



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, Конституционный Суд Российской Федерации

установил:

1. Постановлением мирового судьи судебного участка № 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 № 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 определена 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

постановил:

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".

Председательствующий -  
судья Конституционного Суда  
Российской Федерации  
В.Г.Ярославцев

Судьи Конституционного Суда  
Российской Федерации  
Н.С.Бондарь  
Г.А.Гаджиев  
А.Л.Кононов  
Л.О.Красавчикова  
С.П.Маврин  
Ю.Д.Рудкин  
А.Я.Слива  
Б.С.Эбзеев