

По делу о проверке конституционности положений пункта 5 статьи 48 и статьи 58 Федерального закона "Об основных гарантиях избирательных прав и права на участие в референдуме граждан Российской Федерации", пункта 7 статьи 63 и статьи 66 Федерального закона "О выборах депутатов Государственной Думы Федерального Собрания Российской Федерации" в связи с жалобой Уполномоченного по правам человека в Российской Федерации

Постановление · № 10-П · от 14.11.2005 · Конституционный Суд Российской Федерации · Действует без изменений

Именем

Российской Федерации

ПОСТАНОВЛЕНИЕ

КОНСТИТУЦИОННОГО СУДА РОССИЙСКОЙ ФЕДЕРАЦИИ

по делу о проверке конституционности положений пункта 5 статьи 48 и статьи 58 Федерального закона "Об основных гарантиях избирательных прав и права на участие в референдуме граждан Российской Федерации", пункта 7 статьи 63 и статьи 66

Федерального закона "О выборах депутатов Государственной Думы Федерального Собрания Российской Федерации" в связи с жалобой Уполномоченного по правам человека в Российской Федерации

город Москва 14 ноября 2005 года

Конституционный Суд Российской Федерации в составе председательствующего В.Г.Ярославцева, судей Н.С.Бондаря, Г.А.Гаджиева, А.Л.Кононова, Л.О.Красавчиковой, С.П.Маврина, Ю.Д.Рудкина, А.Я.Сливы, Б.С.Эбзеева,

с участием представителя Уполномоченного по правам человека в Российской Федерации - кандидата юридических наук Н.В.Васильева, постоянного представителя Государственной Думы в Конституционном Суде Российской Федерации Е.Б.Мизулиной, 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 (часть 4) Конституции Российской Федерации, пунктом 3 части первой, частями третьей и четвертой статьи 3, пунктом 3 части второй статьи 22, статьями 36, 74, 86, 96, 97 и 99 Федерального конституционного закона "О Конституционном Суде Российской Федерации", рассмотрел в открытом заседании дело о проверке конституционности положений пункта 5 статьи 48 и статьи 58 Федерального закона "Об основных гарантиях избирательных прав и права на участие в референдуме граждан Российской Федерации", пункта 7 статьи 63 и статьи 66 Федерального закона "О выборах депутатов Государственной Думы Федерального Собрания Российской Федерации".

Поводом к рассмотрению дела явилась жалоба Уполномоченного по правам человека Российской Федерации на нарушение указанными законоположениями конституционных прав гражданина В.Б.Бочкова.

Заслушав сообщение судьи-докладчика Н.С.Бондаря, объяснения представителей сторон, мнение специалиста - кандидата юридических наук А.Е.Любарева, выступление приглашенного в заседание представителя от Центральной избирательной комиссии Российской Федерации - В.П.Волкова,

у с т а н о в и л:

1. Постановлением мирового судьи судебного участка N 1 Центрального округа города Курска от 23 декабря 2003 года, оставленным без изменения вышестоящими судебными инстанциями, гражданин В.Б.Бочков в соответствии со статьей 5.12 КоАП Российской Федерации был подвергнут наказанию в виде административного штрафа в размере 1000 рублей. Признаки состава правонарушения, предусмотренного указанной статьей, суды усмотрели в том, что в период избирательной кампании по выборам депутатов Государственной Думы в октябре - ноябре 2003 года В.Б.Бочков составил, подготовил для печати и передал индивидуальному предпринимателю для изготовления тиражом 500 экземпляров агитационный материал с призывом к избирателям голосовать против всех кандидатов, а именно листовку "Против всех - правильный выбор", а затем распространил тираж без предоставления экземпляра (копии) либо фотографии листовки в избирательную комиссию; при этом В.Б.Бочков, не будучи кандидатом в депутаты, в нарушение пункта 7 статьи 63 Федерального закона "О выборах депутатов Государственной Думы Федерального Собрания Российской Федерации" оплатил изготовление агитационного материала из собственных денежных средств.

Заместитель Председателя Верховного Суда Российской Федерации, оставивший без удовлетворения надзорную жалобу на вынесенные по данному делу судебные решения, при оценке действий В.Б.Бочкова как неправомерных сослался также на пункт 5 статьи 48 Федерального закона "Об основных гарантиях избирательных прав и права на участие в референдуме граждан Российской Федерации", который предусматривает оплату расходов по проведению предвыборной агитации исключительно за счет средств соответствующих избирательных фондов в установленном законом порядке.

В жалобе Уполномоченного по правам человека в Российской Федерации, поданной в Конституционный Суд Российской Федерации в защиту конституционных прав гражданина В.Б.Бочкова, оспаривается конституционность указанных законоположений, как запрещающих гражданину предвыборную агитацию против всех кандидатов без предварительной оплаты расходов на ее проведение за счет средств соответствующих избирательных фондов, и находящихся в системной связи с ними положений статьи 58 Федерального закона "Об основных гарантиях избирательных прав и права на участие в референдуме граждан Российской Федерации" и статьи 66 Федерального закона "О выборах депутатов Государственной Думы Федерального Собрания Российской Федерации", устанавливающих исчерпывающий перечень субъектов, уполномоченных создавать избирательные фонды, - как не называющих в их числе граждан.

По мнению заявителя, оспариваемое регулирование фактически исключает возможность осуществления гражданами конституционного права свободно производить и распространять информацию любым законным способом в форме предвыборной агитации, имеющей целью побудить избирателей к голосованию против всех кандидатов, и тем самым противоречит статьям 29 (части 1 и 4) и 55 (часть 3) Конституции Российской Федерации.

Таким образом, предметом рассмотрения Конституционного Суда Российской Федерации по настоящему делу являются взаимосвязанные положения пункта 5 статьи 48 и статьи 58 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), а также пункта 7 статьи 63 и статьи 66 Федерального закона от 20 декабря 2002 года "О выборах депутатов Государственной Думы Федерального Собрания Российской Федерации" (в редакции от 23 июня 2003 года), как предполагающие запрет на проведение гражданами лично предвыборной агитации, направленной против всех включенных в избирательный бюллетень кандидатов, за счет собственных денежных средств.

2. Конституция Российской Федерации, утверждая согласно воле многонационального народа России незыблемость демократической основы ее суверенной государственности и признавая Российскую

Федерацию демократическим правовым государством, провозглашает свободные выборы высшим непосредственным выражением власти народа (абзац седьмой преамбулы; статья 1, часть 1; статья 3, часть 3).

Принцип свободных выборов, как указал Конституционный Суд Российской Федерации в Постановлении от 10 июня 1998 года N 17-П по делу о проверке конституционности отдельных положений статей 4, 13, 19 и 58 Федерального закона "Об основных гарантиях избирательных прав и права на участие в референдуме граждан Российской Федерации", предполагает, в частности, наличие у избирателей права выражать свою волю в любой из юридически возможных форм голосования в соответствии с установленными законодателем процедурами, с тем чтобы исключалась возможность искажения существа волеизъявления избирателей; воля избирателей может быть выражена голосованием не только за или против отдельных кандидатов, но и в форме голосования против всех внесенных в избирательный бюллетень кандидатов.

В целях гарантирования свободных выборов федеральный законодатель в силу статей 3, 29 и 32 Конституции Российской Федерации во взаимосвязи с ее статьями 71 (пункт "в"), 72 (пункт "б" части 1) и 76 (части 1 и 2) вправе устанавливать порядок и условия их информационного обеспечения. Вместе с тем, поскольку выборы могут считаться свободными, только если гражданам реально гарантированы право на получение и распространение информации и свобода выражения мнений, законодатель, обеспечивая указанные права, обязан соблюдать баланс конституционно защищаемых ценностей - права на свободные выборы и свободы слова и информации, не допуская при этом 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).

Этому корреспондируют и правовые позиции Европейского Суда по правам человека, сформулированные им в ряде решений, посвященных распространению информации в период избирательной кампании. В частности, в постановлении от 19 февраля 1998 года по делу "Боуман против Соединенного Королевства" (*Bowman v. U.K.*) отмечено следующее: право на свободу слова, гарантированное статьей 10 Конвенции о защите прав человека и основных свобод, необходимо рассматривать в свете права на свободные выборы; свободные выборы и свобода слова, в особенности свобода политической дискуссии, образуют основу любой демократической системы; оба права взаимосвязаны и укрепляют друг друга, поэтому особенно важно, чтобы в период, предшествующий выборам, всякого рода информация и мнения циркулировали свободно; однако при некоторых обстоятельствах эти два права, цель которых - обеспечить свободное выражение мнения народа при избрании законодательной власти, могут вступить в конфликт, и тогда может быть сочтено необходимым введение до или во время проведения выборов определенных ограничений свободы слова, которые неприемлемы в обычных условиях; устанавливая равновесие между этими двумя правами, государства - участники Конвенции достаточно свободны в своем усмотрении, как и во всем, что связано с организацией избирательной системы.

Осуществляя нормативное регулирование, направленное на разрешение возможных коллизий между правом на свободные выборы, с одной стороны, и свободой слова и выражения мнений - с другой, федеральный законодатель связан необходимостью обеспечения конституционных прав граждан как избирателей. По смыслу статей 29 (часть 4) и 32 (часть 2) Конституции Российской Федерации, граждане Российской Федерации, будучи носителями активного избирательного права и одновременно выступая субъектами права свободно искать, получать, передавать, производить и распространять информацию любым законным способом, не могут рассматриваться лишь как объект информационного обеспечения выборов, - в процессе выборов они вправе осуществлять деятельность, направленную на активное отстаивание своей предвыборной позиции и склонение сообразно с ней других избирателей к голосованию за или против конкретных кандидатов либо к выражению негативного отношения ко всем участвующим в выборах кандидатам. Исключение для

граждан возможности проводить предвыборную агитацию или отсутствие надлежащих законодательных гарантий ее реализации означало бы, по существу, отказ в праве реально повлиять на ход избирательного процесса, а сам по себе избирательный процесс сводился бы лишь к факту голосования.

Нормативное содержание права на предвыборную агитацию, в котором воплощаются интересы избирателей, направленные на формирование персонального состава выборного органа публичной власти, включает правомочие участников избирательного процесса, в том числе избирателей, осуществлять агитационную деятельность, имеющую целью побудить голосовать на выборах определенным образом. Поэтому, если федеральный законодатель в порядке реализации своих дискреционных полномочий признал возможность голосования на выборах посредством заполнения графы "против всех" в избирательном бюллетене, он обязан урегулировать и проведение соответствующей предвыборной агитации.

3. Федеральный закон "Об основных гарантиях избирательных прав и права на участие в референдуме граждан Российской Федерации" (подпункт 4 статьи 2 и пункт 2 статьи 48) признает предвыборной агитацией деятельность, осуществляемую в период избирательной кампании и имеющую целью побудить или побуждающую избирателей к голосованию за кандидата, кандидатов, список кандидатов или против него (них) либо против всех кандидатов (против всех списков кандидатов). Таким образом, деятельность, направленная на склонение избирателей к выражению при голосовании недоверия всем включенным в избирательный бюллетень кандидатам, была определено и недвусмысленно отнесена федеральным законодателем к предвыборной агитации. Из этого следует, что право агитировать против всех участвующих в выборах кандидатов, как одна из составляющих права участвовать в предвыборной агитации, в силу подпункта 28 статьи 2 Федерального закона "Об основных гарантиях избирательных прав и права на участие в референдуме граждан Российской Федерации", относится к признанным законодателем избирательным правам граждан. Данный вывод подтверждается взаимосвязанными положениями пункта 1 статьи 4 и пункта 1 статьи 48 названного Федерального закона, закрепляющими, что гражданин Российской Федерации, который достигнет на день голосования возраста 18 лет, вправе участвовать в предусмотренных законом и проводимых законными методами избирательных действиях, а значит - осуществлять в допускаемых законом формах и законными методами предвыборную агитацию.

Однако юридические возможности граждан по проведению предвыборной агитации, в том числе агитации против всех кандидатов, имеют существенные особенности, о чем свидетельствует анализ других норм того же Федерального закона, которыми регулируется порядок информационного обеспечения выборов и финансирования избирательной кампании. Так, иные участники избирательного процесса - кандидаты и избирательные объединения самостоятельно определяют содержание, формы и методы своей агитации, самостоятельно проводят ее, а также вправе в установленном законодательством порядке привлекать для ее проведения иных лиц (пункт 4 статьи 48); расходы на проведение предвыборной агитации осуществляются исключительно за счет соответствующих избирательных фондов в установленном законом порядке (пункт 5 статьи 48); обязанность создания избирательных фондов для финансирования избирательной кампании возложена только на кандидатов и избирательные объединения (пункт 1 статьи 58); лишь кандидаты и избирательные объединения вправе беспрепятственно распространять печатные, а равно аудиовизуальные и иные агитационные материалы в порядке, установленном законодательством Российской Федерации (пункт 1 статьи 54). Аналогичные нормы содержатся в Федеральном законе "О выборах депутатов Государственной Думы Федерального Собрания Российской Федерации" (пункты 4 и 9 статьи 57, пункт 1 статьи 63).

Введение федеральным законодателем различных условий реализации права на предвыборную агитацию для граждан как участников избирательного процесса, с одной стороны, и кандидатов

(избирательных объединений) - с другой, как направленное на достижение конституционных целей, связанных с обеспечением прозрачности выборов, равенства кандидатов перед законом вне зависимости от материального положения, и предотвращение злоупотреблений, само по себе не может рассматриваться как не совместимое с конституционными принципами и нормами.

Между тем проведение предвыборной агитации, побуждающей избирателей выразить свою волю посредством заполнения графы "против всех" в избирательном бюллетене, с привлечением средств избирательных фондов, которые создаются специально для того, чтобы кандидаты смогли реализовать свое пассивное избирательное право, в рамках демократического избирательного процесса объективно затруднено. Самостоятельное же, за счет собственных денежных средств осуществление гражданами предвыборной агитации против всех кандидатов федеральным законом не регламентируется, что может рассматриваться правоприменительной практикой (и об этом свидетельствуют материалы настоящего дела) и как абсолютный запрет для граждан проводить такую агитацию.

4. При регулировании общественных отношений, включая избирательные, федеральный законодатель связан конституционным принципом соразмерности и вытекающими из него требованиями адекватности и пропорциональности используемых правовых средств. Как неоднократно указывал Конституционный Суд Российской Федерации в своих решениях, в тех случаях, когда конституционные нормы позволяют законодателю установить ограничения закрепляемых ими прав, он не может осуществлять такое регулирование, которое посягало бы на само существо того или иного права и приводило бы к утрате его реального содержания; даже имея цель воспрепятствовать злоупотреблению правом, он должен использовать не чрезмерные, а только необходимые и обусловленные конституционно признаваемыми целями таких ограничений меры. Исходя из этого федеральный законодатель не вправе принимать нормативные решения, влекущие лишение граждан Российской Федерации права проводить предвыборную агитацию против всех кандидатов, если в избирательном бюллетене имеется графа "против всех", вводимый же им порядок реализации данного права должен отвечать требованиям формальной определенности и обеспечивать гражданину возможность соотносить с ним свое поведение, предвидеть в разумной степени последствия, которые может повлечь за собой то или иное его действие.

Такой подход согласуется с выраженной и неоднократно подтвержденной Конституционным Судом Российской Федерации правовой позицией, согласно которой общеправовой критерий определенности, ясности, недвусмысленности правовой нормы вытекает из конституционного принципа равенства всех перед законом и судом, поскольку такое равенство может быть обеспечено лишь при условии единообразного понимания и толкования правовой нормы всеми правоприменителями; неопределенность содержания правовой нормы, напротив, допускает возможность неограниченного усмотрения в процессе правоприменения и ведет к произволу, а значит - к нарушению принципов равенства и верховенства закона.

Между тем федеральный законодатель, признав право граждан на проведение предвыборной агитации против всех кандидатов, не предусмотрел специальное нормативное обеспечение данного права, прежде всего в части, касающейся возможности использования для ее финансирования иных, помимо избирательных фондов, средств, в результате чего поставил граждан в ситуацию недопустимой неопределенности относительно правил правомерного участия в избирательном процессе.

Федеральные законы "Об основных гарантиях избирательных прав и права на участие в референдуме граждан Российской Федерации" (пункт 5 статьи 59) и "О выборах депутатов Государственной Думы Федерального Собрания Российской Федерации" (пункт 6 статьи 69) прямо говорят лишь о добровольном бесплатном личном выполнении гражданами работ, оказании ими услуг по подготовке и проведению выборов без привлечения третьих лиц.

Указанные нормы, содержащие критерии правомерности деятельности гражданина, не отнесенной к

предвыборной агитации, но могущей иметь агитационную цель, ни сами по себе, ни во взаимосвязи с другими нормами избирательного законодательства не позволяют с достаточной степенью точности отграничить ее от неправомерной предвыборной агитации.

Более того, даже деятельность, соответствующая этим критериям, может рассматриваться как нарушение условий правомерной предвыборной агитации. Так, пункт 3 статьи 54 Федерального закона "Об основных гарантиях избирательных прав и права на участие в референдуме граждан Российской Федерации" не требует от граждан предоставления в соответствующую избирательную комиссию изготовленных ими экземпляров печатных агитационных материалов или их копии, экземпляров аудиовизуальных агитационных материалов, фотографий иных агитационных материалов до начала их распространения (такая обязанность возложена только на кандидатов и избирательные объединения), однако распространение агитационных материалов с нарушением данного требования запрещается пунктом 6 той же статьи и, как свидетельствует правоприменительная практика, служит основанием для привлечения граждан к административной ответственности за незаконную предвыборную агитацию в соответствии со статьей 5.12 КоАП Российской Федерации.

5. Таким образом, в условиях отсутствия в избирательном законодательстве формально определенного порядка реализации гражданами права на проведение лично предвыборной агитации против всех кандидатов за счет собственных (не являющихся средствами избирательных фондов) денежных средств норма, содержащаяся во взаимосвязанных положениях пункта 5 статьи 48 и статьи 58 Федерального закона "Об основных гарантиях избирательных прав и права на участие в референдуме граждан Российской Федерации", пункта 7 статьи 63 и статьи 66 Федерального закона "О выборах депутатов Государственной Думы Федерального Собрания Российской Федерации", как предполагающая запрет на проведение предвыборной агитации, направленной против всех кандидатов, гражданами лично за счет собственных денежных средств, представляет собой чрезмерное, не обусловленное конституционно значимыми целями ограничение свободы слова и права на распространение информации в форме предвыборной агитации, не отвечает требованиям определенности и недвусмысленности и потому не соответствует Конституции Российской Федерации, ее статьям 19, 29 (части 1 и 4) и 55 (часть 3).

Федеральному законодателю надлежит незамедлительно принять меры по урегулированию вопроса о порядке осуществления гражданами права на проведение предвыборной агитации против всех кандидатов.

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

п о с т а н о в и л:

1. Признать содержащуюся во взаимосвязанных положениях пункта 5 статьи 48 и статьи 58 Федерального закона "Об основных гарантиях избирательных прав и права на участие в референдуме граждан Российской Федерации", пункта 7 статьи 63 и статьи 66 Федерального закона "О выборах депутатов Государственной Думы Федерального Собрания Российской Федерации" норму, как предполагающую запрет на проведение предвыборной агитации, направленной против всех кандидатов, гражданами лично за счет собственных денежных средств, не соответствующей Конституции Российской Федерации, ее статьям 19, 29 (части 1 и 4) и 55 (часть 3).

Федеральному законодателю надлежит незамедлительно принять меры по урегулированию порядка осуществления гражданами права на проведение предвыборной агитации против всех кандидатов.

2. В соответствии с частью четвертой статьи 79 Федерального конституционного закона "О Конституционном Суде Российской Федерации" впредь до установления федеральным законодателем соответствующего регулирования судам и другим правоприменительным органам надлежит непосредственно применять Конституцию Российской Федерации, а также

руководствоваться настоящим Постановлением, с тем чтобы не допустить несоразмерные ограничения права граждан на личное проведение предвыборной агитации против всех кандидатов за счет собственных денежных средств.

3. Дело гражданина В.Б.Бочкова подлежит пересмотру в установленном порядке с учетом настоящего Постановления, если для этого нет иных препятствий.

4. Настоящее Постановление окончательно, не подлежит обжалованию, вступает в силу немедленно после провозглашения, действует непосредственно и не требует подтверждения другими органами и должностными лицами.

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

Конституционный Суд
Российской Федерации
N 10-П

ОСОБОЕ МНЕНИЕ

судьи Конституционного Суда Российской Федерации

Н.С.БОНДАРЯ

Конституционный Суд Российской Федерации в Постановлении от 14 ноября 2005 года признал оспариваемые взаимосвязанные положения пункта 5 статьи 48 и статьи 58 Федерального закона от 12 июня 2002 года "Об основных гарантиях избирательных прав и права на участие в референдуме граждан Российской Федерации", а также пункта 7 статьи 63 и статьи 66 Федерального закона от 20 декабря 2002 года "О выборах депутатов Государственной Думы Федерального Собрания Российской Федерации" не соответствующими Конституции Российской Федерации, ее статьям 19, 29 (части 1 и 4) и 55 (часть 3), как предполагающие запрет на проведение гражданами лично за счет собственных денежных средств предвыборной агитации, направленной против всех кандидатов.

Считаю необходимым заявить о принципиальном несогласии с выводом Постановления и положенной в его основу аргументацией.

1. Итоговый вывод Постановления основывается, по существу, на двух принципиальных тезисах. Во-первых, якобы право граждан на проведение предвыборной агитации против всех кандидатов определяется, в своей основе, нормативным содержанием конституционного права на свободное распространение информации; именно поэтому оспариваемое регулирование не соответствует требованиям статьи 29 (части 1 и 4) Конституции Российской Федерации, несоразмерно ограничивает конституционное право на распространение информации. Во-вторых, предвыборная агитация против всех кандидатов равноценна по своим юридическим характеристикам предвыборной агитации за или против конкретных кандидатов, поскольку в условиях равного избирательного права все голоса избирателей - за, против конкретных кандидатов, против всех кандидатов - имеют одинаковый вес.

Названные тезисы не имеют, по моему мнению, конституционного обоснования, находятся в противоречии с ранее сформулированными правовыми позициями Конституционного Суда Российской Федерации и выходят за пределы рационального понимания современных проблем финансового обеспечения предвыборной агитации, в частности против всех кандидатов.

2. Как следует из материалов дела, поводом для обращения Уполномоченного по правам человека в Конституционный Суд Российской Федерации послужила жалоба гражданина В.Б.Бочкова, привлеченного к административной ответственности за незаконное распространение 500 экземпляров агитационной листовки "Против всех - правильный выбор". Листовка не носила адресного, персонифицированного характера, не включала сведений о кандидатах, избирательных

объединениях, их программах, не раскрывала позицию заказавшего ее лица относительно необходимости голосования именно таким образом. Одним словом, содержание листовки ограничивалось призывом к избирателям голосовать на выборах против всех кандидатов без какого-либо информационного наполнения этого призыва. Конституционный Суд Российской Федерации, однако, счел, что распространение подобных материалов является выражением свободы слова (статья 29, часть 1, Конституции Российской Федерации), реализацией права свободно производить и распространять информацию любым законным способом (статья 29, часть 4, Конституции Российской Федерации) и, таким образом, находится под абсолютной защитой соответствующей статьи Конституции Российской Федерации.

Между тем совершенно очевидно, что такая деятельность - в данном случае гражданина В.Б.Бочкова - является не чем иным, как предвыборной агитацией в ее классическом, традиционном варианте, что подтверждается в том числе нормативно-правовым содержанием понятия "предвыборная агитация".

В частности, в действующем законодательстве под предвыборной агитацией понимается не распространение информации, а определенная, обладающая набором специфических признаков деятельность, осуществляемая в период избирательной кампании и 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 Федерального закона "Об основных гарантиях избирательных прав и права на участие в референдуме граждан Российской Федерации"); при этом пунктом 2 статьи 2 названного Федерального закона право участвовать в предвыборной агитации прямо отнесено к избирательным правам граждан Российской Федерации.

Право на предвыборную агитацию отлично от прав на свободу слова, распространение информации и выражение мнений, по крайней мере, в следующем:

- 1) оно реализуется в рамках избирательных правоотношений, являющихся по своей сути публично-правовыми, к которым не может быть применен принцип "разрешено все, что не запрещено";
 - 2) оно имеет специально-целевое назначение, связанное со склонением избирателей выразить свою волю определенным образом и тем самым повлиять на персональный состав выборных органов публичной власти;
 - 3) оно может быть реализовано не всегда, а лишь в строго определенные промежутки времени, устанавливаемые в качестве периодов предвыборной агитации;
 - 4) к различным субъектам права на предвыборную агитацию могут предъявляться различные, неодинаковые требования; более того, определенные категории в рамках соответствующего круга лиц могут быть как ограничены в данном праве, так и полностью исключены из числа его субъектов (например, лица, замещающие государственные или выборные муниципальные должности, государственные и муниципальные служащие);
 - 5) ни в одном из международных правовых актов право на предвыборную агитацию не рассматривается в качестве нормативного элемента свободы слова, свободы выражения мнений, свободы распространения информации. Напротив, международные правовые акты, затрагивающие вопросы организации и проведения выборов, обеспечения избирательных прав граждан, выделяют его в качестве самостоятельного избирательного права (часть 4 статьи 13 Конвенции о стандартах демократических выборов, избирательных прав и свобод в государствах - участниках СНГ).
3. Сформулированные в Постановлении от 14 ноября 2005 года выводы о природе права на предвыборную агитацию против всех кандидатов как элементе нормативного содержания права на свободу слова основаны также на некорректном использовании постановления Европейского Суда по правам человека от 19 февраля 1998 года по делу "Боуман (Bowman) против Соединенного Королевства".

В названном постановлении Европейский Суд пришел к выводу о наличии нарушения

гарантированного Конвенцией о защите прав человека и основных свобод права г-жи Филлис Боуман на свободу выражения мнений, которое заключалось в возбуждении в отношении нее уголовного преследования за распространение в предвыборный период листовок, содержащих информацию о взглядах трех основных кандидатов на аборт. Европейский Суд посчитал, что вмешательство государства в права заявительницы не отвечало критерию необходимости в демократическом обществе, поскольку правовое регулирование, позволившее инициировать уголовное производство, создавало непреодолимые препятствия для г-жи Боуман реализовать правомерную цель распространения соответствующих сведений по информированию населения избирательного округа о том, каково отношение кандидатов к аборту (пункт 47). При этом Европейский Суд отверг довод правительства о наличии у заявительницы такой альтернативной возможности по распространению информации, как регистрация в качестве кандидата на выборах: это, по мнению Европейского Суда, означало бы подмену цели информирования избирателей целью избрания в Парламент (пункт 46). Из сказанного следует, что Европейский Суд по правам человека полагает необходимым различать: а) деятельность по информированию избирателей, поддерживающую свободную политическую дискуссию в предвыборный период и способствующую формированию у избирателей адекватных представлений о позициях кандидатов, и б) информационное воздействие на избирателей со стороны кандидатов, имеющих целью замещение выборных должностей, что уже относится к предвыборной агитации.

Поэтому, ни в коей мере не ставя под сомнение выводы Европейского Суда, следует признать, что его решение "не работает" на вывод анализируемого Постановления Конституционного Суда Российской Федерации, если иметь в виду недопустимость отождествления (подмены) информирования и предвыборной информации.

В то же время имеются все основания утверждать о ранее сложившемся полном единстве правовых позиций Европейского Суда и Конституционного Суда Российской Федерации по этим вопросам. 4. Речь идет, в частности, о том, что проблема соотношения права на предвыборную агитацию с правами на свободу слова, свободу выражения мнений, свободу массовой информации уже была предметом рассмотрения Конституционного Суда. Так, в Постановлении от 30 октября 2003 года N 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" Конституционный Суд Российской Федерации, опираясь в том числе на постановление Европейского Суда по правам человека по делу "Боуман против Соединенного Королевства", прямо указал, что "свободу выражения мнений нельзя отождествлять со свободой предвыборной агитации, к которой не предъявляются требования объективности" (абзац третий пункта 3 мотивировочной части, выделено мною. - Н.Б.).

Конституционный Суд Российской Федерации особо подчеркнул, что 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 (абзац четвертый пункта 4.1 мотивировочной части). При этом, признав конституционным установленный федеральным законодателем запрет на проведение предвыборной агитации представителями средств массовой информации при осуществлении ими профессиональной деятельности, т. е. исключение их из числа субъектов предвыборной агитации, Конституционный Суд Российской Федерации отметил, что

информирование избирателей, представляющее собой реализацию права на свободу массовой информации и свободу выражения мнений, является важнейшей демократической функцией СМИ. И это, ранее сложившееся, единство позиций Европейского Суда по правам человека и Конституционного Суда Российской Федерации не случайно. Оно имеет в своей основе признание объективного различия в юридической природе и нормативном содержании вышеназванных прав.

5. Постановлением от 14 ноября 2005 года, по существу, пересмотрены и правовые позиции Конституционного Суда Российской Федерации о юридической природе института голосования против всех: в данном Постановлении Конституционный Суд Российской Федерации не только не признает возможность дифференцированного подхода к регулированию предвыборной агитации за или против конкретных кандидатов, с одной стороны, и предвыборной агитации, направленной против всех кандидатов, с другой, а, напротив, по существу, основывается на необходимости обеспечения равных правовых, материально-финансовых, организационных и иных условий агитации против кандидата N и кандидата "Против всех".

Между тем право на проведение предвыборной агитации против всех кандидатов, являющееся производным от самой по себе признаваемой законодателем в порядке реализации его дискреционных полномочий возможности избирателей выразить свою волю путем заполнения графы "против всех" в избирательном бюллетене, подлежит законодательному регулированию и конституционно-правовой оценке исходя из юридических характеристик института голосования против всех кандидатов в системе действующего правового регулирования избирательных правоотношений.

Юридическое значение голосов, поданных на выборах против всех кандидатов (против всех списков кандидатов), как это следует из подпункта "б" пункта 2 статьи 70 Федерального закона "Об основных гарантиях избирательных прав и права на участие в референдуме граждан Российской Федерации", таково, что, если в одномандатном или едином избирательном округе число голосов избирателей, поданных за кандидата, набравшего наибольшее число голосов по отношению к другому кандидату (другим кандидатам), меньше, чем число голосов избирателей, поданных против всех кандидатов, соответствующая избирательная комиссия признает выборы несостоявшимися. Этим их значение в процессе выборов ограничивается, что в полной мере соответствует правовым позициям Конституционного Суда Российской Федерации.

В Постановлении от 29 ноября 2004 года N 17-П по делу о проверке конституционности абзаца первого пункта 4 статьи 64 Закона Ленинградской области "О выборах депутатов представительных органов местного самоуправления и должностных лиц местного самоуправления в Ленинградской области" Конституционный Суд Российской Федерации признал конституционным признание законодателем Санкт-Петербурга - в рамках предусмотренной федеральным законодательством сферы усмотрения - голосам, поданным на выборах против всех кандидатов, строго целевого итогово-учетного назначения, связанного с решением вопроса о признании выборов состоявшимися. При этом Конституционный Суд Российской Федерации исходил из того, что голосование против всех кандидатов, включенных в избирательные бюллетени, соотносится как с правом граждан Российской Федерации, руководствуясь собственными убеждениями, избирать или не избирать конкретных лиц в качестве представителей народа в выборные органы государственной власти и местного самоуправления, так и с самим институтом свободных выборов как демократического механизма формирования конституционной системы органов публичной власти.

По смыслу статей 1 (часть 1), 3 (часть 3), 17 (часть 3) и 32 (части 1 и 2) Конституции Российской Федерации в их взаимосвязи, конституционные ценности, связанные с реализацией избирательных прав, могут вступать между собой в известное противоречие, поскольку интересы отдельных избирателей, которыми предопределяется их волеизъявление в процессе выборов, в том числе путем голосования "против всех кандидатов", не всегда совпадают с публичным интересом формирования органов публичной власти. На уровне конституционного статуса личности это, с

одной стороны, право каждого гражданина принимать участие в избрании представителей народа в органы публичной власти и быть избранным в качестве такого представителя, а с другой - право каждого гражданина по своему усмотрению отказывать в доверии некоторым или всем участвующим в выборах кандидатам; на уровне же института выборов в целом это - задача формирования органов публичной власти, обеспечение их представительного и легитимного характера.

6. Одним из выявленных Конституционным Судом Российской Федерации в названном Постановлении противоречий является коллизия между публичными интересами в формировании и периодической сменяемости состава избираемых органов публичной власти на основе принципа обязательности выборов (статья 5 Конвенции о стандартах демократических выборов, избирательных прав и свобод в государствах - участниках СНГ) и поддержании таким образом стабильности и непрерывности осуществления публичной властью возложенных на нее конституционных функций, включая обеспечение прав и свобод человека и гражданина как высшей конституционной ценности (статьи 2 и 18 Конституции Российской Федерации), и интересами отдельных избирателей, проводящими предвыборную агитацию, направленную на склонение избирателей к голосованию против всех участвующих в выборах кандидатов.

При этом, поскольку сами по себе избирательные права как права субъективные - в силу взаимосвязанных положений статей 1 (часть 1), 3 (часть 3) и 32 (части 1 и 2) Конституции Российской Федерации - по своей направленности неразрывно связаны с целями, вытекающими из статьи 32 (часть 1) Конституции Российской Федерации, согласно которой граждане Российской Федерации имеют право участвовать в управлении делами государства как непосредственно, так и через своих представителей, постольку (как непосредственно вытекает из названного Постановления) законодатель, избирая те или иные варианты снятия конфликта интересов, связанных с реализацией права на предвыборную агитацию, должен исходить из необходимости достижения объективного результата выборов и формирования на этой основе легитимных, представительных, работоспособных органов публичной власти.

Что же касается предвыборной агитации, направленной на склонение избирателей голосовать на выборах против всех кандидатов, то данная агитационная цель не только является альтернативной целям избрания или неизбрания конкретных лиц (избирательных объединений) в выборные органы публичной власти, но и во многом противостоит цели выборов как демократического института формирования и периодической сменяемости состава органов государственной власти и органов местного самоуправления, так как имеет своим назначением, как правило, добиться результата, когда выборы были бы признаны несостоявшимися.

В связи с этим создание одинаковых правовых, финансовых и организационно-технических условий для реализации предвыборной агитации против всех кандидатов и предвыборной агитации за или против конкретных кандидатов, к чему подталкивает законодателя Конституционный Суд Российской Федерации своим решением, противоречит конституционному назначению выборов и природе избирательных прав граждан. Это могло бы способствовать необоснованному продлению полномочий - за пределами установленных legislatures - выборных органов и должностных лиц публичной власти и создало бы угрозу стабильности государственной и муниципальной власти, препятствуя регулярной сменяемости выборных органов и эффективному осуществлению возложенных на них конституционных функций.

По смыслу содержащихся в Конституции Российской Федерации и международных правовых актах требований к законодательному обеспечению свободных выборов на основе принципа равного избирательного права, предполагающего равный вес голосов избирателей и равенство условий при осуществлении права голосовать, законодатель не вправе принимать решения, направленные на такую регламентацию избирательных отношений, при которой допускалось бы механическое уравнивание голосов избирателей, стремящихся к достижению различного результата, в соотношении с назначением выборов и целями реализации субъективных избирательных прав,

закрепленных в статьях 3 (часть 2) и 32 (часть 1) Конституции Российской Федерации.

Из самого по себе принципа равного избирательного права, как указал Европейский Суд по правам человека в своем решении от 2 марта 1987 года по делу "Матье-Моэн (Mathieu-Mohin) и Клерфейт (Clerfayt) против Бельгии", не следует, что все избирательные бюллетени имеют равный вес с точки зрения окончательного результата и что у всех кандидатов равные шансы на победу.

7. В контексте сказанного становится также очевидным, что допущение деятельности граждан, направленной на склонение избирателей к голосованию против всех кандидатов (против всех списков кандидатов) за счет собственных средств, - на что ориентирует законодателя Конституционный Суд Российской Федерации, - может привести к созданию необоснованных преимуществ в соотношении с иными участниками избирательного процесса, а также ставит под сомнение финансовую открытость выборов и возможность осуществления эффективного демократического гражданского контроля за ходом их финансирования и проведения. Кандидаты и избирательные объединения для финансирования своей избирательной кампании, включая проведение предвыборной агитации, по общему правилу, обязаны создавать избирательные фонды, имеющие своим предназначением обеспечение прозрачности выборов и равенства кандидатов перед законом вне зависимости от их материального положения. Правомерность создания избирательных фондов в соответствующих целях была подтверждена Конституционным Судом Российской Федерации в Определении от 1 октября 1998 года N 120-О. Избирательные фонды кандидатов формируются в том числе за счет добровольных пожертвований граждан (подпункт "в" пункта 5 статьи 58 Федерального закона "Об основных гарантиях избирательных прав и права на участие в референдуме граждан Российской Федерации"), которые, оказав кандидатам соответствующую финансовую поддержку, вправе за счет данных средств агитировать как за, так и против конкретных кандидатов, участвующих в выборах.

Осуществление же гражданами предвыборной агитации против всех кандидатов без ее оплаты из средств избирательных фондов породит различные виды неравенства: с одной стороны, между гражданами, финансирующими агитацию против всех, и гражданами, поддерживающими конкретных кандидатов, а с другой - между самими кандидатами, поскольку в таком случае кандидатам в рамках избирательной кампании пришлось бы конкурировать не только друг с другом, что происходит на равных условиях, но и с неограниченными - в сравнении с лимитированным объемом избирательных фондов - финансовыми возможностями кандидата "Против всех", используемыми в целях признания выборов несостоявшимися. Кроме того, такое дозволение ставит под сомнение прозрачность выборов, не позволит эффективно препятствовать финансовым манипуляциям со стороны групп давления, а также могущественным лицам или организациям, стремящимся деформировать мнение избирателей. Это противоречит конституционным принципам, вытекающим из статей 1 (часть 1), 3 (часть 3), 17 (часть 3) и 19 (часть 1) Конституции Российской Федерации.

8. В тоже время конституционный принцип равного избирательного права был бы доведен до абсурда, если исходить из возможности (которая напрашивается из идеологии Постановления от 14 ноября 2005 года) создания гражданами избирательного фонда некоего кандидата "Против всех" в целях проведения за счет входящих в него средств предвыборной агитации против всех кандидатов. Очевидно, что такой "фонд" работал бы на достижение целей, противоречащих конституционному назначению самого по себе института демократических выборов - на признание выборов несостоявшимися. Принимая же во внимание разобщенность электората, голосующего против всех, связанную с отсутствием у него общей идеологической основы и единой направленной воли, попытка введения механизма финансирования предвыборной агитации против всех, аналогичного предусмотренному для кандидатов и избирательных объединений, неизбежно привела бы к постановке вопроса о множественности таких избирательных фондов, положительное решение которого означало бы фундаментальное нарушение равного избирательного права. Создание же

одного избирательного фонда для проведения предвыборной агитации против всех кандидатов породило бы иную форму неравенства среди избирателей.

Между тем Конституционный Суд Российской Федерации подверг сомнению конституционность не только положений избирательного законодательства, предполагающих запрет на проведение гражданами предвыборной агитации против всех кандидатов без ее оплаты за счет средств соответствующих избирательных фондов, но и якобы находящихся с ними в нормативном единстве положений статьи 58 Федерального закона "Об основных гарантиях избирательных прав и права на участие в референдуме граждан Российской Федерации" и статьи 66 Федерального закона "О выборах депутатов Государственной Думы Федерального Собрания Российской Федерации", регулирующих создание избирательных фондов кандидатами и избирательными объединениями (в пункте 1 резолютивной части Постановления их совокупность названа единой ...нормой).

Однако данные положения не были применены и не подлежали применению в деле гражданина В.Б.Бочкова. Уполномоченный же по правам человека в Российской Федерации, как следует из статьи 125 (часть 4) Конституции Российской Федерации, пункта 3 части первой статьи 3 и статьи 96 Федерального конституционного закона "О Конституционном Суде Российской Федерации" в их системном единстве с положениями пункта 5 части первой статьи 29 Федерального конституционного закона "Об Уполномоченном по правам человека в Российской Федерации", вправе обращаться в Конституционный Суд Российской Федерации только в порядке конкретного нормоконтроля, т. е. с жалобой на нарушение конституционных прав и свобод гражданина законом, примененным или подлежащим применению в конкретном деле, и не может выходить за эти пределы. Таким образом, жалоба Уполномоченного по правам человека в Российской Федерации в этой части недопустима и производство по ней подлежало прекращению.

9. Из сказанного следует, что установление федеральным законодателем ограничений на осуществление гражданами предвыборной агитации против всех кандидатов (против всех списков кандидатов) не может рассматриваться как не совместимое с конституционными принципами ограничения прав и свобод граждан в целях защиты основ конституционного строя, а также прав и свобод других лиц, закрепленными в статье 55 (часть 3) Конституции Российской Федерации. Как в действовавшем на момент обращения заявителя в Конституционный Суд Российской Федерации, так и в новом действующем избирательном законодательстве содержится норма, гарантирующая добровольное бесплатное личное выполнение гражданином работ, оказание им услуг по подготовке и проведению выборов без привлечения третьих лиц (пункт 5 статьи 59 Федерального закона "Об основных гарантиях избирательных прав и права на участие в референдуме граждан Российской Федерации"; пункт 6 статьи 69 Федерального закона от 20 декабря 2002 года "О выборах депутатов Государственной Думы Федерального Собрания Российской Федерации" в редакции от 23 июня 2003 года; пункт 8 статьи 67 Федерального закона от 18 мая 2005 года "О выборах депутатов Государственной Думы Федерального Собрания Российской Федерации").

По смыслу данной нормы во взаимосвязи с нормами пунктов 1 и 3 статьи 48, а также статей 50-54 Федерального закона "Об основных гарантиях избирательных прав и права на участие в референдуме граждан Российской Федерации", граждане Российской Федерации, не располагая возможностью осуществлять деятельность, направленную на склонение избирателей к голосованию против всех участвующих в выборах кандидатов (против всех списков кандидатов), на каналах организаций телерадиовещания и в периодических печатных изданиях, а также посредством выпуска и распространения печатных, аудиовизуальных и других агитационных материалов, вправе осуществлять предвыборную агитацию против всех кандидатов (против всех списков кандидатов) посредством проведения массовых мероприятий, если это не сопровождается денежными расходами на производство агитационных материалов, и - при соблюдении того же условия - посредством иных не запрещенных законом методов (в частности, через сети общего пользования, включая Интернет).

Установление же того, осуществлялась ли предвыборная агитационная деятельность гражданином в соответствии либо, напротив, вопреки названным принципам правомерной предвыборной агитации, равно как и решение вопроса о возможности квалификации конкретной деятельности гражданина в качестве предвыборной агитации с присущими ей критериями наличия специальной агитационной цели, повторности и массовости, относится к прерогативам судов общей юрисдикции. При разрешении таких дел суды связаны правовыми позициями Конституционного Суда Российской Федерации, который неоднократно указывал, что право на судебную защиту является существенно ущемленным в тех случаях, когда суды при рассмотрении дела не исследуют по существу его фактические обстоятельства, ограничиваясь только установлением формальных условий применения нормы (постановления от 6 июня 1995 года N 7-П по делу о проверке конституционности абзаца 2 части седьмой статьи 19 Закона РСФСР "О милиции", от 13 июня 1996 года N 14-П по делу о проверке конституционности части пятой статьи 97 УПК РСФСР, от 28 октября 1999 года N 14-П по делу о проверке конституционности статьи 2 Федерального закона "О внесении изменений и дополнений в Закон Российской Федерации "О налоге на прибыль предприятий и организаций", от 14 июля 2003 года N 12-П по делу о проверке конституционности положений статей 4, 164 и 165 Налогового кодекса Российской Федерации, статьи 11 Таможенного кодекса Российской Федерации и статьи 10 Закона Российской Федерации "О налоге на добавленную стоимость").

Таким образом, оспариваемые положения избирательного законодательства, устанавливающие запрет на проведение гражданами предвыборной агитации против всех участвующих в выборах кандидатов (против всех списков кандидатов) без оплаты данной деятельности за счет средств соответствующих избирательных фондов, не могут рассматриваться как нарушающие избирательные права граждан, свободу выражения мнений и свободу слова и не противоречат 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 они - по своему конституционно-правовому смыслу в системе действующего правового регулирования - не исключают возможность осуществления гражданами Российской Федерации предвыборной агитационной деятельности, направленной на склонение избирателей к голосованию на выборах против всех включенных в избирательный бюллетень кандидатов (списков кандидатов), добровольно бесплатно лично, без привлечения третьих лиц, и не затрагивают право граждан свободно, во внеагитационных формах, выражать свою позицию по любым социально значимым вопросам в предвыборный период.

10. Как следует из пункта 1 резолютивной части Постановления от 14 ноября 2005 года, оспариваемые законоположения признаны не соответствующими Конституции Российской Федерации, ее статьям 19, 29 (части 1 и 2) и 55 (часть 3), поскольку предполагают запрет на проведение гражданами лично предвыборной агитации против всех кандидатов за счет собственных средств. Следовательно, неконституционность соответствующей нормы Конституционный Суд Российской Федерации усмотрел в несоразмерном ограничении конституционного права, т. е. в столь существенном вмешательстве в него публичной власти, которое посягает на самое его существо, блокирует его основное содержание.

Данный вывод Постановления не основан на предложенной Конституционным Судом Российской Федерации аргументации.

В мотивировочной части Постановления оспоренные законоположения подверглись конституционно-правовому анализу лишь с точки зрения их соответствия вытекающему из конституционного принципа равенства требованию определенности и согласованности правового регулирования. В результате Конституционный Суд Российской Федерации установил, что содержащаяся в них норма о недопустимости проведения предвыборной агитации без ее предварительной оплаты за счет средств соответствующих избирательных фондов может рассматриваться правоприменительной практикой и как абсолютный запрет для граждан проводить предвыборную агитацию против всех кандидатов. Он также пришел к заключению, что "федеральный законодатель не предусмотрел

какого-либо специального нормативного обеспечения признанного им права граждан на проведение предвыборной агитации против всех кандидатов, в результате чего поставил граждан в ситуацию недопустимой неопределенности относительно правил правомерного участия в избирательном процессе". Иными словами, Конституционный Суд Российской Федерации обнаружил неопределенность в законодательном регулировании порядка реализации права граждан на проведение предвыборной агитации против всех кандидатов.

Неопределенность же правового регулирования не может отождествляться с законодательным запретом. Напротив, установление (обнаружение) запрета, представляющего собой разновидность ограничения права, само по себе есть не что иное, как констатация совершенно определенного законодательного регулирования, ограничивающего свободу индивида путем исключения для него правовой возможности осуществлять некоторую деятельность. В связи с этим решение вопросов о наличии неконституционной неопределенности, с одной стороны, и неконституционного запрета - с другой, предполагает использование принципиально разной методологии конституционно-правового анализа.

Так, возможность признания той или иной нормы неконституционной ввиду ее неопределенности связана с выяснением того, является ли она сама по себе либо в системе действующего правового регулирования столь неясной для субъектов права, что на ее основе объективно невозможно формирование единообразной правоприменительной практики, а правоприменительные органы имеют в рамках данной нормы недопустимую в правовом государстве свободу усмотрения по ее истолкованию и применению, что неизбежно создает угрозу властного произвола и нарушения принципов равенства всех перед законом и равноправия.

В свою очередь, проверка конституционности законодательного запрета с точки зрения нарушения им конституционных прав и свобод человека и гражданина требует уяснения того, был ли соблюден законодателем вытекающий из статьи 55 (часть 3) Конституции Российской Федерации принцип соразмерности. Это предполагает решение, по крайней мере, следующих вопросов: во-первых, установлено ли ограничение в форме запрета в надлежащей законодательной форме; во-вторых, является ли оно необходимым; в-третьих, направлено ли оно на защиту конституционно значимых ценностей, могущих служить основанием для введения ограничений конституционных прав; в-четвертых, можно ли признать его адекватным и пропорциональным средством для защиты соответствующих конституционных ценностей, не посягает ли введенный запрет на само существо конституционного права и не приводит ли к утрате его реального содержания.

Данные вопросы не получили своего разрешения в Постановлении. Следовательно, вывод о неконституционности оспариваемых законоположений как содержащих в себе несоразмерное ограничение конституционного права является бездоказательным и противоречит юридической логике судебного решения, приводит к недопустимому рассогласованию мотивировочной и резолютивной частей Постановления; тем самым создаются предпосылки для неадекватного восприятия принятого решения, для дезориентации субъектов права - как законодателя и правоприменителей, так и правопользователей.

11. Резолютивная часть Постановления не содержит ясного порядка исполнения принятого решения, создавая угрозу произвольного правоприменения и нарушения конституционных прав и свобод граждан.

Признав неконституционным установленный оспариваемыми нормами избирательного законодательства запрет на проведение гражданами лично предвыборной агитации против всех кандидатов за счет собственных средств, не входящих в состав избирательных фондов кандидатов, и не предусмотрев специальный порядок исполнения принятого решения, в том числе в части срока обращения его к исполнению, Конституционный Суд Российской Федерации тем самым, по существу, позволил с момента вступления Постановления в силу, т. е. непосредственно после его провозглашения, проводить соответствующую агитацию за счет собственных денежных средств, не

установив при этом какие-либо критерии ограничений соответствующих сумм (например, хотя бы размерами добровольных пожертвований граждан в избирательные фонды кандидатов; но даже это предложение не было принято).

Правда, в пункте 2 резолютивной части Постановления Конституционный Суд Российской Федерации указал, что впредь до введения в действие соответствующего федерального закона надлежит непосредственно применять Конституцию Российской Федерации, а также руководствоваться данным Постановлением в части недопустимости несоразмерных ограничений прав граждан на личное проведение предвыборной агитации против всех кандидатов за счет собственных средств. Однако Конституция Российской Федерации не содержит непосредственной регламентации ни института голосования против всех, ни правил участия граждан в предвыборной агитации, ни порядка финансирования предвыборной агитации, направленной против всех кандидатов, за счет собственных средств граждан. В то же время, как уже отмечалось, Конституционный Суд Российской Федерации не исследовал вопрос о том, является ли законодательное ограничение права граждан на предвыборную агитацию против всех с использованием собственных средств соразмерным или же, напротив, чрезмерным. Уже поэтому в Постановлении не названы хотя бы ориентировочные критерии для оценки правоприменительными органами, включая суды, правомерности деятельности гражданина по проведению финансово-затратной предвыборной агитации против всех кандидатов. Тем самым Конституционный Суд Российской Федерации предоставил правоприменительным органам недопустимый и ничем не мотивированный уровень свободы усмотрения при решении вопроса, который прямо связан с применением мер административной ответственности, установленной статьей 5.12 КоАП Российской Федерации. Это противоречит конституционному принципу равенства и нарушает вытекающие из Конституции Российской Федерации принципы юридической ответственности, которые, как неоднократно указывал Конституционный Суд Российской Федерации, относятся к основам правопорядка и оказывают непосредственное влияние на конституционный статус физических лиц (например, Постановление от 30 июля 2001 года N 13-П по делу о проверке конституционности отдельных положений статей 7, 77 и 81 Федерального закона "Об исполнительном производстве").

Между тем Конституционный Суд Российской Федерации выработал в своей практике подход, согласно которому в силу пункта 12 статьи 75 Федерального конституционного закона "О Конституционном Суде Российской Федерации" Конституционный Суд Российской Федерации должен предусмотреть в судебном решении порядок вступления его в силу, а также порядок, сроки и особенности его исполнения, если немедленное исполнение принятого решения создает угрозу нарушения, в частности, баланса конституционно значимых интересов, стабильности правоотношений, прав и свобод других лиц при осуществлении прав и свобод человека и гражданина (Определения от 4 мая 2000 года N 101-О по жалобе ОАО "Северные магистральные нефтепроводы", от 7 марта 2003 года N 120-О об отказе в принятии к рассмотрению ходатайств гражданина М.В.Игнатьичева об официальном разъяснении Определения Конституционного Суда Российской Федерации от 9 апреля 2002 года N 69-О).

Представляется очевидным, что в условиях отсутствия специального законодательного регулирования порядка проведения гражданами лично предвыборной агитации против всех кандидатов за счет собственных денежных средств и отсутствия объективных конституционных критериев оценки правомерности соответствующей деятельности признание неконституционными оспариваемых законоположений обязывало Конституционный Суд Российской Федерации установить четкий порядок исполнения принятого решения, в том числе - путем отсрочки обращения его к исполнению (например, с началом новой очередной избирательной кампании по выборам органов публичной власти соответствующего уровня).

М Н Е Н И Е

1. Согласно подпункту 28 статьи 2 Федерального закона "Об основных гарантиях избирательных прав и права на участие в референдуме граждан Российской Федерации" под избирательными правами граждан понимаются: 1) конституционное право граждан избирать и быть избранными в органы государственной власти и органы местного самоуправления, 2) право участвовать в выдвижении кандидатов, списков кандидатов, 3) право участвовать в предвыборной агитации, 4) право наблюдать за проведением выборов, включая установление итогов выборов.

В этой формулировке проявляется позиция законодателя, ранжирующего избирательные права, признающего конституционными, а значит - неотчуждаемыми, принадлежащими каждому от рождения (см. статью 17, часть 2, Конституции Российской Федерации) только первое из них. Таким образом, право человека на участие в предвыборной агитации рассматривается как некое отраслевое право, на которое не распространяются конституционные гарантии, содержащиеся в главе 2 Конституции Российской Федерации.

Совершенно определенно законодатель не признает "естественный" характер и за правом человека на участие в предвыборной агитации путем агитации против всех кандидатов, поскольку оно, по его мнению, производно от самой установленной законом возможности голосовать против всех кандидатов. Установка законодателя понятна: агитация против всех носит, с его точки зрения, "деструктивный характер", поскольку направлена на подрыв одной из форм непосредственной демократии - периодических и обязательных выборов. При такой логике, если законодатель откажется от института "голосование против всех", то тогда автоматически не будет и права агитировать против всех.

Такие представления законодателя свидетельствуют о том, что допущена концептуальная ошибка при решении сложнейшей конституционной проблемы о соотношении конституционного права на свободные выборы (статья 32 Конституции Российской Федерации) и конституционного права на свободу слова, реализуемого в рамках избирательной кампании. В своем решении по делу "Боуман против Соединенного Королевства" Европейский Суд по правам человека отметил, что право на свободу слова, гарантированное статьей 10 Конвенции о защите прав человека и основных свобод, необходимо рассматривать в свете права на свободные выборы. Свободные выборы и свободы, в особенности свобода политической дискуссии, образуют основу любой демократической системы. Самое главное в правовой позиции Европейского Суда - это то, что эти два основных права человека взаимосвязаны, и поэтому они должны укреплять друг друга.

2. Служат ли оспоренные нормы, "встроенные" в институт предвыборной агитации, реализации этой цели?

Безусловно, есть связь между правомерной целью в виде обеспечения проведения свободных выборов и необходимостью введения определенных ограничений на финансирование избирательных кампаний и предвыборной агитации.

Особенно много такого рода законодательных ограничений стало появляться во многих странах мира после Уотергейтского дела в США. В поисках баланса между указанными конституционными ценностями стали применять различные варианты правового регулирования. Об этом же идет речь в уже цитировавшемся решении Европейского Суда по правам человека: устанавливая равновесие между этими двумя правами, Договаривающиеся Государства достаточно свободны в своем усмотрении, как и во всем, что связано с организацией избирательной системы.

В федеративных государствах вполне допустимо использование различных механизмов правового регулирования. Так, в федеральном законе США о финансировании избирательных кампаний закреплена норма, в соответствии с которой распространитель политической рекламы обязан предоставлять информацию о ней в государственный орган. В штате Индиана законодатель установил правило, в силу которого политическая реклама, которая явным образом призывает

голосовать за или против определенных кандидатов, должна содержать информацию, которая была бы хорошо заметна и недвусмысленно сообщала бы читателю, какие лица заплатили за это сообщение. Под "лицом" в этой норме понимается любое лицо - это слово не ограничено в своем значении кандидатами или их избирательными штабами или иными лицами, связанными с кандидатами. При этом в законе сделано исключение в отношении граждан, имеющих право рассылать до 100 экземпляров почтовых отправлений. Таким образом, в законе штата проводится различие между "незащищенным мелким независимым участником избирательной кампании" и "крупными корпорациями и иными организациями".

Согласно пункту 5 статьи 48 Федерального закона "Об основных гарантиях избирательных прав и права на участие в референдуме граждан Российской Федерации", пункту 9 статьи 57 Федерального закона "О выборах депутатов Государственной Думы Федерального Собрания Российской Федерации" любые расходы осуществляются исключительно из средств соответствующих избирательных фондов. В связи с этим проведение предвыборной агитации методами, предполагающими финансовые затраты, требует оплаты из избирательных фондов. Следовательно, единственными субъектами такой агитационной деятельности являются обладатели избирательных фондов, т. е. кандидаты, избирательные объединения, избирательные блоки. Использование гражданами для проведения предвыборной агитации, предполагающей даже самые минимальные собственные финансовые затраты, иных средств, кроме средств избирательных фондов, законом не предусмотрено. Это распространяется и на проводимую гражданами агитацию против всех кандидатов. В соответствии со статьей 5.12 КоАП Российской Федерации изготовление или распространение в период подготовки и проведения выборов, референдума агитационных печатных, аудиовизуальных материалов, не содержащих установленной федеральным законом информации об их тираже и о дате выпуска, о наименовании и об адресе организации либо о фамилии, об имени, отчестве, о месте жительства лица, изготовившего эти агитационные печатные, аудиовизуальные материалы, а также о наименовании организации либо о фамилии, об имени, отчестве лица, заказавшего изготовление этих агитационных печатных, аудиовизуальных материалов, а равно изготовление агитационных печатных, аудиовизуальных материалов, в которых перечисленные данные указаны неверно, влечет наложение административного штрафа на граждан - в размере от десяти до пятнадцати минимальных размеров оплаты труда, на должностных лиц - в размере от двадцати до тридцати минимальных размеров оплаты труда; на юридических лиц - в размере от двухсот до трехсот минимальных размеров оплаты труда.

3. Действующее правовое регулирование, призванное обеспечить установление баланса между правом на свободные выборы и правом на свободу слова в рамках избирательной кампании, может обеспечить как пользу, предоставляя возможность избирателям оценивать достоинства предвыборных агитационных материалов, так и вред, поскольку из-за действия указанных норм определенное количество граждан не захотят публично отстаивать свою гражданскую позицию. Оценивая федеральную норму, в соответствии с которой распространители политической рекламы должны предоставлять информацию о ней в государственный орган, Федеральный Апелляционный Суд США по 7 округу в деле Мейджерс обратил внимание на то, что это ограничение свободы слова, но оно менее обременительно в сравнении с тем ограничением, которое предусматривает закон штата Индиана, требуя указывать источники финансирования в самих текстах агитационных материалов, но и менее эффективно. При установлении ограничения, в силу которого информация об агитационном материале должна представляться в государственный орган (избирательную комиссию), информацией будет располагать избирательная комиссия, в то время как в тех случаях, когда информация содержится в самом тексте агитационного материала, мы имеем дело с таким способом распространения информации об участниках агитации, который доводит эту информацию непосредственно до избирателей.

Так в чем же смысл, цель тех оспоренных норм избирательного законодательства, в силу которых

экземпляры печатных агитационных материалов и т. д. до начала их распространения должны были представлены в соответствующую избирательную комиссию (пункт 3 статьи 54 Федерального закона "Об основных гарантиях избирательных прав")? Нет ли тут попытки ввести цензурирование, прямо запрещенное Конституцией Российской Федерации (статья 29, часть 5)? Именно так и считает гражданин В.Б.Бочков, в интересах которого Уполномоченный по правам человека в Российской Федерации обратился в Конституционный Суд Российской Федерации.

При таком варианте правового регулирования искажается роль избирательных комиссий при проведении избирательных компаний, поскольку именно они рассматриваются в качестве гаранта, обеспечивающего реализацию права на свободные выборы. Между тем информированность самих избирателей, обеспечиваемая через указание источников финансирования в агитационных материалах, позволяет обеспечить подлинно свободные выборы. И только в этом случае одно конституционное право (право на свободу мнений) будет приводить к усилению другого права (права на свободные выборы). Информация о том, кто причастен к финансированию агитационных материалов, важна прежде всего для избирателей, а не для избирательных комиссий.

Следовательно, вытекающий из конституционного права баланс между правом на свободные выборы и правом на свободу слова должен предопределять концепцию избирательного законодательства в той ее части, которая касается финансирования предвыборной агитации.

Всегда, когда Конституционный Суд Российской Федерации обращался к анализу нормативного содержания конституционного права на свободу слова и свободу выражения мнений, он напоминал, что согласно статье 17 (часть 3) Конституции Российской Федерации осуществление прав и свобод человека и гражданина не должно нарушать права и свободы других лиц. Исходя из этого Конституционный Суд Российской Федерации отмечает, что право на свободу слова и свободу выражения мнения находится в общей системе конституционно-правового регулирования. Это значит, что суды обязаны обеспечивать баланс названного права с другими конституционными правами и свободами - правом на защиту чести и доброго имени, правом на свободные выборы (определения Конституционного Суда Российской Федерации от 27 сентября 1995 года об отказе в принятии к рассмотрению жалобы гражданина А.В.Козырева, от 4 декабря 2003 года об отказе в принятии к рассмотрению жалобы гражданина В.А.Шлафмана на нарушение его конституционных прав пунктом 7 статьи 152 ГК Российской Федерации). По сути дела, это пример устоявшейся правовой позиции Конституционного Суда Российской Федерации, в соответствии с которой указанные конституционные права рассматриваются как не находящиеся в состоянии иерархии, из чего следует, что они должны сосуществовать, взаимно укрепляя друг друга. Следовательно, толкование норм Конституции Российской Федерации, закрепляющих конституционные права, предполагает уяснение взаимосвязей между ними, а поиск баланса конституционно защищаемых ценностей требует особого внимания законодателя при определении соразмерности вводимых ограничений.

Не случайно в Постановлении от 30 октября 2003 года по делу о проверке конституционности отдельных положений Федерального закона "Об основных гарантиях избирательных прав и права на участие в референдуме граждан Российской Федерации" Конституционный Суд Российской Федерации указал: "Законодатель обязан обеспечивать права граждан на получение и распространение информации о выборах и референдумах, соблюдая применительно к данному предмету регулирования баланс конституционно защищаемых ценностей - право 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)".

Указанная правовая позиция детерминирована тем, что в основе Конституции Российской Федерации лежит всеобщий либеральный принцип. Его проявление обычно усматривают в экономической

сфере. Из свободной конкуренции, свободы договора и торговли, свободы выбора профессии сама собой получается социальная гармония интересов и экономический рост.

Другим случаем проявления всеобщего либерального принципа является свободная борьба идей и мнений, из которой возникает некая гармония в виде истины.

См.: Решение Верховного Суда США по делу *Mc Connell v. Federal Election Comm'n*, V.S., 124 S. Ct. 619, 157L. Ed. 2d 491 (2003).

См.: Решение Федерального Апелляционного Суда США по 7 округу по делу *Брайан Мейджерс и др. против Марша Абелла и др.*, рассмотрено 7 апреля 2004 г. 361 F3d 350 (7-th Cir. 2004).

ОСОБОЕ МНЕНИЕ

судьи Конституционного Суда Российской Федерации

Л.О.КРАСАВЧИКОВОЙ

В своем Постановлении от 14 ноября 2005 года Конституционный Суд Российской Федерации признал не соответствующей Конституции Российской Федерации, ее статьям 19, 29 (части 1 и 4) и 55 (часть 3), норму, содержащуюся во взаимосвязанных положениях пункта 5 статьи 48 и статьи 58 Федерального закона "Об основных гарантиях избирательных прав и права на участие в референдуме граждан Российской Федерации", пункта 7 статьи 63 и статьи 66 Федерального закона "О выборах депутатов Государственной Думы Федерального Собрания Российской Федерации" как предполагающую запрет на проведение предвыборной агитации против всех кандидатов, гражданами лично за счет собственных денежных средств.

Ввиду несовпадения моей личной правовой позиции с основными оценками и общим итоговым выводом, содержащимся в Постановлении Конституционного Суда Российской Федерации по данному делу, в соответствии с частью первой статьи 76 Федерального конституционного закона "О Конституционном Суде Российской Федерации" считаю необходимым предельно кратко высказать свое мнение на этот счет.

Одним из ключевых положений, на которых выстроена мотивировочная часть Постановления, является тезис о том, что законодатель, признав возможность голосования на выборах посредством заполнения графы "против всех" в избирательном бюллетене, обязан осуществить и правовое регулирование проведения соответствующей предвыборной агитации. Однако нельзя не видеть того вполне очевидного обстоятельства, что применительно к особенностям (как собственно юридическим, так и социальным) правового института голосования против всех законодатель, действуя в рамках своих дискреционных полномочий, мог избрать и такую модель правового регулирования, которая предусмотрена действующим избирательным законодательством. Как известно, само по себе наличие или отсутствие в избирательном бюллетене графы "против всех" не является сколь либо значимой характеристикой степени демократичности избирательного законодательства соответствующего государства: в большинстве зарубежных стран такие графы отсутствуют. Включая в избирательный бюллетень указанную графу, законодатель придал юридическое значение подобному волеизъявлению граждан в связи с решением вопроса о признании выборов состоявшимися, что уже само по себе свидетельствует об отсутствии неопределенности как в содержании правовых норм института голосования против всех, так и в установленном ими правовом регулировании данного вида отношений.

В силу приведенных доводов считаю также возможным согласиться с аргументацией и выводами, изложенными в Особом мнении судьи Конституционного Суда Российской Федерации Н.С.Бондаря.

ОСОБОЕ МНЕНИЕ

судьи Конституционного Суда Российской Федерации

С.П.МАВРИНА

Конституционный Суд Российской Федерации своим Постановлением от 14 ноября 2005 года признал не соответствующим статьям 19, 29 (части 1 и 4) и 55 (часть 3) Конституции Российской Федерации запрет на проведение предвыборной агитации, направленной против всех кандидатов, осуществляемой гражданами России лично и за счет собственных денежных средств. Указанный запрет в соответствии с выраженной в Постановлении позицией содержится в настоящее время в норме, представленной взаимосвязанными положениями пункта 5 статьи 48 и статьи 58 Федерального закона "Об основных гарантиях избирательных прав и права на участие в референдуме граждан Российской Федерации", пункта 7 статьи 63 и статьи 66 Федерального закона "О выборах депутатов Государственной Думы Федерального Собрания Российской Федерации". Доводы, положенные в основу данного вывода, не представляются убедительными, в связи с чем нахожу необходимым заявить о своем несогласии как с итоговым выводом Постановления, так и с используемой для его обоснования аргументацией.

Сделанный Конституционным Судом Российской Федерации вывод базируется, в частности, на признании производности права граждан на проведение предвыборной агитации против всех кандидатов от конституционного права на получение и распространение информации, а также свободу выражения мнений, которые не должны подвергаться ограничениям ввиду необходимости обеспечения в период избирательной кампании реализации прав граждан на свободные выборы и свободу слова.

Вместе с тем представляется, что отсутствие ограничений в реализации гражданами права на проведение предвыборной агитации против всех кандидатов создает условия для использования любых финансовых средств, не контролируемых как по своему объему, так и по источнику происхождения. В этом смысле можно и нужно говорить о том, что практическое осуществление Постановления Конституционного Суда Российской Федерации в состоянии привести к созданию для лиц, агитирующих против всех кандидатов, необоснованных преимуществ в сравнении с иными участниками избирательного процесса, вынужденными проводить свою агитационную деятельность в условиях финансовой открытости и ограниченности размеров избирательных фондов.

С этой точки зрения более правильным представляется та позиция, которая изложена в Особом мнении по данному делу судьей Конституционного Суда Российской Федерации Н.С.Бондарем. Согласно этой позиции, предвыборную агитацию против всех кандидатов следует рассматривать в качестве разновидности политической агитации, которая в состоянии иметь место лишь в определенные промежутки времени, только в рамках избирательных публично-правовых отношений и может подвергаться ограничениям, необходимым в демократическом обществе для обеспечения избирательных прав других лиц.

Полагаю необходимым полностью согласиться с Особым мнением судьи Н.С.Бондаря, разделяя его выводы и положенную в их обоснование аргументацию.