



Именем
Российской Федерации

**ПОСТАНОВЛЕНИЕ
КОНСТИТУЦИОННОГО СУДА РОССИЙСКОЙ ФЕДЕРАЦИИ**

по делу о проверке конституционности статьи 3 Федерального закона от 18 июля 1995 года "О рекламе"

город Москва

4 марта 1997 года

Конституционный Суд Российской Федерации в составе председательствующего О.С.Хохряковой, судей Э.М.Аметистова, Н.Т.Ведерникова, Ю.М.Данилова, В.Д.Зорькина, В.О.Лучина, В.И.Олейника, В.Г.Стрекозова,

с участием представителей сторон, направивших запросы в Конституционный Суд Российской Федерации: от Законодательного Собрания Омской области - кандидата юридических наук В.С.Карпунова, от Московской городской Думы - заместителя Председателя А.Н.Крутова; представителей Федерального Собрания Российской Федерации как стороны, принявшей оспариваемый акт, - кандидатов юридических наук П.В.Крашенинникова и Н.М.Лавровой,

руководствуясь статьей 125 (пункт "а" части 2) Конституции Российской Федерации, подпунктом "а" пункта 1 части первой статьи 3, подпунктом "а" пункта 1 части второй статьи 22, статьями 36, 74, 84, 85 и 86 Федерального конституционного закона "О Конституционном Суде Российской Федерации",

рассмотрел в открытом заседании дело о проверке конституционности статьи 3 Федерального закона от 18 июля 1995 года "О рекламе".

Поводом к рассмотрению дела явились запросы Законодательного Собрания Омской области и Московской городской Думы о проверке конституционности статьи 3 названного закона. Основанием к рассмотрению дела явилась обнаружившаяся неопределенность в вопросе о том, соответствуют ли ее положения Конституции Российской Федерации.

Учитывая, что запросы 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 запросам в одном производстве.

Заслушав сообщение судьи-докладчика Ю.М.Данилова, объяснения представителей сторон, выступления приглашенных в заседание специалистов, исследовав имеющиеся документы и иные материалы, Конституционный Суд Российской Федерации

установил:

1. Согласно статье 3 Федерального закона "О рекламе" законодательство Российской Федерации о рекламе состоит из данного Федерального закона и принятых в соответствии с ним иных федеральных законов. Отношения, возникающие в процессе производства, размещения и распространения рекламы, могут регулироваться также указами Президента Российской Федерации, нормативными правовыми актами Правительства Российской Федерации и нормативными правовыми актами федеральных органов исполнительной власти, издаваемыми в соответствии с данным Федеральным законом.

Московская городская Дума в своем запросе исходит из того, что законодательство о рекламе не упомянуто ни в статье 71 Конституции Российской Федерации (предметы ведения Российской Федерации), ни в ее статье 72 (предметы совместного ведения Российской Федерации и ее субъектов), и, следовательно, рекламная деятельность может регулироваться нормативными актами субъектов Российской Федерации. Поскольку статья 3 Федерального закона "О рекламе" не предусматривает возможность издания субъектами Российской Федерации нормативных актов по вопросам, урегулированным этим законом, заявитель полагает, что названная статья не соответствует Конституции Российской Федерации.

По мнению Законодательного Собрания Омской области, законодательство о рекламе относится к законодательству о культуре (как это было определено общеправовым классификатором отраслей законодательства, утвержденным Указом Президента Российской Федерации от 16 декабря 1993 года № 2171), и поэтому в силу статьи 72 (пункт "е" части 1) Конституции Российской Федерации является предметом совместного ведения Российской Федерации и ее субъектов; следовательно, в сфере отношений, урегулированных Федеральным законом "О рекламе", субъекты Российской Федерации могут принимать собственные законодательные акты.

2. Смысл статьи 3 Федерального закона "О рекламе" не может быть уяснен вне связи с предметом регулирования, целями и сферой применения этого закона.

Названный закон, согласно пункту 1 его статьи 1, регулирует отношения, возникающие в процессе производства, размещения и распространения рекламы на рынках товаров, работ, услуг Российской Федерации, включая рынки банковских, страховых и иных услуг, связанных с использованием денежными средствами граждан (физических лиц) и юридических лиц, а также рынки ценных бумаг. Из пунктов 3, 4 и 5 этой же статьи также следует, что закон направлен на регулирование правовых отношений по производству, размещению и распространению рекламы. В соответствии со статьей 4 реклама может полностью или частично являться объектом авторского права и смежных прав. О такого рода отношениях как сфере регулирования законодательства о рекламе и идет речь в оспариваемой статье закона.

Эти отношения по своей природе являются гражданско-правовыми, поскольку они возникают при осуществлении предпринимательской деятельности, в данном случае предпринимательской деятельности по производству, размещению и распространению рекламы, и в соответствии со статьей 2 ГК Российской Федерации должны регулироваться гражданским законодательством. Именно гражданское законодательство определяет правовое положение участников гражданского оборота, основания возникновения и порядок осуществления права собственности и других вещных прав, исключительных прав на результаты интеллектуальной деятельности (интеллектуальной собственности), регулирует договорные и иные обязательства, а также другие имущественные и связанные с ними личные неимущественные отношения, основанные на равенстве, автономии воли и имущественной самостоятельности их участников.

Следовательно, в рассматриваемом аспекте законодательство о рекламе и иные нормативные правовые акты, о которых говорится в оспариваемой статье, призваны регулировать именно те отношения, возникающие в процессе производства, размещения и распространения рекламы, которые являются предметом гражданского законодательства.

Конституция Российской Федерации относит гражданское законодательство к ведению Российской Федерации (статья 71, пункт "о"); по предметам ведения Российской Федерации принимаются федеральные конституционные законы и федеральные законы, имеющие прямое действие на всей территории Российской Федерации (статья 76, часть 1). Следовательно, законодательство о рекламе, регулирующее гражданско-правовые отношения в сфере рекламной деятельности, не может находиться ни в совместном ведении Российской Федерации и ее субъектов, ни в ведении субъектов Российской Федерации, и они не вправе осуществлять собственное правовое регулирование в этой сфере.

Таким образом, поскольку в статье 3 закона речь идет о нормативно-правовых актах, которые регулируют отношения, являющиеся предметом гражданского законодательства, данная статья соответствует Конституции Российской Федерации с точки зрения разграничения предметов ведения между Российской Федерацией и ее субъектами.

Использование общеправового классификатора отраслей законодательства в качестве инструмента определения критериев отнесения правовых вопросов к той или иной отрасли законодательства является недопустимым. Классификатор подготовлен в целях унификации формирования эталонных банков данных правовой информации, используется при

автоматизированном обмене правовой информацией и постоянно актуализируется, о чем свидетельствует его последняя редакция, относящая рекламу к законодательству по общим вопросам хозяйственной деятельности.

3. Статья 8 Конституции Российской Федерации в качестве одной из основ конституционного строя называет гарантируемые в Российской Федерации единство экономического пространства, свободное перемещение товаров, услуг и финансовых средств, поддержку конкуренции, свободу экономической деятельности. В статье 74 Конституции Российской Федерации содержится запрет на установление каких-либо препятствий для свободного перемещения товаров, услуг и финансовых средств. Из этих конституционных положений вытекает обязанность государства по созданию и защите единого экономического пространства, единого рынка.

Конкретизируя эту обязанность государства, Конституция Российской Федерации (статья 71, пункт "ж") относит установление правовых основ единого рынка к ведению Российской Федерации, поскольку без обеспечения приоритетного, прямого действия законов, закрепляющих эти правовые основы (ГК Российской Федерации, законы в области антимонопольной политики и защиты конкуренции, ценообразования, финансового, валютного, кредитного, таможенного регулирования и т.п.), на территории всего государства свобода экономической деятельности не может быть реализована.

Согласно статье 2 Федерального закона "О рекламе" реклама - распространяемая в любой форме, с помощью любых средств информация о физическом или юридическом лице, товарах, идеях и начинаниях (рекламная информация), которая предназначена для неопределенного круга лиц и призвана формировать или поддерживать интерес к этим физическому, юридическому лицу, товарам, идеям и начинаниям и способствовать реализации товаров, идей и начинаний. Данное определение свидетельствует о том, что реклама рассматривается законодателем как средство продвижения товаров, работ и услуг на общий рынок Российской Федерации и, следовательно, призвана содействовать формированию единого экономического пространства. В этом смысле законодательство о рекламе устанавливает такие нормы, которые в силу их характера и значения для формирования свободных рыночных отношений относятся к правовым основам единого рынка.

Целью Федерального закона "О рекламе" является защита от недобросовестной конкуренции в области рекламы (статья 1). Его предписания о запрещении недобросовестной, недостоверной, заведомо ложной рекламы товаров и услуг развивают положения Закона РСФСР "О конкуренции и ограничении монополистической деятельности на товарных рынках" (ведение конкурентной борьбы незаконными методами, распространение ложных, неточных или искаженных сведений, введение потребителей в заблуждение относительно потребительских свойств и качества товара, некорректные сравнения и т.п.) и реализуют положения Конституции Российской Федерации (статьи 8 и 34) о запрещении недобросовестной конкуренции.

Таким образом, правовое регулирование рекламной деятельности и в той части, в какой это регулирование связано с установлением правовых основ единого рынка, относится к компетенции именно федерального законодателя. Следовательно, статья 3 закона с данной точки зрения также не противоречит Конституции Российской Федерации.

4. Единство экономического пространства не может быть достигнуто без создания единой информационной системы рынка. В этом смысле реклама (рекламная информация) составляет основу такой информационной системы.

Право свободно искать, получать, передавать, производить и распространять информацию закреплено в статье 29 (часть 4) Конституции Российской Федерации и относится к основным правам и свободам человека и гражданина, регулирование которых в силу статьи 71 (пункт "в") Конституции Российской Федерации находится в ведении Российской Федерации.

Права и свободы человека и гражданина, в том числе связанные с получением рекламной информации, могут быть ограничены только федеральным законом и только в той мере, в какой это необходимо в целях защиты основ конституционного строя, нравственности, здоровья, прав и законных интересов других лиц, обеспечения обороны страны и безопасности государства (статья 55, часть 3, Конституции Российской Федерации).

Следовательно, и в этом аспекте положения статьи 3 закона не противоречат Конституции Российской Федерации.

5. В соответствии со статьей 74 (часть 3) Федерального конституционного закона "О

Конституционном Суде Российской Федерации" Конституционный Суд Российской Федерации принимает постановления только по предмету, указанному в обращении, и лишь в отношении той части акта, конституционность которой подвергается сомнению. Поскольку предметом запросов в настоящем деле является статья 3 Федерального закона "О рекламе", Конституционный Суд Российской Федерации не вправе оценивать содержание иных статей закона с точки зрения их соответствия Конституции Российской Федерации. В связи с этим вопрос, относятся ли в действительности иные положения закона к предметам регулирования, которые определены статьей 71 Конституции Российской Федерации, в производстве по настоящему делу не рассматривается.

6. Правовое регулирование вопросов в области рекламы, относящихся к общефедеральному законодательству, иными видами законодательства способно создать препятствия для перемещения товаров, услуг и финансовых средств, ограничить добросовестную конкуренцию, что несовместимо с обязанностью государства гарантировать единство экономического пространства.

Вместе с тем рекламная деятельность является объектом комплексного нормативного правового регулирования. Если те или иные вопросы рекламы выходят за рамки гражданско-правовых отношений, не относятся к основам единого рынка, т.е. не являются предметом ведения Российской Федерации, субъекты Российской Федерации могут осуществлять их законодательное регулирование в рамках, определенных Конституцией Российской Федерации, в том числе ее статьями 72, 73, 76 (части 2, 4, 5 и 6). В силу положений статей 130, 132 и 133 Конституции Российской Федерации органы местного самоуправления вправе самостоятельно решать вопросы местного значения, связанные с особенностями распространения наружной рекламы, поскольку они затрагивают правомочия пользования, владения и распоряжения муниципальной собственностью.

На основании изложенного и руководствуясь частями первой и второй статьи 71, статьями 72, 75 и 87 Федерального конституционного закона "О Конституционном Суде Российской Федерации", Конституционный Суд Российской Федерации

постановил:

1. Признать статью 3 Федерального закона от 18 июля 1995 года "О рекламе", поскольку она распространяется на регулирование тех отношений в области рекламной деятельности, которые относятся к сфере гражданского законодательства и составляют основы единого рынка, соответствующей Конституции Российской Федерации.

2. Согласно частям первой и второй статьи 79 Федерального конституционного закона "О Конституционном Суде Российской Федерации" настоящее Постановление является окончательным, не подлежит обжалованию, вступает в силу немедленно после его провозглашения и действует непосредственно.

3. 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 также опубликовано в "Вестнике Конституционного Суда Российской Федерации".

Председательствующий -
судья Конституционного Суда
Российской Федерации
О.С.Хохрякова

Судьи Конституционного Суда
Российской Федерации
Э.М.Аметистов
Н.Т.Ведерников
Ю.М.Данилов
В.Д.Зорькин
В.О.Лучин
В.И.Олейник
В.Г.Стрекозов

**ОСОБОЕ МНЕНИЕ
СУДЬИ КОНСТИТУЦИОННОГО СУДА РОССИЙСКОЙ ФЕДЕРАЦИИ
В.Д. ЗОРЬКИНА**

Статья 3 Федерального закона "О рекламе" не допускает возможность субъектов Российской Федерации принимать законы и иные нормативные правовые акты о рекламе. Значит, федеральный законодатель относит вопросы рекламы не к совместному ведению Российской Федерации и ее субъектов, а всецело к ведению Федерации. На этом и основано Постановление Конституционного Суда, которым названная статья признана соответствующей Конституции. Я не могу с этим согласиться и поэтому заявляю особое мнение.

1. Действительный смысл статьи 3 рассматриваемого Закона не может быть уяснен вне ее связи с другими статьями данного Закона, предметом его регулирования. Разумеется, речь идет не об оценке конституционности других статей, а лишь о необходимости выяснить, к какой сфере законодательства и какому предмету ведения они относятся.

Отношения, возникающие в ходе производства, размещения и распространения рекламы (рекламной информации), являются объектом комплексного правового регулирования, то есть могут регулироваться различными видами законодательства (гражданского, административного, уголовного, финансового и др.) и относятся к различным предметам ведения (защита прав и свобод человека и гражданина, информация и связь, общественный порядок, охрана здоровья и т.д.).

Производство, размещение и распространение рекламы на рынках товаров, работ и услуг регулируются прежде всего гражданским законодательством. Так, согласно статье 4 рассматриваемого Закона реклама может полностью или частично являться объектом авторского права и смежных прав. Статья 25 данного Закона, основываясь на статьях 437 и 494 Гражданского кодекса, регулирует вопросы рекламы как публичной оферты товара. Статья 31 (часть 1) устанавливает, что юридические лица или граждане за нарушение законодательства о рекламе несут гражданско - правовую ответственность в соответствии с законодательством Российской Федерации.

Далее, на отношения по производству, размещению и распространению рекламы как товара распространяются те общие, принципиальные положения, которые в своей совокупности составляют правовые основы единого рынка, призванные гарантировать единство экономического пространства, свободное перемещение товаров, услуг и финансовых средств, поддержку конкуренции, свободу экономической деятельности в соответствии с Конституцией Российской Федерации, в том числе с ее статьями 8, 34, 71 (пункт "ж") и 74.

Согласно Конституции Российской Федерации, гражданское законодательство и установление правовых основ единого рынка находятся в ведении Российской Федерации (статья 71, пункты "о" и "ж"). По таким вопросам принимаются федеральные законы, имеющие прямое действие на всей территории Российской Федерации (часть 1 статьи 76).

2. Однако урегулированные настоящим Законом вопросы рекламы отнюдь не сводятся к гражданскому законодательству и правовым основам единого рынка.

Понятие "правовые основы единого рынка" означает общие, принципиальные положения, без которых не может существовать единый рынок. Оно не тождественно всему законодательству, связанному с регулированием рыночных отношений. Далеко не все отношения по производству, размещению и распространению рекламы относятся к правовым основам единого рынка. Из того, что Федеральный закон "О рекламе" в каких-то своих положениях связан с правовыми основами единого рынка, вовсе не вытекает, что все его статьи и положения, а тем более все законодательство о рекламе, о котором идет речь в статье 3, относятся к правовым основам единого рынка.

Очевидно, не могут быть отнесены к правовым основам единого рынка, например, следующие предписания настоящего Закона: не допускается прерывать рекламой образовательные передачи более чем один раз в течение 15 минут (статья 11); при справочном телефонном обслуживании реклама может предоставляться только после сообщения справки, запрашиваемой абонентом (статья 13); реклама не должна иметь сходства с дорожными знаками и указателями, ухудшать их видимость, а также снижать безопасность движения (статья 14, часть 1); распространение наружной рекламы путем установки на территории ритуальных объектов должно осуществляться на основании договора с собственником (статья 14, часть 3); особенности размещения рекламы на транспортных средствах, связанные с безопасностью движения (статья 15); запрет распространять рекламу алкогольных напитков в детских, учебных, медицинских, спортивных, культурных организациях, а также ближе 100 метров от них (статья 16); правила о социальной рекламе в благотворительных целях (статья 18); запрет осуществлять в рекламе дискредитацию авторитета родителей и воспитателей, подрыв доверия к ним несовершеннолетних (статья 20) и др.

3. Статья 3 рассматриваемого Закона к нормативным правовым актам о рекламе относит не только федеральное законодательство (настоящий Федеральный закон и принятые в соответствии с ним иные федеральные законы), но и иные, подзаконные акты: указы Президента Российской Федерации, нормативные правовые акты Правительства Российской Федерации и нормативные правовые федеральных органов исполнительной власти, издаваемые в соответствии с настоящим Федеральным законом. Следовательно, федеральный законодатель исходит из того, что гражданско

- правовые отношения по своей природе могут регулироваться не только посредством законодательства, но и посредством подзаконных нормативно - правовых актов, что вытекает также из статьи 3 Гражданского кодекса.

И поскольку Конституция Российской Федерации (статья 71, пункт "о") к предмету ведения Российской Федерации относит гражданское законодательство, именно законодательство, а не все нормативно - правовые акты в сфере гражданского права, и поскольку при этом федеральный законодатель допускает, что по своей природе гражданско - правовые отношения могут регулироваться не только посредством закона, но и с помощью подзаконных нормативно - правовых актов, то отсюда следует, что в данной сфере нормативно - правового регулирования субъекты Российской Федерации также могут принимать соответствующие нормативные правовые акты.

4. Ряд положений рассматриваемого Закона относится не к гражданскому законодательству (основанному на договоре, равенстве и автономии воли сторон), а к административному (в основе которого лежат отношения власти - подчинения). Такие положения административно - правового характера закреплены в статьях 5, 9, 10, 11, 14, 15, 16, 22, 24, 26, 27, 28, 29, 31. Это типичные нормы административного права, главным образом регулирующие административные отношения в связи с предотвращением и пресечением ненадлежащей рекламы. Поэтому в статье 31 (часть 2) данного Закона за нарушение такого рода норм установлена административно - правовая ответственность.

Статьей 72 (пункт "к") Конституции Российской Федерации административное законодательство отнесено к совместному ведению Российской Федерации и ее субъектов.

В связи с вопросами рекламы в статьях настоящего Закона затрагиваются различные предметы ведения, в том числе такие, как защита прав и свобод человека, разграничение государственной собственности, местное самоуправление, общественный порядок, охрана окружающей среды, вопросы воспитания, защита детства, социальная защита, налогообложение и сборы и т.д. Согласно статье 72 Конституции Российской Федерации эти вопросы также находятся в совместном ведении Российской Федерации и ее субъектов.

В соответствии со статьей 76 (часть 2) по предметам совместного ведения Российской Федерации и ее субъектов издаются федеральные законы и принимаемые в соответствии с ними законы и иные нормативные правовые акты субъектов Российской Федерации.

Отсюда следует, что отношения в процессе производства, размещения и распространения рекламы в том случае, когда они относятся к предметам совместного ведения Российской Федерации и ее субъектов, могут регулироваться и субъектами Российской Федерации.

Поэтому статья 3 Федерального закона от 18 июля 1995 года "О рекламе" не соответствует Конституции Российской Федерации, ее статьям 72 и 76 (часть 2), поскольку не допускает возможность субъектов Российской Федерации принимать законодательные и иные нормативные правовые акты по вопросам рекламы в том случае, когда такие вопросы относятся к совместному ведению Российской Федерации и ее субъектов.