



Именем
Российской Федерации

ПОСТАНОВЛЕНИЕ
КОНСТИТУЦИОННОГО СУДА РОССИЙСКОЙ ФЕДЕРАЦИИ

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

город Москва

30 октября 2003 года

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

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

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

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

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

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

Заслушав сообщения судей-докладчиков М.В.Баглая и В.Г.Стрекозова, объяснения сторон и их представителей, заключение эксперта - доктора юридических наук М.А.Федотова, выступления приглашенных в заседание полномочного представителя Правительства Российской Федерации в

Конституционном Суде Российской Федерации М.Ю.Барщевского, представителей: от Центральной избирательной комиссии Российской Федерации - В.И.Лысенко и М.В.Гришиной, от Генерального прокурора Российской Федерации - М.Н.Малиновского, исследовав представленные документы и иные материалы, Конституционный Суд Российской Федерации

установил:

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

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

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

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

В жалобе гражданина С.А.Бунтмана, направленной в Конституционный Суд Российской Федерации, утверждается, что положение пункта 5 статьи 45 Федерального закона "Об основных гарантиях избирательных прав и права на участие в референдуме граждан Российской Федерации", запрещающее давать в информационных теле- и радиопрограммах, публикациях в периодических печатных изданиях комментарии к сообщениям о проведении предвыборных мероприятий, а также регулирующие вопросы предвыборной агитации статья 48 того же Федерального закона нарушают конституционные гарантии свободы информации и избирательных прав. В заседании Конституционного Суда Российской Федерации представитель заявителя адвокат П.А.Астахов уточнил предмет жалобы в части, касающейся статьи 48, и просил проверить конституционность подпунктов "в", "ж" ее пункта 2, признающих предвыборной агитацией описание возможных последствий избрания или неизбрания кандидата и иные действия, имеющие целью побудить или побуждающие избирателей голосовать за кандидатов или против них, а также против всех кандидатов, во взаимосвязи с подпунктом "ж" пункта 7 данной статьи.

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

предпочтения какому бы то ни было кандидату.

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

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

Таким образом, только эти законоположения - в силу статьи 125 (часть 4) Конституции Российской Федерации, пункта 3 части первой и части третьей статьи 3, части первой статьи 36, части третьей статьи 74, части первой статьи 96 и пункта 2 статьи 97 Федерального конституционного закона "О Конституционном Суде Российской Федерации" - являются предметом проверки Конституционного Суда Российской Федерации по данной жалобе; в части, касающейся проверки иных оспариваемых К.А.Катаняном норм Федерального закона "Об основных гарантиях избирательных прав и права на участие в референдуме граждан Российской Федерации", производство по его жалобе подлежит прекращению в соответствии с пунктом 2 части первой статьи 43 и статьей 68 Федерального конституционного закона "О Конституционном Суде Российской Федерации".

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

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

Конституционность подпункта "ж" пункта 7 статьи 48 Федерального закона "Об основных гарантиях избирательных прав и права на участие в референдуме граждан Российской Федерации", устанавливающего безусловный запрет на проведение предвыборной агитации представителями организаций, осуществляющих выпуск средств массовой информации, при осуществлении ими

профессиональной деятельности и тем самым исключаящего их из числа субъектов правомерной предвыборной агитации, а следовательно, не допускающего распространения на них предписания пункта 2 статьи 49 названного Федерального закона о возможности проведения агитации в указанный период, К.С.Рожковым не оспаривается. Не подвергая сомнению необходимость законодательного разграничения предвыборной агитации и информирования избирателей, нарушение своих конституционных прав заявитель, по существу, связывает с неопределенностью положений пункта 2 статьи 48 этого Федерального закона, определяющих виды действий, подпадающих под понятие предвыборной агитации.

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

Следовательно, предметом проверки по жалобе К.С.Рожкова являются положения, содержащиеся в подпунктах "в", "г" пункта 2 статьи 48 Федерального закона "Об основных гарантиях избирательных прав и права на участие в референдуме граждан Российской Федерации"; в части, касающейся проверки конституционности пункта 2 статьи 49 названного Федерального закона, производство по данной жалобе подлежит прекращению.

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

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

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

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

Этим положениям корреспондируют требования Конвенции о защите прав человека и основных свобод, в соответствии с которыми свободные выборы должны проводиться с разумной периодичностью путем тайного голосования в таких условиях, которые обеспечивали бы свободное волеизъявление народа при выборе законодательной власти (статья 3 Протокола № 1); каждый имеет право на свободу выражения мнений, которое включает свободу придерживаться своего мнения и свободу получать и распространять информацию и идеи без какого-либо вмешательства со стороны органов публичной власти и независимо от государственных границ (пункт 1 статьи 10).

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

защищаемых ценностей - права на свободные выборы и свободы слова и информации и не допуская неравенства и несоразмерных ограничений (статьи 19 и 55 Конституции Российской Федерации; пункт 2 статьи 10 Конвенции о защите прав человека и основных свобод; пункт 3 статьи 19 Международного пакта о гражданских и политических правах).

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

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

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

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

несоразмерного ограничения прав и свобод человека и гражданина в конкретной правоприменительной ситуации, норма должна быть формально определенной, точной, четкой и ясной, не допускающей расширительного толкования установленных ограничений и, следовательно, произвольного их применения.

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

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

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

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

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

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

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

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

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

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

4.1. Названные положения Федерального закона "Об основных гарантиях избирательных прав

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

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

Что касается предвыборной агитации, то она определяется как деятельность, осуществляемая в период избирательной кампании, имеющая целью побудить или побуждающая избирателей к голосованию за кандидата, кандидатов, список кандидатов или против него (них) либо против всех кандидатов (против всех списков кандидатов) (пункт 4 статьи 2) и выражающаяся в призывах голосовать за или против кандидата (списка кандидатов) (подпункт "а" пункта 2 статьи 48), а также в иных действиях, указанных в подпунктах "б" - "ж" пункта 2 статьи 48. Следовательно, понятие "предвыборная агитация" включает в себя совокупность действий, имеющих целью побудить или побуждающих избирателей голосовать за или против кандидата, кандидатов или списков кандидатов и осуществляемых кандидатом, избирательным объединением, избирательным блоком самостоятельно либо в установленном законодательством порядке с привлечением иных лиц (пункт 4 статьи 48) со дня выдвижения или регистрации (пункт 1 статьи 49), а на каналах организаций телерадиовещания и в периодических печатных изданиях - за 30 дней до начала голосования (пункт 2 статьи 49).

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

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

4.2. Пункт 2 статьи 48 Федерального закона "Об основных гарантиях избирательных прав и права на участие в референдуме граждан Российской Федерации" признает предвыборной агитацией выражение предпочтения в отношении кого-либо из кандидатов, в частности указание на то, за кого

будет голосовать избиратель (подпункт "б"). Само по себе позитивное или негативное мнение о ком-либо из кандидатов не является предвыборной агитацией и не может послужить основанием для привлечения к административной ответственности представителя организации, осуществляющей выпуск средств массовой информации, если только не будет доказана специальная цель, а именно направленность на поддержку либо на противодействие конкретному кандидату, избирательному объединению, избирательному блоку. "Выражение предпочтения" является не чем иным, как разновидностью выражения мнений. Следовательно, применительно к профессиональной деятельности представителей средств массовой информации толкование такого действия, как выражение предпочтения, в качестве правонарушения - без доказанности его направленности именно на агитацию - означало бы ограничение свободы выражения мнений и нарушение свободы массовой информации (статья 29, части 1, 3 и 5 Конституции Российской Федерации).

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

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

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

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

Таким образом, подпункты "б", "в", "г", "д", "е" пункта 2 статьи 48 Федерального закона "Об основных гарантиях избирательных прав и права на участие в референдуме граждан Российской Федерации" во взаимосвязи с положениями статьи 45, подпунктом "а" пункта 2 и подпунктом "ж" пункта 7 статьи 48 - исходя из их конституционно-правового предназначения и смысла - не допускают расширительного понимания предвыборной агитации применительно к ее запрету для представителей организаций, осуществляющих выпуск средств массовой информации, при осуществлении ими профессиональной деятельности, т.е. без учета того, что противозаконной агитационной деятельностью (нарушающей предписание подпункта "ж" пункта 7 статьи 48) может признаваться только совершение ими предусмотренных в пункте 2 статьи 48 действий, преследующих специальную агитационную цель, - в отличие от информирования избирателей, в том числе во внешне сходной по форме с агитацией профессиональной деятельности, предусмотренной пунктом 5 статьи 45.

Положение пункта 5 статьи 45, согласно которому в информационных программах телевидения и радио не должно отдаваться предпочтение какому бы то ни было кандидату, избирательному

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

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

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

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

Действия, не имеющие целью побудить избирателей голосовать за кандидатов или против них, т.е. не обусловленные объективно подтвержденным умыслом добиться конкретного результата на выборах, не могут рассматриваться в качестве предвыборной агитации. Между тем, по смыслу подпункта "ж" пункта 2 статьи 48 в его взаимосвязи с определяющим понятие агитации пунктом 4 статьи 2, а также во взаимосвязи с подпунктом "ж" пункта 7 статьи 48 Федерального закона "Об основных гарантиях избирательных прав и права на участие в референдуме граждан Российской Федерации", под иными действиями, подпадающими под понятие неправомерной агитации, подразумеваются и такие действия представителей организаций, осуществляющих выпуск средств массовой информации, в процессе информационного обеспечения выборов, которые могут быть и не обусловлены объективно подтвержденным умыслом, сознательной направленностью действий добиться конкретного результата на выборах, поскольку использование законодателем понятия "действия, побуждающие голосовать" (в дополнение к понятию "действия, имеющие целью побудить голосовать") допускает - вместо выявления цели склонить избирателей голосовать определенным образом - оценку побудительного эффекта агитации.

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

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

Исходя из изложенного и руководствуясь статьями 6 и 68, частями первой и второй статьи 71, статьями 72, 75, 79, 87 и 100 Федерального конституционного закона "О Конституционном Суде

постановил:

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

2. Признать пункт 5 статьи 45 Федерального закона "Об основных гарантиях избирательных прав и права на участие в референдуме граждан Российской Федерации" не противоречащим Конституции Российской Федерации, поскольку содержащиеся в нем положения - по их конституционно-правовому смыслу в системе норм - не могут служить основанием для запрета представителям организаций, осуществляющих выпуск средств массовой информации, при осуществлении ими профессиональной деятельности высказывать собственное мнение, давать комментарии за пределами отдельного информационного блока и предполагают, что только в таком информационном блоке не должно содержаться комментариев и не должно отдаваться предпочтение кандидату, избирательному объединению, избирательному блоку по времени освещения предвыборной деятельности, объему печатной площади и соотношению ее предоставления бесплатно и за плату.

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

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

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

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

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

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

9. Согласно статье 78 Федерального конституционного закона "О Конституционном Суде

Российской Федерации" настоящее Постановление подлежит незамедлительному опубликованию в "Собрании законодательства Российской Федерации" и "Российской газете". Постановление должно быть опубликовано также в "Вестнике Конституционного Суда Российской Федерации".

Председатель
Конституционного Суда
Российской Федерации
В.Д.Зорькин

Судьи
Конституционного Суда
Российской Федерации
М.В.Баглай
Н.С.Бондарь
Г.А.Гаджиев
Ю.М.Данилов
Л.М.Жаркова
Г.А.Жилин
С.М.Казанцев
М.И.Клеандров
А.Л.Кононов
Л.О.Красавчикова
В.О.Лучин
Ю.Д.Рудкин
Н.В.Селезнев
А.Я.Слива
В.Г.Стрекозов
О.С.Хохрякова
Б.С.Эбзеев
В.Г.Ярославцев

№ 15-П

**МНЕНИЕ
СУДЬИ КОНСТИТУЦИОННОГО СУДА РОССИЙСКОЙ ФЕДЕРАЦИИ
Г.А. ГАДЖИЕВА**

Проголосовав за принятое постановление по существу рассматриваемого Конституционным Судом Российской Федерации вопроса, но оставшись в меньшинстве при голосовании по вопросу о включении статьи 3 (часть 3) Конституции Российской Федерации в перечень конституционных норм и принципов, которым противоречит положение подпункта "ж" пункта 2 статьи 48 Федерального закона "Об основных гарантиях избирательных прав и права на участие в референдуме граждан Российской Федерации", и будучи частично не согласным с мотивировкой принятого решения, излагаю свое мнение о несогласии с большинством судей.

В пункте 3 мотивировочной части Постановления содержится вывод о том, что "в целях защиты права на свободные выборы, являющиеся одной из основ конституционного строя, в том числе в целях обеспечения свободного волеизъявления избирателей, свобода выражения мнений для представителей средств массовой информации, как следует из статей 3 (часть 3), 17 (часть 3), 29 (часть 5), 32 (часть 2) и 55 (часть 3) Конституции Российской Федерации, может быть ограничена федеральным законом".

В качестве одного из принципов, образующих основы конституционного строя, нами рассматриваются не свободные выборы, а принцип народовластия, предполагающий, что единственным источником власти в Российской Федерации является ее многонациональный народ. Положения о том, что народ осуществляет свою власть непосредственно, и о том, что высшим непосредственным выражением власти народа являются референдум и свободные выборы (части 2 и 3 статьи 3 Конституции Российской Федерации), являются важнейшими гарантиями принципа народовластия.

В части 3 статьи 55 Конституции Российской Федерации федеральному законодателю предоставляется возможность вводить путем принятия закона ограничения прав и свобод человека и гражданина, но только в той мере, в какой это необходимо в целях 1) защиты основ конституционного

строю, 2) нравственности, 3) здоровья, 4) прав и законных интересов других лиц, 5) обеспечения обороны страны и 6) безопасности государства.

Все ли эти шесть целей могут приниматься во внимание для обоснования необходимости ограничения конституционного права распространять информацию? Или же допустимо иное истолкование части 3 статьи 55, которое исходит из местоположения данной статьи в главе 2 "Права и свободы человека и гражданина" Конституции Российской Федерации? Эта статья завершает перечень прав и свобод, и поэтому предусмотренный ею порядок и режим законодательных ограничений носит универсальный характер. В ней содержится исчерпывающий перечень тех целей, которые могут оправдать введение ограничений всех прав и свобод человека и гражданина. Универсальный характер указанного перечня не означает, что любое из основных прав и свобод, гарантируемых Конституцией Российской Федерации, может быть ограничено, ориентируясь на все шесть целей, перечисленных в части 3 ее статьи 55. Что-то из этих шести целей может быть соотносимо с тем или иным основным правом, а какие-то цели, если их иметь в виду при введении ограничений, могут привести к умалению права (часть 2 статьи 55 Конституции Российской Федерации).

Специфика конституционного права свободно выражать мнения такова, что оно может быть ограничено в целях защиты нравственности, здоровья, прав и законных интересов других лиц, обеспечения обороны страны и национальной безопасности. Что же касается такой цели, как защита основ конституционного строя, то возникают серьезные сомнения по поводу возможности ограничения свободы мнений для ее достижения. Основы конституционного строя - это перечень основополагающих принципов конституционного права Российской Федерации. Один из них - принцип народовластия (статья 3 Конституции Российской Федерации). Если предположить, что названный принцип из основ конституционного строя уже сам по себе достаточен для введения ограничений права на свободное выражение мнений, то тогда утрачивается равновесие между двумя равноценными основными правами - правом распространять информацию (часть 4 статьи 29 Конституции Российской Федерации) и правом избирать (часть 2 статьи 32 Конституции Российской Федерации).

А между тем Европейский Суд по правам человека в решении от 19 февраля 1998 года по делу "Боуман против Соединенного Королевства" исходит из того, что право на свободу слова необходимо рассматривать в свете права на свободные выборы, т.е. ни одно из них не обладает приоритетом. Только при таком подходе возможен поиск баланса между этими равноценными основными правами. Действие одного основного права в таком случае создает имманентные границы для другого основного права.

Ссылка на необходимость защиты принципов, образующих основы конституционного строя, в частности принципа народовластия (а не свободных выборов), не кажется мне необходимой для оправдания ограничения права на свободное выражение мнений. Принципы основ конституционного строя обычно в практике Конституционного Суда Российской Федерации используются не в правоограничительных, а в правоохранительных целях.

В качестве аргумента в пользу предлагаемого истолкования нормативного содержания части 3 статьи 55 Конституции Российской Федерации может послужить и положение части 4 ее статьи 15, согласно которой международные договоры Российской Федерации являются составной частью ее правовой системы. Данное конституционное положение предполагает возможность при решении вопроса о том, какие из указанных в части 3 статьи 55 Конституции Российской Федерации шести целей могут быть использованы для введения ограничений того или иного основного права, ориентироваться на Конвенцию о защите прав человека и основных свобод.

В частности, статья 10 Конвенции предполагает, что право свободно выражать свое мнение может быть ограничено законом, если это необходимо в демократическом обществе в интересах национальной безопасности, территориальной целостности или общественного порядка, в целях предотвращения беспорядков или преступлений, для охраны здоровья и нравственности, защиты репутации или прав других лиц, предотвращения разглашения информации, полученной конфиденциально, или обеспечения авторитета и беспристрастности правосудия.

Поэтому: в силу части 3 статьи 55 Конституции Российской Федерации права и свободы человека и гражданина могут быть ограничены федеральным законом только в целях защиты принципов, образующих основы конституционного строя, а не любых положений, включенных в главу 1 Конституции Российской Федерации; не все шесть целей, указанных в части 3 статьи 55, могут быть использованы при введении ограничений права свободно выражать свое мнение.

**ОСОБОЕ МНЕНИЕ
СУДЬИ КОНСТИТУЦИОННОГО СУДА РОССИЙСКОЙ ФЕДЕРАЦИИ
А.Л. КОНОНОВА**

Всемерно поддерживая общую тенденцию Конституционного Суда в защиту средств массовой информации и свободы слова и не подвергая сомнению данное Конституционным Судом ограничительное толкование запретов на агитацию, не могу не возразить против поиска конституционного смысла ряда абсурдных и не поддающихся разумному объяснению норм Федерального закона "Об основных гарантиях избирательных прав и права на участие в референдуме граждан Российской Федерации".

Весьма вероятно, может сложиться общее убеждение, что решение Конституционного Суда фактически дезавуирует некоторые запрещенные законом формы агитации в СМИ, поскольку требует доказывания умысла и специальной агитационной цели этих действий, - это кажется затруднительным или вообще малоосуществимым на практике. Вряд ли стоит возражать против того, что может реально способствовать ограничительному применению указанных положений, однако некоторые внутренние противоречия в логике и аргументации решения Конституционного Суда содержат скрытую угрозу, что в иной ситуации может не оказаться реальных препятствий для произвольного применения оспоренных норм, поскольку они не были признаны неконституционными и, следовательно, не устранены из текста Закона.

Прежде всего весьма сомнительным представляется утверждение, что в период избирательных кампаний происходит конфликт таких ценностей, как свобода слова, свобода выражения мнения, право на информацию, с одной стороны, и право на свободные выборы - с другой, из чего вытекает вывод о возможности ограничения одних прав и свобод во имя других. Это утверждение обосновывается ссылкой на одно из решений Европейского Суда по правам человека о том, что "при некоторых обстоятельствах" эти два права могут вступить в конфликт". Эта ссылка не только не объясняет весьма туманного и неопределенного термина "некоторые обстоятельства", но прямо противоречит утверждениям Европейского Суда в предыдущих фразах о том, что "свободные выборы и свобода слова, в особенности свобода политической дискуссии, образуют основу любой демократической системы, оба права взаимосвязаны и укрепляют друг друга (!); по этой причине особенно важно, чтобы всякого рода информация и мнения могли циркулировать свободно в период, предшествующий выборам". Кстати, в данном конкретном деле Европейский Суд встал на защиту свободы заявителя высказать печатно свое мнение о кандидатах именно в период предвыборной кампании.

Все возможные и оправданные ограничения свободы средств массовой информации перечислены в статье 4 Закона Российской Федерации "О средствах массовой информации". Трудно представить себе избирательную кампанию в качестве особой чрезвычайной ситуации, которая требовала бы иных, более широких ограничений прав и свобод. Наоборот, совершенно очевидно, что в период предвыборной кампании обостряется потребность избирателей получать и распространять любую информацию о кандидатах, партиях и избирательных блоках, высказывать собственное мнение и иметь представление об общественных предпочтениях. Печать, телевидение и другие массовые коммуникации как раз и являются здесь необходимым средством реализации права на свободу выбора, и при этом СМИ не теряют своей самостоятельной и независимой роли в обществе. Абсурдно звучит тезис об ограничении свободы слова во имя свободы выражения мнения избирателей, особенно на фоне наименования главы VII Федерального закона "Об основных гарантиях избирательных прав и права на участие в референдуме граждан Российской Федерации" о гарантиях прав граждан на распространение информации.

В настоящем судебном процессе приводились многочисленные ссылки на документы Совета Европы и позиции Европейского Суда по правам человека, в которых свобода слова и независимость СМИ объявлялись одной из высших фундаментальных ценностей демократического общества и условием реализации ряда иных прав и свобод человека и гражданина. Именно поэтому подлежит предельно широкому толкованию свобода выражения мнения, допускается свободная критика и "определенная степень преувеличения и даже провокации" в СМИ, признается право СМИ высказывать политические предпочтения и более широко по сравнению с частными лицами информировать о личной жизни политических деятелей, в особенности когда речь идет о выборных представителях народа.

Весьма убедительно аргументировано решение Конституционного Суда Словацкой Республики, который в 1999 году признал неконституционным аналогичный закон об ограничении свободы СМИ в период избирательной кампании. Он указал, что "временные ограничения свободы выражения и права свободно искать, получать и распространять информацию, гарантированных Конституцией, не предусматриваются. Запрет, установленный законом, не может быть оправдан ссылкой на его временный характер. Тем самым разнообразие информации, предоставляемой СМИ, не обеспечивается, и граждане лишаются возможности получать информацию об общественных делах именно в то время, когда они испытывают в этом, вероятно, наибольшую потребность". Суд отклонил также доводы, что указанные ограничения оправданы якобы целями защиты свободного

соревнования политических сил, указывая, что "демократия не является формой правления, учрежденной исключительно в интересах политических партий. Отрицание основных прав и свобод человека в интересах политических партий равнозначно отрицанию демократии. Принцип соревнования политических сил не может применяться таким образом, который ограничивает основные права человека в противоречии с Конституцией. В демократическом обществе интересы политических партий не должны защищаться за счет нарушения прав граждан, особенно если они являются избирателями". Лучше не скажешь.

По нашему мнению, не существует убедительных оснований в пользу противопоставления свободы выражения мнения и права свободного выбора и, следовательно, в пользу каких-либо специальных ограничений деятельности СМИ в период избирательных кампаний.

Характерно, что прозвучавшие в настоящем судебном заседании обоснования необходимости исключения СМИ из субъектов предвыборной агитации связывались вовсе не с обеспечением свободы выбора, а с прагматически тривиальной проблемой борьбы с так называемым "черным пиаром", т.е. нелегальной оплатой заказных публикаций. При этом один из представителей Центризбиркома прямо заявил, что если бы существовала эффективная система контроля за оплатой агитационных публикаций, то отпала бы всякая необходимость в поиске формулировок, запрещающих те или иные формы агитации для СМИ. Представляется, что проблема учета оплаченных публикаций не может служить каким-либо основанием ограничения конституционных прав и законодатель решил ее явно негодными средствами.

Еще менее убедительна с точки зрения этих оснований другая озвученная в процессе отсылка к "конкретно-историческим обстоятельствам" избирательной кампании 1999 года, под воздействием которых писался новый закон, подразумевавшая недобросовестность некоторых СМИ и даже более конкретно - некоторых журналистов ("синдром Доренко").

В пункте 3 Постановления Конституционного Суда указывается на особые обязанности и особую ответственность представителей СМИ, необходимость соблюдения ими корпоративных норм, профессиональных правил и этических принципов. Не отрицая важность и необходимость корпоративной саморегуляции журналистской профессии, следует предостеречь, однако, от опасности юридизации этических требований и обязанностей, которая может привести к неоправданным ограничениям конституционных прав и свобод. Тем более несерьезно обоснование таких ограничений для всех журналистов и всех СМИ отдельными фактами пусть даже самой возмутительной моральной недобросовестности.

По нашему мнению, практически все оспариваемые нормы главы VII Федерального закона "Об основных гарантиях избирательных прав и права на участие в референдуме граждан Российской Федерации" не выдерживают критерия определенности, ясности и способности к однозначному истолкованию, что, как известно из многих решений Конституционного Суда, ведет к их произвольному применению, а значит, нарушению принципа равенства (статья 19 Конституции Российской Федерации), и влечет признание их неконституционными.

Прежде всего это касается самой концепции разделения деятельности СМИ в предвыборный период на информацию и агитацию, причем оба этих термина, употребляемые в Законе, не только не имеют внятного смысла и четкого различия, но и утрачивают всякую связь с конституционно значимыми понятиями права на информацию и права на выражение мнения.

Согласно общепринятому в русском языке значению, информация представляет собой любые сведения, передаваемые людьми тем или иным способом, а информирование - обмен этими сведениями. Такое же определение информации мы находим в статье 2 Закона Российской Федерации "Об информации, информатизации и защите информации" и в статье 2 Закона о СМИ. Таким образом, информация - это и факты, и оценки, и с этой точки зрения агитация есть лишь некоторая часть (вид) информации. Не совсем понятна поэтому формулировка статьи 44 Закона, согласно которой информационное обеспечение выборов включает в себя информирование избирателей и предвыборную агитацию. Из некоторых положений статьи 45 с учетом таких требований к информации, как объективность, достоверность и отсутствие предпочтений (оценок), вытекает предельно узкое и характерное лишь для данного Закона значение информации как сообщения только о фактах и событиях, достоверность которых может быть установлена. Запрет на высказывание каких-либо предпочтений в информационных сообщениях говорит о том, что любая оценка (предпочтение) и любое мнение по определению не может быть отнесено к информации в смысле этого закона, поскольку не поддается эмпирической проверке на достоверность (истинность).

Однако Федеральный закон "Об основных гарантиях избирательных прав и права на участие в референдуме граждан Российской Федерации" не следует даже собственным критериям, поскольку в статье 48 некоторые виды информации (подпункты "г", "д" пункта 2) прямо признаются предвыборной агитацией, пусть даже они трижды достоверны и объективны.

Рассматриваемый Закон всякую информацию, публикуемую в СМИ по поводу и в связи с выборами, делит, таким образом, на две категории - информацию о фактах, т.е. собственно информацию, и агитацию. Он не дает отдельного и исчерпывающего понятия агитации, но по смыслу данного понятия - это действия, склоняющие кого-либо сделать определенный выбор. В данном случае это публикации оценочного характера, ибо в основе выбора всегда лежит оценка,

предпочтение. Поэтому Закон и запрещает публикации, выражающие предпочтение, положительное или отрицательное отношение, позитивные или негативные комментарии и т.п. Однако, как известно, суждение, выражающее оценку, и есть мнение.

Так, в Определении от 27 сентября 1995 года по жалобе гражданина А.В. Козырева Конституционный Суд отделял фактическую информацию от выражения личного мнения, взглядов и политических оценок, которые не могут быть опровергнуты в суде.

Понятия мнения и агитации совпадают по сути. В настоящем деле Конституционный Суд также указывает, что агитация является разновидностью выражения мнений, хотя в противоречии с этим в другой части мотивировки утверждает, что свободу выражения мнений нельзя отождествлять со свободой предвыборной агитации. Любое мнение (оценка) - касается ли оно кандидатов, объединений, блоков, списков, как и избирательной кампании вообще - является агитацией, и разделить эти понятия нельзя по определению, как ни пытайся. Рискнем утверждать, что запрет на агитацию для организаций, осуществляющих выпуск средств массовой информации, по существу, является запретом на выражение мнения общественного, журналистского, любого избирателя по поводу выборов.

Представляется также, что наличие субъективной направленности на агитацию не может служить сколько-нибудь значимым критерием в попытке различить собственно агитацию и мнение по поводу и в связи с избирательной кампанией, ибо трудно предположить, что высказанное оценочное суждение не было осознанным актом предпочтения. Придание мнения публичности здесь и есть объективно целеполагание агитации.

Федеральный закон "Об основных гарантиях избирательных прав и права на участие в референдуме граждан Российской Федерации" понятие предвыборной агитации определяет через примерный перечень отдельных действий и даже "деятельности" (пункт 2 статьи 48), которые в силу подпункта "ж" пункта 7 статьи 48 превращаются в запреты для журналистов, нарушение которых влечет дисциплинарную и административную ответственность. Из всех перечисленных действий, отнесенных Законом к агитации, ясно и определено (очевидно, поэтому он и не оспаривался) такой запрет сформулирован только в подпункте "а" - призывы голосовать за или против кандидата. И только прямые призывы можно было бы с достаточной уверенностью отнести к предвыборной агитации. Однако в качестве запрета это положение имело бы мало смысла. Богатство и многогранность языка, возможность употребления иносказаний, эвфемизмов, эзопова стиля и т.п. легко позволяет обойти даже этот четко и ясно выраженный запрет. Что же касается остальных положений того же пункта Закона, то все они носят неопределенный субъективно-оценочный, а порой и вовсе абсурдный характер. Они не только влекут произвол в правоприменении - они прежде всего не дают ясного понимания для самого субъекта, что же, собственно, разрешено, а что запрещено. Именно на это ссылались все заявители по настоящему делу.

Кто и как будет оценивать публикации или телепередачи с точки зрения агитационного компонента - выражения предпочтения, преобладания сведений или способности создания определенного отношения к кандидату? Надо сказать, что и Конституционный Суд не дал ответа на эти вопросы. В материалах дела имеется описание подобных попыток, предпринятых экспертами Центризбиркома, с буквальным просчетом количества определенных слов и выражений, анализом публицистических приемов, определением смыслового контекста и даже общего эмоционального тона публикаций (?!). Вероятно такой способ определения противоправности возможен, но он - против всех принципов юридической ответственности: запрет должен быть очевиден для всех до его нарушения.

Представляется малообоснованным и безусловное отнесение к агитации любых прогнозов по поводу выборов, поскольку они включают "описание возможных последствий избрания или неизбрания кандидата". Малопонятно, почему информация о непрофессиональной деятельности кандидата является агитацией, а как раз то, что наиболее важно и интересно для выбора избирателя - сведения о его профессиональной деятельности, как вытекает из смысла этой нормы, агитацией не признается. Совершенно недопустимо, и тут мы солидарны с решением Конституционного Суда, включать в состав подобных деяний последствия в виде оценки побудительного эффекта агитации для избирателей (каких? скольких?), ибо никаких объективных правовых критериев оценки связи между конкретной публикацией и вызванным ею эффектом в виде создания определенного отношения к кандидату или возникновением побуждения голосовать за него не существует.

Характерно признание в судебном заседании одного из разработчиков Закона о том, что многолетние попытки определить исчерпывающий перечень агитационных действий оказались бесплодны, что свидетельствует о принципиальной невозможности ограничить само понятие.

К сожалению, и Постановление Конституционного Суда не внесло ясности в проблему. Его решение фактически не затронуло ущербный перечень запрещенных для СМИ видов агитационной деятельности, исключив из него лишь "иные действия", не перечисленные в перечне. Все отмеченные дефекты норм продолжают существовать и признаны не противоречащими Конституции Российской Федерации, с чем категорически согласиться нельзя. В аргументации воспринята порочная логика законодателя, приводящая к неразрешимым противоречиям в попытке разграничить понятия информации, агитации в соотношении с конституционными правами и свободами.

Предложенный Конституционным Судом критерий определения агитации по наличию прямого умысла и специальной (?) агитационной цели по сути не добавляет ничего нового, поскольку намерение и цель уже обозначены в тексте закона как необходимые признаки правонарушения. По нашему мнению, эти критерии на практике не могут дать эффективной гарантии от произвола правоприменителя и ограничить агитацию от оценочного мнения. При безусловном отрицании последствий агитационного эффекта - возникновения реального побуждения избирателя, склонения его к выбору - агитация с точки зрения законодателя и подтвержденного Конституционным Судом толкования представляет формальное нарушение запретов, перечисленных в статье 48 и еще более усиленных положениями статьи 45 Закона. Отсюда - при желании - агитацией может быть обоснованно представлен факт публикации любого оценочного суждения или нарушения правил подачи информации, связанные с избирательной кампанией. При необязательности и невозможности доказать, как это повлияло на выбор избирателя, цель здесь обнаруживается, объективируется в самом действии - очевидном намерении довести свои оценки (предпочтения) до неограниченного круга лиц. Иными словами, для обнаружения противоправности на практике достаточно сознательного нарушения формального запрета. Конституционный Суд также не предполагает искать намерение и цели в головах правонарушителей, подтверждая, что "наличие либо отсутствие агитационной цели подлежит установлению судами общей юрисдикции и (или) иными правоприменителями при оценке ими тех или иных конкретных действий как противозаконной предвыборной агитации". При этом положение крайне усугубляется тем, что правонарушение "обнаруживается" только после его оценки как такового компетентными органами и субъект правонарушения находится под постоянной угрозой от произвола этой оценки, от политической конъюнктуры и усмотрения властей, что фактически ставит под сомнение принципы независимости средств массовой информации, конституционные права и свободы граждан.

**ОСОБОЕ МНЕНИЕ
СУДЬИ КОНСТИТУЦИОННОГО СУДА РОССИЙСКОЙ ФЕДЕРАЦИИ
В.Г. ЯРОСЛАВЦЕВА**

Постановлением от 30 октября 2003 года Конституционный Суд Российской Федерации признал не противоречащими Конституции Российской Федерации положения пункта 5 статьи 45, подпунктов "б" - "е" пункта 2 статьи 48, подпункта "ж" пункта 7 статьи 48 Федерального закона "Об основных гарантиях избирательных прав и права на участие в референдуме граждан Российской Федерации".

Полагая, что названным Федеральным законом нарушаются конституционное право народа, граждан и средств массовой информации Российской Федерации на свободу слова и свободные выборы, считаю необходимым высказать особое мнение по данному делу.

1. Согласно Конституции Российской Федерации высшим непосредственным выражением власти народа являются референдум и свободные выборы (статья 3, часть 3). В связи с этим граждане Российской Федерации имеют право избирать и быть избранными в органы государственной власти и органы местного самоуправления, а также участвовать в референдуме (статья 32, часть 2).

Реализация выборов как свободных возможна лишь при свободном волеизъявлении граждан, что достигается возможностью варианта выбора и возможностью беспрепятственного выражения своих предпочтений посредством свободного выражения своего мнения в отношении определенного кандидата, избирательного объединения.

Осуществление свободного волеизъявления граждан при решении вопроса о предпочтении обусловлено в демократическом правовом государстве (каковым, по крайней мере исходя из буквального смысла статьи 1 Конституции Российской Федерации, является Российская Федерация) свободой доступа к информации. Так, согласно статье 29 Конституции Российской Федерации каждому гарантируется свобода мысли и слова (часть 1); никто не может быть принужден к выражению своих мнений и убеждений или отказу от них (часть 3); каждый имеет право свободно искать, получать, передавать, производить и распространять информацию любым законным способом (часть 4); гарантируется свобода массовой информации, цензура запрещается (часть 5). Данные положения закреплены и в пункте 1 статьи 10 Конвенции о защите прав человека и основных свобод, согласно которому "каждый имеет право на свободу выражать свое мнение, которое включает свободу придерживаться своего мнения и свободу получать и распространять информацию и идеи без какого-либо вмешательства со стороны публичных органов независимо от государственных границ". Кроме того, из статьи 3 Протокола N 1 к Конвенции усматривается, что свободные выборы должны проводиться с разумной периодичностью путем тайного голосования в таких условиях, которые обеспечивали бы свободное волеизъявление народа при выборе законодательной власти.

Осознавая всю значимость понимания "условий обеспечения", Европейский Суд по правам человека в решении от 2 марта 1987 года по делу "Матье-Мозн и Клерфейт против Бельгии" отметил, что фраза "в таких условиях, которые обеспечивают свободное волеизъявление народа при выборе законодательной власти", по существу, подразумевает - наряду с уже закрепленной статьей 10 Конвенции свободой выражения своего мнения - принцип равного отношения ко всем гражданам при осуществлении ими как своего права голоса, так и права выставлять свою кандидатуру на выборах (§ 54).

Таким образом, к числу важнейших условий подлинно свободных выборов относится информация, обеспечивающая избирателю реальную возможность выбора одного из нескольких претендентов посредством свободного волеизъявления.

Кроме того, что особенно важно подчеркнуть, "при подлинных выборах обеспечивается свободный доступ избирателей к информации о кандидатах, списках кандидатов, политических партиях (коалициях) и о процессе выборов, а кандидатов, политических партий (коалиций) - к средствам массовой информации и телекоммуникациям (пункт 3 статьи 9 Конвенции о стандартах демократических выборов, избирательных прав и свобод в государствах - участниках Содружества Независимых Государств (Кишинев, 7 октября 2002 года).

В результате каждый свободен реализовывать свое право на поиск, получение, передачу и распространение информации в любых формах и из любых источников в пределах, установленных законодательством Российской Федерации. Единственное и неоспоримое качество информации по ее содержанию - объективность и достоверность, т.е. информация должна быть заведомо не искаженная и соответствующая истине. Это требование к содержанию информации носит универсальный характер, а потому не только не находится в противоречии, а наоборот, сопутствует подлинно свободным выборам, способствуя их реализации.

2. Указанные положения нашли закрепление в Федеральном законе от 12 июня 2002 года "Об основных гарантиях избирательных прав и права на участие в референдуме граждан Российской Федерации". Его статья 44 устанавливает, что информационное обеспечение выборов и референдумов включает в себя информирование избирателей, участников референдума, предвыборную агитацию, агитацию по вопросам референдума и способствует осознанному волеизъявлению граждан, гласности выборов и референдумов. Согласно его статье 45 информирование избирателей и участников референдума осуществляют, в частности, органы государственной власти, органы местного самоуправления, комиссии, организации, осуществляющие выпуск средств массовой информации (пункт 1); при этом содержание информационных материалов, размещенных в средствах массовой информации или распространяемых иным способом, должно быть объективным, достоверным, не должно нарушать равенство кандидатов, избирательных объединений, избирательных блоков (пункт 2); деятельность организаций, осуществляющих выпуск средств массовой информации по информированию избирателей, участников референдума осуществляется свободно (пункт 4).

Вместе с тем пункт 5 статьи 45 рассматриваемого Федерального закона содержит ограничение на свободу слова. Им устанавливается, что в информационных теле- и радиопрограммах, публикациях в периодических печатных изданиях сообщения о проведении предвыборных мероприятий, мероприятий, связанных с референдумом, должны даваться исключительно отдельным информационным блоком, без комментариев; в них не должно отдаваться предпочтение какому бы то ни было кандидату, избирательному объединению, избирательному блоку, инициативной группе по проведению референдума, иной группе участников референдума, в том числе по времени освещения их предвыборной деятельности, деятельности, связанной с проведением референдума, объему печатной площади, отведенной таким сообщениям.

Признавая соразмерность данного ограничения конституционно-значимым целям (статья 55 Конституции Российской Федерации), Конституционный Суд Российской Федерации в подтверждение своей позиции сослался и на решение Европейского Суда по правам человека от 19 февраля 1998 года по делу "Боуман против Соединенного Королевства". В данном решении, в частности, отмечается, что право на свободу слова, гарантированное статьей 10 Конвенции о защите прав человека и основных свобод, необходимо рассматривать в свете права на свободные выборы. Европейский Суд подчеркивает, что свободные выборы и свобода слова, в особенности свобода политической дискуссии, образуют основу любой демократической системы. Оба права взаимосвязаны и укрепляют друг друга. По этой причине особенно важно, чтобы всякого рода информация и мнения могли циркулировать свободно в период, предшествующий выборам. Тем не менее при некоторых обстоятельствах эти два права могут вступать в конфликт, и тогда может быть сочтено необходимыми, чтобы до или во время проведения выборов были установлены определенные ограничения свободы слова, которые были бы неприемлемы в обычных условиях. Их цель - обеспечить свободное выражение мнений народа при избрании законодательной власти.

Выражая свою позицию, Европейский Суд вместе с тем ясно и недвусмысленно дал понять, что только "при некоторых обстоятельствах" возможен конфликт этих прав, а в "обычных условиях" ограничения свободы слова "неприемлемы". Иными словами, именно эти "некоторые обстоятельства", при которых возможно ограничение свободы слова, должны быть предметом

рассмотрения суда в конкретном деле. Рассматривая указанное дело по существу, Европейский Суд не установил наличие этих "некоторых обстоятельств", позволяющих ограничить свободу слова, и удовлетворил жалобу госпожи Боуман, признав нарушение статьи 10 Конвенции, поскольку было несоразмерно ограничено право заявительницы на распространение информации с целью побуждения избирателей голосовать за кандидатов, выступающих против аборт.

Следовательно, в отсутствие какой бы то ни было неотложной общественной потребности в период, предшествующий выборам, разрешается распространять всякого рода мнения и информацию свободно, в том числе ту информацию, в которой может отдаваться предпочтение какому-либо из кандидатов. Кроме того, следует отметить, что информация - уже в силу своей объективности и достоверности - побуждает граждан посредством свободного волеизъявления к принятию решения голосовать за или против того или иного кандидата даже и вопреки заявленному в информации предпочтению.

С учетом изложенного положения пункта 5 статьи 45 содержат несоразмерные ограничения закрепленных статьей 29 Конституции Российской Федерации прав, поскольку граждане, в частности, лишаются возможности распространить имеющуюся у них информацию о кандидатах и своих предпочтениях в средствах массовой информации, которые, в свою очередь, лишены возможности обеспечить конституционные права граждан на распространение и на получение информации ввиду прямого запрета, установленного этой нормой. Тем самым средства массовой информации не могут выполнить свое предназначение в обществе, так как лишены права на свободу выражения своего мнения, включающего свободу искать, получать, передавать, публиковать и распространять информацию и идеи (статьи 2 и 3 Резолюции 428 (1970) Парламентской Ассамблеи Совета Европы относительно Декларации о средствах массовой информации и права человека от 23 января 1970 года).

Таким образом, положения пункта 5 статьи 45 Закона не соответствуют Конституции Российской Федерации, ее статьям 3, 29 (части 1, 3, 4 и 5), 32 (часть 2) и 55 (части 2 и 3).

3. В системной связи с пунктом 5 статьи 45 рассматриваемого Федерального закона находятся и положения пункта 4 его статьи 2, а также пункта 2 и подпункта "ж" пункта 7 статьи 48.

Так, пункт 4 статьи 2 определяет понятие предвыборной агитации как "деятельности, осуществляемой в период избирательной кампании и имеющей целью побудить или побуждающей избирателей к голосованию за кандидата, кандидатов, список кандидатов или против него (них) либо против всех кандидатов (против всех списков кандидатов)".

В соответствии со статьей 48 предвыборной агитацией считается:

- а) призыв голосовать за или против кандидата (партию);
- б) выражение предпочтения кому-либо из кандидатов, в частности, указание на то, за кого будет голосовать избиратель;
- в) описание возможных последствий избрания или неизбрания кандидата (партии);
- г) распространение информации с преобладанием сведений о каких-либо кандидатах или партиях в сочетании с позитивными либо негативными комментариями;
- д) распространение информации о деятельности кандидата, не связанной с его профессиональной сферой;
- е) деятельность, способствующая созданию положительного или отрицательного отношения избирателей к кандидату (партии);
- ж) иные действия, имеющие целью побудить или побуждающие избирателей голосовать за или против кандидатов (партий) либо против всех.

Анализ указанных положений показывает, что вне зависимости от введенного законодателем термина "предвыборная агитация" мы имеем дело с распространением именно информации - достоверной и объективной - с выражением предпочтений в отношении тех или иных кандидатов, избирательных блоков, партий, которая необходима для свободного волеизъявления избирателей. В то же время особенно странным является положение подпункта "д" пункта 2 статьи 48, которое существенно ограничивает даже право избирателей на получение достоверной, объективной и всеобъемлющей информации о кандидатах, ведь совершенно очевидно, что для формирования целостного представления о кандидате избирателю необходимо располагать сведениями не только о его текущей служебной деятельности, но и о том, где и как он учился, где и как он работал раньше, из какой он семьи, каковы его жизненные взгляды и т.п. В данном случае налицо противоречие с частью 4 статьи 29 Конституции Российской Федерации, а в сочетании с подпунктом "ж" пункта 7 статьи 48 рассматриваемого Федерального закона - также с частью 5 статьи 29 Конституции Российской Федерации.

Кроме того, следует иметь в виду, что любые действия СМИ по распространению информации об участниках избирательного процесса могут быть отнесены к предвыборной агитации (пункт 2 статьи 48) и запрещены в соответствии с положением подпункта "ж" пункта 7 статьи 48. Таким образом, Федеральным законом "Об основных гарантиях избирательных прав и права на участие в референдуме граждан Российской Федерации" на средства массовой информации налагается ничем не обоснованный запрет на право распространять информацию о тех или иных кандидатах, тем более что при этом в нем надлежащим образом не раскрыты следующие критерии: "деятельность,

способствующая созданию положительного или отрицательного отношения избирателей", "действия, имеющие целью побудить или побуждающие избирателей голосовать за или против". Кроме того, агитацией признаются "иные действия, имеющие цель побудить или побуждающие избирателей голосовать за кандидатов, списки кандидатов или против них, против всех кандидатов, против всех списков кандидатов". Как точно трактовать "иные" действия и как точно узнать цель этих действий суду или избирательным комиссиям, данный Федеральный закон не поясняет. Тем самым имеет место неопределенность в понимании указанных положений, что прямо противоречит статье 19 Конституции Российской Федерации.

В связи с этим следует подчеркнуть, что совокупность положений, указанных в подпунктах "а" - "ж" пункта 2 статьи 48 рассматриваемого Федерального закона, по своей сути представляет собой "выражение предпочтения", которое является не чем иным, как разновидностью выражения мнения, основанного на объективной и достоверной информации.

Данная правовая позиция корреспондирует и решению Европейского Суда по правам человека от 26 апреля 1979 года по делу "САНДИ ТАЙМС" против Соединенного Королевства", в котором подчеркивается, что защита свободы выражения политических мнений и прессы должна пользоваться приоритетом: "На средствах массовой информации лежит обязанность распространять информацию и идеи, касающиеся ... сфер деятельности, представляющих общественный интерес. Этой функции средств массовой информации сопутствует право общественности получать информацию". И, таким образом, запрет на выражение предпочтения является и ограничением свободы выражения мнения, что противоречит Конституции Российской Федерации.

Изложенное позволяет сделать вывод, что положения подпунктов "б" - "ж" пункта 2 статьи 48 Федерального закона "Об основных гарантиях избирательных прав и права на участие в референдуме граждан Российской Федерации" не соответствуют Конституции Российской Федерации, ее статьям 3 (часть 3), 19 (части 1 и 2), 29 (части 1, 3, 4 и 5), 32 (часть 3) и 55 (части 2 и 3).

Пройдет время, и мы поймем всю мудрость фразы: "Свобода печати обеспечивает свободу народа" (Хартия свободы печати. Лондон, 16 января 1987 года).