конституционном Суде Российской Федерации»,

рассмотрел в открытом заседании дело о проверке конституционности отдельных положений Федерального закона «Об основных гарантиях избирательных прав и права на участие в референдуме граждан Российской Федерации».

Поводом к рассмотрению дела явились запрос группы депутатов Государственной Думы и жалобы граждан С.А. Бунтмана, К.А. Катаняна и К.С. Рожкова, в которых оспаривается конституционность отдельных положений статей 45, 46, 48, 49, 50, 52 и 56 Федерального закона «Об основных гарантиях избирательных прав и права на участие в референдуме граждан Российской Федерации». Основанием к рассмотрению дела явилась обнаружившаяся неопределенность в вопросе о том, соответствуют ли Конституции Российской Федерации оспариваемые заявителями законоположения.

Поскольку все обращения касаются одного и того же предмета, Конституционный Суд Российской Федерации, руководствуясь статьей 48 Федерального конституционного закона «О Конституционном Суде Российской Федерации», соединил дела по этим обращениям в одном производстве.

Заслушав сообщения судей-докладчиков М.В. Баглая и В.Г. Стрекозова, объяснения сторон и их представителей, заключение эксперта – доктора юридических наук

М.А. Федотова, выступления приглашенных в заседание полномочного представителя Правительства Российской Федерации в Конституционном Суде Российской Федерации М.Ю. Барщевского, представителей: от Центральной избирательной комиссии Российской Федерации – В.И. Лысенко и М.В. Гришиной, от Генерального прокурора Российской Федерации – М.Н. Малиновского, исследовав представленные документы и иные материалы, Конституционный Суд Российской Федерации

установил:

1. В запросе группы депутатов Государственной Думы и жалобах граждан С.А. Бунтмана, К.А. Катаняна и К.С. Рожкова оспаривается конституционность отдельных положений статей 45, 46, 48, 49, 50, 52 и 56 Федерального закона от 12 июня 2002 года «Об основных гарантиях избирательных прав и права на участие в референдуме граждан Российской Федерации» (в редакции от 4 июля 2003 года), касающихся регулирования деятельности организаций, осуществляющих выпуск средств массовой информации, в связи с информационным обеспечением выборов и референдумов.

1.1. Обратившиеся в Конституционный Суд Российской Федерации депутаты Государственной Думы утверждают, что положения подпунктов «д», «е», «ж» определяющего понятие и виды предвыборной агитации пункта 2 статьи 48 Федерального закона «Об основных гарантиях избирательных прав и права на участие в референдуме граждан Российской Федерации» противоречат статьям 29 и 55 (часть 3) Конституции Российской Федерации. По мнению заявителей, эти положения позволяют отнести к предвыборной агитации любую деятельность по распространению информации о кандидатах, списках кандидатов, избирательных объединениях, избирательных блоках, что во взаимосвязи с подпунктом «ж» пункта 7 статьи 48 того же Федерального закона, запрещающим представителям организаций, осуществляющих выпуск средств массовой информации, при осуществлении ими профессиональной деятельности проводить предвыборную агитацию, агитацию по вопросам референдума, означает несоразмерное ограничение свободы слова, права каждого передавать, производить и распространять информацию и нарушает гарантии свободы массовой информации.

1.2. Приказом главного редактора радиостанции «Эхо Москвы» сотруднику радиостанции С.А. Бунтману было объявлено дисциплинарное взыскание в виде выговора за то, что, выступая с комментариями в период избирательной кампании по выборам губернатора Санкт-Петербурга, он в нарушение статей 45, 48 и 49 Федерального закона «Об основных гарантиях избирательных прав и права на участие в референдуме граждан Российской Федерации» в прямом эфире высказался по поводу возможных последствий избрания одного из кандидатов, выразил свое отношение к его выдвижению на эту должность и заявил, что при таких условиях он голосовал бы против всех.

Исковые требования С.А. Бунтмана о снятии взыскания, которое, как он полагал, было вынесено на основании противоречащих статьям 3, 29 и 32 Конституции Российской Федерации законоположений, судом общей юрисдикции оставлены без удовлетворения с указанием на то, что в соответствии со статьей 125 (часть 4) Конституции Российской Федерации проверка конституционности закона относится к компетенции Конституционного Суда Российской Федерации.

В жалобе гражданина С.А. Бунтмана, направленной в Конституционный Суд Российской Федерации, утверждается, что положение пункта 5 статьи 45 Федерального закона «Об основных гарантиях избирательных прав и права на участие в референдуме граждан Российской Федерации», запрещающее давать в информационных теле- и радиопрограммах, публикациях в периодических печатных изданиях комментарии к сообщениям о проведении предвыборных мероприятий, а также регулирующие вопросы

предвыборной агитации статья 48 того же Федерального закона нарушают конституционные гарантии свободы информации и избирательных прав. В заседании Конституционного Суда Российской Федерации представитель заявителя адвокат П.А. Астахов уточнил предмет жалобы в части, касающейся статьи 48, и просил проверить конституционность подпунктов «в», «ж» ее пункта 2, признающих предвыборной агитацией описание возможных последствий избрания или неизбрания кандидата и иные действия, имеющие целью побудить или побуждающие избирателей голосовать за кандидатов или против них, а также против всех кандидатов, во взаимосвязи с подпунктом «ж» пункта 7 данной статьи.

1.3. Решением суда общей юрисдикции оставлен без удовлетворения иск гражданина К.А. Катаняна к редакции газеты «Время МН» об отмене приказа о наложении на него дисциплинарного взыскания в виде выговора. При этом суд указал, что истцом, на момент вынесения решения являвшимся редактором отдела политики редакции газеты «Время МН», были нарушены содержащиеся в статьях 45, 46, 48, 50 и 52 Федерального закона «Об основных гарантиях избирательных прав и права на участие в референдуме граждан Российской Федерации» положения, запрещающие предвыборную агитацию журналистам при осуществлении профессиональных обязанностей и требующие от них уделять равное внимание всем претендентам, не отдавая предпочтения какому бы то ни было кандидату.

В своей жалобе в Конституционный Суд Российской Федерации К.А. Катанян утверждает, что пункт 2 статьи 45, пункт 2 статьи 46, подпункты «б» - «ж» пункта 2, пункт 5 и подпункт «ж» пункта 7 статьи 48, пункт 11 статьи 50, пункт 5 статьи 52 и пункт 6 статьи 56 Федерального закона «Об основных гарантиях избирательных прав и права на участие в референдуме граждан Российской Федерации» несоразмерно ограничивают право гражданина на участие в свободных выборах, право каждого свободно производить и распространять информацию, право каждого на свободное использование своих способностей и имущества для предпринимательской и иной не запрещенной законом экономической деятельности, а потому противоречат статьям 3, 29, 32, 34 и 55 (часть 3) Конституции Российской Федерации.

Между тем, как следует из мотивировочной части судебного решения, вынесенного по делу К.А. Катаняна, на основе исследования материалов дела (в том числе пояснений истца и содержания его статьи в газете «Время МН») суд общей юрисдикции пришел к выводу, что опубликованная истцом информация способствовала созданию положительного отношения избирателей к одному из кандидатов на пост главы Республики Мордовия, нарушила равенство кандидатов, отдав предпочтение одному из них, что не соответствует требованиям Федерального закона «Об основных гарантиях избирательных прав и права на участие в референдуме граждан Российской Федерации». Это означает, что суд, по существу, основывал свое решение на пункте 5 статьи 45 названного Федерального закона и подпункте «б» пункта 2 его статьи 48, в котором выражение предпочтения в отношении какого-либо из кандидатов, в частности указание на то, за какого из кандидатов будет голосовать избиратель, признается предвыборной агитацией, во взаимосвязи с подпунктом «ж» пункта 7 той же статьи.

Таким образом, только эти законоположения – в силу статьи 125 (часть 4) Конституции Российской Федерации, пункта 3 части первой и части третьей статьи 3, части первой статьи 36, части третьей статьи 74, части первой статьи 96 и пункта 2 статьи 97 Федерального конституционного закона «О Конституционном Суде Российской Федерации» – являются предметом проверки Конституционного Суда Российской Федерации по данной жалобе; в части, касающейся проверки иных оспариваемых К.А. Катаняном норм Федерального закона «Об основных гарантиях избирательных прав и права на участие в референдуме граждан Российской Федерации», производство по его

жалобе подлежит прекращению в соответствии с пунктом 2 части первой статьи 43 и статьей 68 Федерального конституционного закона «О Конституционном Суде Российской Федерации».

1.4. Постановлением мирового судьи гражданин К.С. Рожков был подвергнут административному штрафу за публикацию в газете «Светлогорье», главным редактором и учредителем которой он является, материалов, содержащих предусмотренные подпунктами «в», «г» пункта 2 статьи 48 Федерального закона «Об основных гарантиях избирательных прав и права на участие в референдуме граждан Российской Федерации» признаки предвыборной агитации, выразившейся в описании возможных последствий избрания одного из кандидатов на должность мэра города Калининграда и распространении информации с явным преобладанием сведений об этом кандидате в сочетании с негативными комментариями, что, как указал мировой судья, в силу подпункта «ж» пункта 7 статьи 48 названного Федерального закона представителям организаций, осуществляющих выпуск средств массовой информации, при осуществлении ими профессиональной деятельности в агитационный период запрещено. В постановлении отмечается также, что К.С. Рожков опубликовал материалы до того, как начался определенный пунктом 2 статьи 49 Федерального закона «Об основных гарантиях избирательных прав и права на участие в референдуме граждан Российской Федерации» 30-дневный срок предвыборной агитации на каналах организаций телерадиовещания и в периодических печатных изданиях.

В своей жалобе в Конституционный Суд Российской Федерации К.С. Рожков просит проверить конституционность пункта 2 статьи 48 и пункта 2 статьи 49 Федерального закона «Об основных гарантиях избирательных прав и права на участие в референдуме граждан Российской Федерации», которыми, по его мнению, неправомерно широко определяется понятие предвыборной агитации, создается возможность подвести под это понятие любые сведения и информацию о кандидатах, что ведет к нарушению закрепленных Конституцией Российской Федерации свободы информации (статья 29) и права на свободные выборы (статьи 3 и 32).

Конституционность подпункта «ж» пункта 7 статьи 48 Федерального закона «Об основных гарантиях избирательных прав и права на участие в референдуме граждан Российской Федерации», устанавливающего безусловный запрет на проведение предвыборной агитации представителями организаций, осуществляющих выпуск средств массовой информации, при осуществлении ими профессиональной деятельности и тем самым исключая их из числа субъектов правомерной предвыборной агитации, а следовательно, не допускающего распространения на них предписания пункта 2 статьи 49 названного Федерального закона о возможности проведения агитации в указанный период, К.С. Рожковым не оспаривается. Не подвергая сомнению необходимость законодательного разграничения предвыборной агитации и информирования избирателей, нарушение своих конституционных прав заявитель, по существу, связывает с неопределенностью положений пункта 2 статьи 48 этого Федерального закона, определяющих виды действий, подпадающих под понятие предвыборной агитации.

Поскольку суд отнес К.С. Рожкова к представителям организаций, осуществляющих выпуск средств массовой информации, и применил к нему подпункт «ж» пункта 7 статьи 48 Федерального закона «Об основных гарантиях избирательных прав и права на участие в референдуме граждан Российской Федерации», вводящий запрет на предвыборную агитацию лицами данной категории, нельзя полагать, что одновременно к нему можно было применить и пункт 2 статьи 49 того же Федерального закона, адресованный лицам, в силу его статей 50 и 51 правомочным вести предвыборную агитацию в средствах массовой информации.

Следовательно, предметом проверки по жалобе К.С. Рожкова являются положе-

ния, содержащиеся в подпунктах «в», «г» пункта 2 статьи 48 Федерального закона «Об основных гарантиях избирательных прав и права на участие в референдуме граждан Российской Федерации»; в части, касающейся проверки конституционности пункта 2 статьи 49 названного Федерального закона, производство по данной жалобе подлежит прекращению.

1.5. Таким образом, в соответствии с требованиями статей 3, 84, 85, 96 и 97 Федерального конституционного закона «О Конституционном Суде Российской Федерации» предметом рассмотрения по настоящему делу являются следующие положения Федерального закона «Об основных гарантиях избирательных прав и права на участие в референдуме граждан Российской Федерации»:

пункт 5 статьи 45, устанавливающий требования к содержанию сообщений о проведении предвыборных мероприятий, мероприятий, связанных с референдумом, в информационных теле- и радиопрограммах, публикациях в периодических печатных изданиях;

положения подпунктов «б», «в», «г», «д», «е», «ж» пункта 2 статьи 48, определяющие нормативное содержание предвыборной агитации, во взаимосвязи с положением подпункта «ж» пункта 7 той же статьи, в силу которого представителям организаций, осуществляющих выпуск средств массовой информации, при осуществлении ими профессиональной деятельности запрещается проводить предвыборную агитацию, агитацию по вопросам референдума.

2. Согласно Конституции Российской Федерации в Российской Федерации как демократическом правовом государстве высшим непосредственным выражением власти народа являются референдум и свободные выборы (статья 1, часть 1; статья 3, часть 3); граждане Российской Федерации имеют право участвовать в управлении делами государства как непосредственно, так и через своих представителей, избирать и быть избранными в органы государственной власти и органы местного самоуправления, участвовать в референдуме (статья 32, части 1 и 2). Конституция Российской Федерации устанавливает также, что каждому гарантируется свобода мысли и слова, каждый имеет право свободно искать, получать, передавать, производить и распространять информацию любым законным способом, гарантируется свобода массовой информации (статья 29, части 1, 4 и 5), признание, соблюдение и защита которых в силу статьи 2 являются обязанностью государства.

Этим положениям корреспондируют требования Конвенции о защите прав человека и основных свобод, в соответствии с которыми свободные выборы должны проводиться с разумной периодичностью путем тайного голосования в таких условиях, которые обеспечивали бы свободное волеизъявление народа при выборе законодательной власти (статья 3 Протокола N 1); каждый имеет право на свободу выражения мнений, которое включает свободу придерживаться своего мнения и свободу получать и распространять информацию и идеи без какого-либо вмешательства со стороны органов публичной власти и независимо от государственных границ (пункт 1 статьи 10).

В целях гарантирования свободных выборов и референдумов федеральный законодатель – по смыслу статей 3, 29, 32 во взаимосвязи со статьями 71 (пункт «в»), 72 (пункт «б» части 1) и 76 (части 1 и 2) Конституции Российской Федерации – вправе устанавливать порядок и условия их информационного обеспечения. Вместе с тем выборы могут считаться свободными, только когда реально гарантированы право на информацию и свобода выражения мнений. Поэтому законодатель обязан обеспечивать права граждан на получение и распространение информации о выборах и референдумах, соблюдая применительно к данному предмету регулирования баланс конституционно защищаемых ценностей – права на свободные выборы и свободы слова и информации и не допуская неравенства и несоразмерных ограничений (статьи

19 и 55 Конституции Российской Федерации; пункт 2 статьи 10 Конвенции о защите прав человека и основных свобод; пункт 3 статьи 19 Международного пакта о гражданских и политических правах).

3. Выполнение организациями, осуществляющими выпуск средств массовой информации, такой социальной функции, как информационное обеспечение выборов и референдумов, в Российской Федерации как демократическом правовом государстве призвано способствовать осознанному волеизъявлению граждан, гласности выборов и референдумов. Исходя из того, что пользование свободой массовой информации – по смыслу статьи 29 Конституции Российской Федерации, пункта 2 статьи 10 Конвенции о защите прав человека и основных свобод и пункта 3 статьи 19 Международного пакта о гражданских и политических правах – налагает на организации, осуществляющие выпуск средств массовой информации, особые обязанности и особую ответственность, представители этих организаций, действующих на основе редакционной независимости и вырабатываемых журналистским сообществом норм саморегуляции, т.е. правил профессии и этических принципов, должны занимать этичные и взвешенные позиции и освещать избирательные кампании справедливым, сбалансированным и беспристрастным образом.

Федеральный закон «Об основных гарантиях избирательных прав и права на участие в референдуме граждан Российской Федерации», в соответствии с которым информационное обеспечение выборов и референдумов включает как информирование избирателей, так и предвыборную агитацию, исходит из того, что представители организаций, осуществляющих выпуск средств массовой информации, при осуществлении ими профессиональной деятельности не должны являться субъектами агитационной деятельности. Это прямо следует из содержания главы VII «Гарантии прав граждан на получение и распространение информации о выборах и референдумах» данного Федерального закона: если за гражданами и общественными объединениями признается право проведения предвыборной агитации в допускаемых законом формах и законными методами (пункт 1 статьи 48), то организации, осуществляющие выпуск средств массовой информации, осуществляют лишь информирование избирателей (статья 45), а их представителям при осуществлении профессиональной деятельности запрещено проводить предвыборную агитацию, выпускать и распространять любые агитационные материалы (подпункт «ж» пункта 7 статьи 48). При этом в соответствии с Кодексом Российской Федерации об административных правонарушениях нарушение данного запрета влечет административную ответственность (статья 5.8).

Устанавливаемое Федеральным законом «Об основных гарантиях избирательных прав и права на участие в референдуме граждан Российской Федерации» ограничение информирования избирателей от предвыборной агитации направлено на обеспечение формирования свободного волеизъявления граждан и гласности выборов и отвечает требованиям статей 3 (часть 3), 29 (части 1, 3, 4 и 5), 32 (части 1, 2 и 3) Конституции Российской Федерации, поскольку только когда реально гарантированы право на объективную информацию и свобода выражения мнений, выборы могут считаться свободными. Применительно к средствам массовой информации свободу выражения мнений нельзя отождествлять со свободой предвыборной агитации, к которой не предъявляются требования объективности. Поэтому в целях защиты права на свободные выборы, являющиеся одной из основ конституционного строя, в том числе в целях обеспечения свободного волеизъявления избирателей, свобода выражения мнений для представителей средств массовой информации, как следует из статей 3 (часть 3), 17 (часть 3), 29 (часть 5), 32 (часть 2) и 55 (часть 3) Конституции Российской Федерации, может быть ограничена федеральным законом.

Вместе с тем, как вытекает из сформулированных Конституционным Судом Рос-

сийской Федерации правовых позиций, ограничения конституционных прав, в том числе, следовательно, свободы массовой информации, должны быть необходимыми и соразмерными конституционно признаваемым целям таких ограничений; в тех случаях, когда конституционные нормы позволяют законодателю установить ограничения закрепляемых ими прав, он не может осуществлять такое регулирование, которое посягло бы на само существо того или иного права и приводило бы к утрате его реального содержания; при допустимости ограничения того или иного права в соответствии с конституционно одобряемыми целями государство, обеспечивая баланс конституционно защищаемых ценностей и интересов, должно использовать не чрезмерные, а только необходимые и строго обусловленные этими целями меры; публичные интересы, перечисленные в статье 55 (часть 3) Конституции Российской Федерации, могут оправдать правовые ограничения прав и свобод, только если такие ограничения отвечают требованиям справедливости, являются адекватными, пропорциональными, соразмерными и необходимыми для защиты конституционно значимых ценностей, в том числе прав и законных интересов других лиц, не имеют обратной силы и не затрагивают само существо конституционного права, т.е. не ограничивают пределы и применение основного содержания соответствующих конституционных норм; чтобы исключить возможность несоразмерного ограничения прав и свобод человека и гражданина в конкретной правоприменительной ситуации, норма должна быть формально определенной, точной, четкой и ясной, не допускающей расширительного толкования установленных ограничений и, следовательно, произвольного их применения.

Изложенные правовые позиции Конституционного Суда Российской Федерации корреспондируют правовым позициям Европейского Суда по правам человека в делах, связанных с определением границ свободы выражения мнений и права на информацию в период избирательной кампании. В частности, в решении от 19 февраля 1998 года по делу «Боуман против Соединенного Королевства» отмечается, что право на свободу слова, гарантированное статьей 10 Конвенции о защите прав человека и основных свобод, необходимо рассматривать в свете права на свободные выборы. Европейский Суд подчеркивает, что свободные выборы и свобода слова, в особенности свобода политической дискуссии, образуют основу любой демократической системы, оба права взаимосвязаны и укрепляют друг друга; по этой причине особенно важно, чтобы всякого рода информация и мнения могли циркулировать свободно в период, предшествующий выборам; тем не менее при некоторых обстоятельствах эти два права могут вступить в конфликт, и тогда может быть сочтено необходимым, чтобы до или во время проведения выборов были установлены определенные ограничения свободы слова, которые в обычных условиях были бы неприемлемы; их цель – обеспечить свободное выражение мнений народа при избрании законодательной власти.

4. В соответствии с пунктом 5 статьи 45 Федерального закона «Об основных гарантиях избирательных прав и права на участие в референдуме граждан Российской Федерации» в информационных теле- и радиопрограммах, публикациях в периодических печатных изданиях сообщения о проведении предвыборных мероприятий, мероприятий, связанных с референдумом, должны даваться исключительно отдельным информационным блоком, без комментариев; в них не должно отдаваться предпочтение какому бы то ни было кандидату, избирательному объединению, избирательному блоку, инициативной группе по проведению референдума, иной группе участников референдума, в том числе по времени освещения их предвыборной деятельности, деятельности, связанной с проведением референдума, объему печатной площади, отведенной таким сообщениям.

Положения пункта 2 статьи 48 данного Федерального закона признают предвыборной агитацией осуществляемые в период избирательной кампании:

выражение предпочтения в отношении какого-либо из кандидатов, избирательных объединений, избирательных блоков, в частности указание на то, за какого из кандидатов, за какой из списков кандидатов, за какое из избирательных объединений, за какой из избирательных блоков будет голосовать избиратель (подпункт «б»);

описание возможных последствий избрания или неизбрания кандидата (списка кандидатов) (подпункт «в»);

распространение информации с явным преобладанием сведений о каких-либо кандидатах, избирательных объединениях, избирательных блоках в сочетании с позитивными либо негативными комментариями (подпункт «г»);

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

деятельность, способствующую созданию положительного или отрицательного отношения избирателей к кандидату, избирательному объединению, избирательному блоку, к которым принадлежит данный кандидат, к избирательному объединению, избирательному блоку, выдвинувшим кандидата, кандидатов, список кандидатов (подпункт «е»);

иные действия, имеющие целью побудить или побуждающие избирателей голосовать за кандидатов, списки кандидатов или против них, против всех кандидатов, против всех списков кандидатов (подпункт «ж»).

Согласно подпункту «ж» пункта 7 статьи 48 запрещается проводить предвыборную агитацию, агитацию по вопросам референдума, выпускать и распространять любые агитационные материалы представителям организаций, осуществляющих выпуск средств массовой информации, при осуществлении ими профессиональной деятельности.

4.1. Названные положения Федерального закона «Об основных гарантиях избирательных прав и права на участие в референдуме граждан Российской Федерации», касающиеся регулирования общественных отношений в сфере информационного обеспечения выборов применительно к организациям, осуществляющим выпуск средств массовой информации, следует рассматривать во взаимосвязи с другими положениями данного Федерального закона, также отражающими различия в осуществлении этими организациями деятельности по информированию избирателей и использовании средств массовой информации для предвыборной агитации.

Так, статьей 44 устанавливается, что информирование избирателей и предвыборная агитация, агитация по вопросам референдума являются элементами информационного обеспечения выборов и способствуют осознанному волеизъявлению граждан, гласности выборов и референдумов. При этом согласно статье 45 содержание информационных материалов, размещаемых в средствах массовой информации, должно быть объективным, достоверным, не должно нарушать равенство кандидатов, избирательных объединений, избирательных блоков (пункт 2), а деятельность организаций, осуществляющих выпуск средств массовой информации, по информированию избирателей, участников референдума осуществляется свободно (пункт 4).

Что касается предвыборной агитации, то она определяется как деятельность, осуществляемая в период избирательной кампании, имеющая целью побудить или побуждающая избирателей к голосованию за кандидата, кандидатов, список кандидатов или против него (них) либо против всех кандидатов (против всех списков кандидатов) (пункт 4 статьи 2) и выражающаяся в призывах голосовать за или против кандидата (списка кандидатов) (подпункт «а» пункта 2 статьи 48), а также в иных действиях, указанных в подпунктах «б» - «ж» пункта 2 статьи 48. Следовательно, понятие «предвыборная агитация» включает в себя совокупность действий, имеющих целью побудить

или побуждающих избирателей голосовать за или против кандидата, кандидатов или списков кандидатов и осуществляемых кандидатом, избирательным объединением, избирательным блоком самостоятельно либо в установленном законодательством порядке с привлечением иных лиц (пункт 4 статьи 48) со дня выдвижения или регистрации (пункт 1 статьи 49), а на каналах организаций телерадиовещания и в периодических печатных изданиях – за 30 дней до начала голосования (пункт 2 статьи 49).

Поскольку как агитация, так и информирование любого характера могут побудить избирателей сделать тот или иной выбор, при том что достоверные и объективные сведения о кандидате в большей мере помогают избирателю сформировать свои предпочтения, чем просто призывы голосовать «за» или «против», то очевидно, что критерием, позволяющим различить предвыборную агитацию и информирование, может служить лишь наличие в агитационной деятельности специальной цели – склонить избирателей в определенную сторону, обеспечить поддержку или, напротив, противодействие конкретному кандидату, избирательному объединению. В противном случае граница между информированием и предвыборной агитацией стиралась бы, так что любые действия по информированию избирателей можно было бы подвести под понятие агитации, что в силу действующего для представителей организаций, осуществляющих выпуск средств массовой информации, запрета неправомерно ограничивало бы конституционные гарантии свободы слова и информации, а также нарушало бы принципы свободных и гласных выборов.

По смыслу положений пункта 2 статьи 48 во взаимосвязи с подпунктом «ж» ее пункта 7 и пунктом 4 статьи 2 последствия агитации как правонарушающего действия представителя организации, осуществляющей выпуск средства массовой информации, при осуществлении им профессиональной деятельности не являются элементом объективной стороны состава данного правонарушения, которая ограничена лишь самим противоправным действием, не предполагающим подтверждение того, что распространенная информация действительно повлияла или могла повлиять на отношение неопределенного круга избирателей к соответствующему кандидату или избирательному объединению. Следовательно, умысел в качестве необходимого элемента субъективной стороны формального состава такого правонарушения, как незаконная агитация, не может охватывать ее последствия и заключается лишь в осознании прямой цели данного противоправного действия. Именно поэтому не может быть признано агитацией информирование избирателей через средства массовой информации, в том числе об имевших место агитационных призывах голосовать за или против кандидата или о других агитационных действиях, предусмотренных пунктом 2 статьи 48, без выявления соответствующей непосредственно агитационной цели, наличие либо отсутствие которой во всяком случае подлежит установлению судами общей юрисдикции и (или) иными правоприменителями при оценке ими тех или иных конкретных действий как противозаконной предвыборной агитации.

4.2. Пункт 2 статьи 48 Федерального закона «Об основных гарантиях избирательных прав и права на участие в референдуме граждан Российской Федерации» признает предвыборной агитацией выражение предпочтения в отношении кого-либо из кандидатов, в частности указание на то, за кого будет голосовать избиратель (подпункт «б»). Само по себе позитивное или негативное мнение о ком-либо из кандидатов не является предвыборной агитацией и не может послужить основанием для привлечения к административной ответственности представителя организации, осуществляющей выпуск средств массовой информации, если только не будет доказана специальная цель, а именно направленность на поддержку либо на противодействие конкретному кандидату, избирательному объединению, избирательному блоку. «Выражение предпочтения» является не чем иным, как разновидностью выражения мнений.

Следовательно, применительно к профессиональной деятельности представителей средств массовой информации толкование такого действия, как выражение предпочтения, в качестве правонарушения – без доказанности его направленности именно на агитацию означало бы ограничение свободы выражения мнений и нарушение свободы массовой информации (статья 29, части 1, 3 и 5 Конституции Российской Федерации).

Наличие именно агитационной цели предполагает и подпункт «в» пункта 2 статьи 48, признающий одним из видов предвыборной агитации описание возможных последствий избрания или неизбрания кандидата (списка кандидатов), поскольку в отсутствие такой цели подобное «описание» являлось бы не чем иным, как разновидностью выражения мнений.

В подпункте «г» пункта 2 статьи 48 предвыборной агитацией признается распространение информации с явным преобладанием сведений о каких-либо кандидатах в сочетании с позитивными либо негативными комментариями. Однако в информационных сообщениях о предвыборных мероприятиях кандидата не могут не преобладать сведения именно об этом кандидате, и, следовательно, главную смысловую нагрузку в предусмотренном данным подпунктом виде агитационной деятельности имеет наличие позитивных или негативных комментариев о нем, что также является разновидностью выражения мнений и в отсутствие агитационной цели не может рассматриваться в качестве предвыборной агитации.

Подпункт «д» пункта 2 статьи 48 к предвыборной агитации относит распространение информации о деятельности кандидата, не связанной с его профессиональной деятельностью или исполнением им своих служебных (должностных) обязанностей. Распространение данной нормы на представителей организаций, осуществляющих выпуск средств массовой информации, как на субъектов, которым предвыборная агитация не разрешается, без подтверждения агитационной цели их действий означало бы существенное ограничение права избирателей на получение достоверной, объективной и всесторонней информации о кандидатах, поскольку для формирования наиболее полного представления о том или ином кандидате избирателю необходимо располагать сведениями как о его текущей служебной, так и об иной деятельности. Одновременно это ущемляло бы право граждан свободно искать, получать, передавать, производить и распространять информацию любым законным способом, и, следовательно, противоречило бы статье 29 (части 4 и 5) Конституции Российской Федерации.

Подпункт «е» пункта 2 статьи 48 признает предвыборной агитацией деятельность, способствующую созданию положительного или отрицательного отношения избирателей к кандидату. В случаях противоправной агитации эта деятельность также предполагает наличие такого необходимого признака (компонента) агитации, как ее осознанно агитационный характер. Иначе допускалось бы неправомерное распространение данной нормы на произвольно широкий круг действий, связанных с информированием, которое объективно может способствовать созданию положительного или отрицательного отношения избирателей к кандидату, однако в силу отсутствия умысла не относится к агитации. Тем самым вводились бы чрезмерные ограничения как права избирателей на получение достоверной информации, так и свободы массовой информации.

Таким образом, подпункты «б», «в», «г», «д», «е» пункта 2 статьи 48 Федерального закона «Об основных гарантиях избирательных прав и права на участие в референдуме граждан Российской Федерации» во взаимосвязи с положениями статьи 45, подпунктом «а» пункта 2 и подпунктом «ж» пункта 7 статьи 48 – исходя из их конституционно-правового предназначения и смысла – не допускают расширительного понимания предвыборной агитации применительно к ее запрету для представителей органи-

заций, осуществляющих выпуск средств массовой информации, при осуществлении ими профессиональной деятельности, т.е. без учета того, что противозаконной агитационной деятельностью (нарушающей предписание подпункта «ж» пункта 7 статьи 48) может признаваться только совершение ими предусмотренных в пункте 2 статьи 48 действий, преследующих специальную агитационную цель, – в отличие от информирования избирателей, в том числе во внешне сходной по форме с агитацией профессиональной деятельности, предусмотренной пунктом 5 статьи 45.

Положение пункта 5 статьи 45, согласно которому в информационных программах телевидения и радио не должно отдаваться предпочтение какому бы то ни было кандидату, избирательному объединению или блоку, относящееся к нормам, регуливающим именно порядок информирования (а не агитации), во взаимосвязи с пунктом 2 данной статьи, статьей 48 и пунктами 1 и 2 статьи 52 не может толковаться как запрещающее представителям организаций, осуществляющих выпуск средств массовой информации, высказывать собственное мнение, давать комментарий за пределами отдельного информационного блока, поскольку только в таком блоке не должно содержаться комментариев и не должно отдаваться предпочтение кандидату, избирательному объединению, избирательному блоку по времени освещения предвыборной деятельности, объему печатной площади и соотношению ее предоставления бесплатно и за плату. Иное было бы неоправданным ограничением прав, гарантированных статьей 29 (часть 4) Конституции Российской Федерации.

Конституционно-правовой смысл указанных положений пункта 5 статьи 45, подпунктов «б», «в», «г», «д», «е» пункта 2 статьи 48 во взаимосвязи с подпунктом «ж» пункта 7 статьи 48 Федерального закона «Об основных гарантиях избирательных прав и права на участие в референдуме граждан Российской Федерации», выявленный в настоящем Постановлении, в силу статьи 6, части второй статьи 74 и части второй статьи 79 Федерального конституционного закона «О Конституционном Суде Российской Федерации», является общеобязательным и исключает любое иное их истолкование в правоприменительной практике.

5. Согласно подпункту «ж» пункта 2 статьи 48 Федерального закона «Об основных гарантиях избирательных прав и права на участие в референдуме граждан Российской Федерации» в качестве предвыборной агитации признаются иные (помимо упомянутых в подпунктах «а» - «е») действия, имеющие целью побудить или побуждающие избирателей голосовать за кандидатов, списки кандидатов или против них, против всех кандидатов, против всех списков кандидатов.

Использование формулы «иные действия» в запретительных целях делает открытым и перечень видов противоправной предвыборной агитации, допускает расширительное толкование понятия и видов запрещенной агитации и тем самым не исключает произвольное применение данной нормы. Такое расширительное толкование, связанное с основаниями дисциплинарной и административной ответственности представителей организаций, осуществляющих выпуск средств массовой информации, при осуществлении ими профессиональной деятельности несовместимо с юридическим равенством, а также принципом соразмерности устанавливаемых ограничений конституционно одобряемым целям и ведет к нарушению свободы средств массовой информации.

Действия, не имеющие целью побудить избирателей голосовать за кандидатов или против них, т.е. не обусловленные объективно подтвержденным умыслом добиться конкретного результата на выборах, не могут рассматриваться в качестве предвыборной агитации. Между тем по смыслу подпункта «ж» пункта 2 статьи 48 в его взаимосвязи с определяющим понятие агитации пунктом 4 статьи 2, а также во взаимосвязи с подпунктом «ж» пункта 7 статьи 48 Федерального закона «Об основных гарантиях избирательных прав и права на участие в референдуме граждан Российской Федерации»,

под иными действиями, подпадающими под понятие неправомерной агитации, подразумеваются и такие действия представителей организаций, осуществляющих выпуск средств массовой информации, в процессе информационного обеспечения выборов, которые могут быть и не обусловлены объективно подтвержденным умыслом, сознательной направленностью действий добиться конкретного результата на выборах, поскольку использование законодателем понятия «действия, побуждающие голосовать» (в дополнение к понятию «действия, имеющие целью побудить голосовать») допускает – вместо выявления цели склонить избирателей голосовать определенным образом – оценку побудительного эффекта агитации.

Тем самым создается возможность недопустимо широкого усмотрения правоприменителя при квалификации информационной деятельности представителей организаций, осуществляющих выпуск средств массовой информации как нарушающей установленный для них подпунктом «ж» пункта 7 статьи 48 данного Федерального закона запрет проводить предвыборную агитацию. Это также несовместимо с юридическим равенством, ограничивает свободу массовой информации и право граждан на получение информации, необходимой для формирования свободного волеизъявления на выборах.

Таким образом, положение подпункта «ж» пункта 2 статьи 48 Федерального закона «Об основных гарантиях избирательных прав и права на участие в референдуме граждан Российской Федерации» во взаимосвязи с положением пункта 4 его статьи 2 не соответствует Конституции Российской Федерации, ее статьям 3 (часть 3), 19 (части 1 и 2), 29 (части 4 и 5), 32 (части 1 и 2) и 55 (часть 3).

Исходя из изложенного и руководствуясь статьями 6 и 68, частями первой и второй статьи 71, статьями 72, 75, 79, 87 и 100 Федерального конституционного закона «О Конституционном Суде Российской Федерации», Конституционный Суд Российской Федерации

постановил:

1. Признать положения подпунктов «б», «в», «г», «д», «е» пункта 2 статьи 48 Федерального закона «Об основных гарантиях избирательных прав и права на участие в референдуме граждан Российской Федерации» не противоречащими Конституции Российской Федерации, поскольку они по своему конституционно-правовому смыслу во взаимосвязи с подпунктом «а» пункта 2 статьи 48, статьей 45 и подпунктом «ж» пункта 7 статьи 48 того же Федерального закона не допускают расширительного понимания предвыборной агитации применительно к ее запрету для представителей организаций, осуществляющих выпуск средств массовой информации, при осуществлении ими профессиональной деятельности и предполагают, что противозаконной агитационной деятельностью может признаваться только умышленное совершение ими предусмотренных в пункте 2 статьи 48 названного Федерального закона действий, непосредственно направленных на такую агитацию, в отличие от информирования избирателей, в том числе во внешне сходной по форме с агитацией профессиональной деятельности, предусмотренной пунктом 5 его статьи 45.

2. Признать пункт 5 статьи 45 Федерального закона «Об основных гарантиях избирательных прав и права на участие в референдуме граждан Российской Федерации» не противоречащим Конституции Российской Федерации, поскольку содержащиеся в нем положения – по их конституционно-правовому смыслу в системе норм – не могут служить основанием для запрета представителям организаций, осуществляющих выпуск средств массовой информации, при осуществлении ими профессиональной деятельности высказывать собственное мнение, давать комментарии за пределами отдель-

ного информационного блока и предполагают, что только в таком информационном блоке не должно содержаться комментариев и не должно отдаваться предпочтение кандидату, избирательному объединению, избирательному блоку по времени освещения предвыборной деятельности, объему печатной площади и соотношению ее предоставления бесплатно и за плату.

3. Признать положение подпункта «ж» пункта 2 статьи 48 Федерального закона «Об основных гарантиях избирательных прав и права на участие в референдуме граждан Российской Федерации» не соответствующим Конституции Российской Федерации, ее статьям 3 (часть 3), 19 (части 1 и 2), 29 (части 4 и 5), 32 (части 1 и 2) и 55 (часть 3), поскольку на его основании во взаимосвязи с положением пункта 4 статьи 2 того же Федерального закона в качестве предвыборной агитации признаются любые иные помимо перечисленных в подпунктах «а», «б», «в», «г», «д», «е» пункта 2 статьи 48 действия, имеющие целью побудить или побуждающие избирателей голосовать за кандидатов, списки кандидатов или против них, против всех кандидатов, против всех списков кандидатов.

4. Конституционно-правовой смысл взаимосвязанных положений пункта 5 статьи 45, подпунктов «б», «в», «г», «д», «е» пункта 2 и подпункта «ж» пункта 7 статьи 48 Федерального закона «Об особых гарантиях избирательных прав и права на участие в референдуме граждан Российской Федерации», выявленный в настоящем Постановлении, является общеобязательным и исключает любое иное их истолкование в правоприменительной практике, а также любое иное истолкование аналогичных им положений других нормативных правовых актов.

5. Положения нормативных актов, содержащих такое же положение, какое пунктом 3 настоящего Постановления признано не соответствующим Конституции Российской Федерации, не могут применяться судами, другими органами и должностными лицами и подлежат отмене в установленном порядке.

6. Прекратить производство по делу в части, касающейся проверки конституционности пункта 2 статьи 45, пункта 2 статьи 46, пункта 5 статьи 48, пункта 2 статьи 49, пункта 11 статьи 50, пункта 5 статьи 52 и пункта 6 статьи 56 Федерального закона «Об основных гарантиях избирательных прав и права на участие в референдуме граждан Российской Федерации».

7. Дела граждан С.А. Бунтмана, К.А. Катаняна и К.С. Рожкова подлежат пересмотру в обычном порядке с учетом настоящего Постановления, если для этого нет других препятствий.

8. Согласно частям первой и второй статьи 79 Федерального конституционного закона «О Конституционном Суде Российской Федерации» настоящее Постановление окончательно, не подлежит обжалованию, вступает в силу немедленно после провозглашения, действует непосредственно и не требует подтверждения другими органами и должностными лицами.

9. Согласно статье 78 Федерального конституционного закона «О Конституционном Суде Российской Федерации» настоящее Постановление подлежит незамедлительному опубликованию в Собрании законодательства Российской Федерации и «Российской газете». Постановление должно быть опубликовано также в «Вестнике Конституционного Суда Российской Федерации».

Конституционный Суд
Российской Федерации