



Именем
Российской Федерации

ПОСТАНОВЛЕНИЕ
КОНСТИТУЦИОННОГО СУДА РОССИЙСКОЙ ФЕДЕРАЦИИ

по делу о проверке конституционности части третьей статьи 5 Федерального закона "О государственной поддержке средств массовой информации и книгоиздания Российской Федерации"

город Москва

22 ноября 2000 года

Конституционный Суд Российской Федерации в составе председательствующего В.Д.Зорькина, судей М.В.Баглая, Ю.М.Данилова, Л.М.Жарковой, Г.А.Жилина, В.О.Лучина, Н.В.Селезнева, В.Г.Стрекозова, О.С.Хохряковой,

с участием представителя Высшего Арбитражного Суда Российской Федерации - председателя судебного состава С.Ф.Савкина, представителя администрации Ульяновской области - кандидата юридических наук Л.А.Ершовой, постоянного представителя Государственной Думы в Конституционном Суде Российской Федерации В.В.Лазарева, представителя Совета Федерации - кандидата юридических наук В.Ю.Бакшинскаса, полномочного представителя Президента Российской Федерации в Конституционном Суде Российской Федерации М.А.Митюкова,

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 части третьей статьи 5 Федерального закона "О государственной поддержке средств массовой информации и книгоиздания Российской Федерации".

Поводом к рассмотрению дела явились запрос Высшего Арбитражного Суда Российской Федерации и запрос администрации Ульяновской области, в которых оспаривается конституционность части третьей статьи 5 Федерального закона "О государственной поддержке средств массовой информации и книгоиздания Российской Федерации". Основанием к рассмотрению дела явилась обнаружившаяся неопределенность в вопросе о том, соответствует ли Конституции Российской Федерации оспариваемое в запросах положение.

Заслушав сообщение судьи-докладчика В.О.Лучина, объяснения представителей сторон, исследовав представленные документы и иные материалы, Конституционный Суд Российской Федерации

установил:

1. Согласно части третьей статьи 5 Федерального закона от 1 декабря 1995 года "О государственной поддержке средств массовой информации и книгоиздания Российской Федерации" (в редакции от 22 октября 1998 года) редакциям средств массовой информации, издательствам, информационным агентствам, телерадиовещательным компаниям передаются в хозяйственное ведение помещения, которыми они владеют либо пользуются в процессе своей производственно-хозяйственной деятельности.

В запросах Высшего Арбитражного Суда Российской Федерации и администрации Ульяновской области утверждается, что эта норма, допуская возможность распоряжения имуществом,

находящимся в частной, государственной или муниципальной собственности, без согласия собственника, нарушает конституционные положения о признании и равной защите всех форм собственности, о самостоятельности местного самоуправления, в том числе в вопросах владения, пользования и распоряжения муниципальной собственностью, т.е. не соответствует статьям 8 (часть 2), 12, 35, 55, 130 и 132 Конституции Российской Федерации.

Поскольку оба запроса 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. При этом Конституционный Суд Российской Федерации в соответствии с частью второй статьи 74 Федерального конституционного закона "О Конституционном Суде Российской Федерации" проверяет конституционность оспариваемой нормы, оценивая как ее буквальный смысл, так и смысл, придаваемый ей сложившейся правоприменительной практикой, а также исходя из ее места в системе правовых норм.

2. Федеральный закон "О государственной поддержке средств массовой информации и книгоиздания Российской Федерации" был принят в связи с осуществляемым в Российской Федерации разгосударствлением в сфере массовой информации и книгоиздания, и ряд его норм, в том числе оспариваемая в запросах часть третья статьи 5, носят временный характер и утрачивают силу с 1 января 2002 года.

Данный Федеральный закон, направленный, как следует из его преамбулы, на обеспечение конституционного права граждан на получение полной и объективной информации, регулирует порядок государственной поддержки средств массовой информации и книгоиздания, которая определяется как совокупность устанавливаемых государством организационных, организационно-технических, правовых, экономических и иных мер в целях обеспечения прав граждан на получение объективной информации, на свободу слова, а также в целях обеспечения независимости средств массовой информации (абзац второй статьи 1).

Такое понимание государственной поддержки средств массовой информации и книгоиздания корреспондирует статье 29 (части 1, 4 и 5) Конституции Российской Федерации, гарантирующей свободу слова, свободу массовой информации, право свободно искать, получать, передавать, производить и распространять информацию любым законным способом, а также статье 13 (части 1 и 3) Конституции Российской Федерации, в соответствии с которой в Российской Федерации признается идеологическое и политическое многообразие.

Федеральный закон "О государственной поддержке средств массовой информации и книгоиздания Российской Федерации", таким образом, содержит материальные гарантии указанных конституционных прав и свобод, его нормы призваны способствовать созданию и деятельности свободных и независимых средств массовой информации в период становления в России гражданского общества и демократического правового государства.

Предусматриваемая частью третьей статьи 5 данного Федерального закона передача редакциям средств массовой информации, издательствам, информационным агентствам и телерадиовещательным компаниям в хозяйственное ведение помещений, которыми они владеют либо пользуются в процессе своей производственно-хозяйственной деятельности, в качестве меры государственной поддержки финансового и хозяйственного характера изначально направлена на достижение такой конституционно значимой цели, как свобода слова и свобода массовой информации. Вместе с тем она непосредственно затрагивает и закрепленное в Конституции Российской Федерации право собственности, что обязывало законодателя при урегулировании соответствующих отношений найти справедливый баланс между этими конституционно защищаемыми ценностями на основе критериев, установленных Конституцией Российской Федерации.

3. Согласно Конституции Российской Федерации федеральная государственная собственность и управление ею находятся в ведении Российской Федерации (статья 71, пункт "д"); по предметам ведения Российской Федерации принимаются федеральные конституционные законы и федеральные законы, имеющие прямое действие на всей территории Российской Федерации (статья 76, часть 1).

Из этих положений следует, что федеральный законодатель, действуя в рамках указанных полномочий и определяя порядок управления федеральной собственностью, вправе установить объем и пределы осуществления права собственности на федеральное имущество (владение, пользование и распоряжение им). Поэтому часть третья статьи 5 Федерального закона "О государственной поддержке средств массовой информации и книгоиздания Российской Федерации",

взятая в системной связи с другими его положениями (преамбула, абзац второй статьи 1, часть вторая статьи 5, статьи 6-9, часть четвертая статьи 10), а также со статьями 113, 114, 209, 212-215, 294, 295, 299 и 300 Гражданского кодекса Российской Федерации, как основание для передачи в хозяйственное ведение находящихся в федеральной собственности помещений, которыми перечисленные в этой норме организации и предприятия владеют либо пользуются в процессе своей производственно-хозяйственной деятельности, соответствует Конституции Российской Федерации.

Вместе с тем, по смыслу части третьей статьи 5 Федерального закона "О государственной поддержке средств массовой информации и книгоиздания Российской Федерации" во взаимосвязи с указанными положениями данного Федерального закона и Гражданского кодекса Российской Федерации, объектом регулирования содержащейся в ней нормы не являются помещения, находящиеся в частной собственности. Направленная на урегулирование иных отношений, она не может толковаться и применяться как обязывающая частных собственников передать принадлежащие им помещения в хозяйственное ведение организаций и предприятий, которые владеют либо пользуются этими помещениями. Иное истолкование объекта и предмета регулирования, охватываемых оспариваемой нормой, означало бы - в силу главы 3 названного Федерального закона - возможность последующей приватизации помещений, которые на момент передачи их в хозяйственное ведение указанным организациям и предприятиям уже находятся в частной собственности, что с точки зрения правовой логики недопустимо.

Следовательно, часть третья статьи 5 Федерального закона "О государственной поддержке средств массовой информации и книгоиздания Российской Федерации" не предполагает возможность передачи редакциям средств массовой информации, издательствам, информационным агентствам, телерадиовещательным компаниям в хозяйственное ведение помещений, находящихся в частной собственности, а потому не может использоваться в качестве законного основания для такой передачи.

В то же время по своему буквальному смыслу данное законоположение допускает возможность его применения в тех случаях, когда помещения, которыми названные в нем организации и предприятия владеют либо пользуются, находятся не в федеральной собственности, а в собственности субъектов Российской Федерации и муниципальной собственности (собственности муниципальных образований). Именно в таком смысле оно толкуется правоприменителями, в том числе Высшим Арбитражным Судом Российской Федерации, исходящими из того, что в силу этой нормы помещения, находящиеся в собственности субъектов Российской Федерации и муниципальных образований, подлежат передаче в хозяйственное ведение организациям и предприятиям, которые владеют либо пользуются ими в процессе своей производственно-хозяйственной деятельности, независимо от того, имеется ли на это согласие собственника.

4. В соответствии с Конституцией Российской Федерации в Российской Федерации гарантируется свобода экономической деятельности, признаются и защищаются равным образом частная, государственная, муниципальная и иные формы собственности (статья 8, части 1 и 2); каждый имеет право на свободное использование своих способностей и имущества для предпринимательской и иной не запрещенной законом экономической деятельности (статья 34, часть 1); право частной собственности охраняется законом, каждый вправе иметь имущество в собственности, владеть, пользоваться и распоряжаться им как единолично, так и совместно с другими лицами, никто не может быть лишен своего имущества иначе как по решению суда, принудительное отчуждение имущества для государственных нужд может быть произведено только при условии предварительного и равноценного возмещения (статья 35, части 1, 2 и 3); местное самоуправление самостоятельно в решении вопросов владения, пользования и распоряжения муниципальной собственностью (статья 130, часть 1); органы местного самоуправления самостоятельно управляют муниципальной собственностью (статья 132, часть 1); местное самоуправление гарантируется правом на судебную защиту, на компенсацию дополнительных расходов, возникших в результате решений, принятых органами государственной власти, запретом на ограничение прав местного самоуправления, установленных Конституцией Российской Федерации и федеральными законами (статья 133).

В данных конституционных положениях, по сути, выражены общепризнанные принципы неприкосновенности и свободы собственности, а также свободы договора и равенства всех собственников как участников гражданского оборота, из которых проистекает свобода владения, пользования и распоряжения имуществом, включая возможность отчуждать свое имущество в собственность другим лицам, передавать им, оставаясь собственником, права владения, пользования и распоряжения имуществом.

Поскольку часть третья статьи 5 Федерального закона "О государственной поддержке средств

массовой информации и книгоиздания Российской Федерации" по смыслу, придаваемому ей правоприменительной практикой, допускает возможность передачи имущества без согласия собственника - субъекта Российской Федерации или муниципального образования в хозяйственное ведение перечисленным в этой норме организациям и предприятиям, она, по существу, означает ограничение права собственности субъектов Российской Федерации и муниципальных образований, в частности права на ее признание и защиту наравне с иными формами собственности.

Между тем согласно статье 55 (часть 3) Конституции Российской Федерации права и свободы человека и гражданина могут быть ограничены федеральным законом 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. Из этого положения во взаимосвязи со статьями 8, 34, 35, 130, 132 и 133 Конституции Российской Федерации о равной защите всех форм собственности следует, что не только право частной собственности, но и право собственности субъектов Российской Федерации и муниципальных образований может быть ограничено лишь федеральным законом и лишь если это необходимо для защиты указанных конституционных ценностей и если такое ограничение является соразмерным, т.е. его характер соответствует тем конституционно защищаемым целям, ради которых оно вводится.

Не может рассматриваться как ограничение права собственности в смысле статьи 55 (часть 3) Конституции Российской Федерации передача помещений, находящихся в федеральной собственности, поскольку такая передача осуществляется Российской Федерацией как собственником данного имущества и поскольку она производится на основании федерального закона с соблюдением требований статей 71 (пункт "д") и 76 (часть 1) Конституции Российской Федерации.

Передача же (хотя бы и во временное хозяйственное ведение) помещений, принадлежащих на праве собственности субъектам Российской Федерации и муниципальным образованиям, без их согласия, если она осуществляется без разумной компенсации, выходит за рамки требований статьи 55 (часть 3) Конституции Российской Федерации и корреспондирующих ей положений статьи 1 Протокола № 1 к Конвенции о защите прав человека и основных свобод (в редакции Протокола № 11, вступившего в силу 1 ноября 1998 года) и, следовательно, не является адекватным средством для достижения цели, ради которой она установлена. Поскольку часть третья статьи 5 Федерального закона "О государственной поддержке средств массовой информации и книгоиздания Российской Федерации" по смыслу, придаваемому ей правоприменительной практикой, допускает возможность такой передачи без надлежащего возмещения, она несоразмерно ограничивает конституционные права и законные интересы субъектов права собственности - субъектов Российской Федерации и муниципальных образований, ставит их в неравное положение с Российской Федерацией как собственником федерального имущества и нарушает баланс двух конституционных ценностей - права на информацию и права собственности - в ущерб последней.

Кроме того, практика применения части третьей статьи 5 Федерального закона "О государственной поддержке средств массовой информации и книгоиздания Российской Федерации" свидетельствует о том, что арбитражные суды, исходя из того, что данная норма распространяется на все формы собственности, ограничиваются при рассмотрении споров лишь формальным подтверждением факта нахождения того или иного помещения в пользовании либо владении редакции средства массовой информации, издательства, информационного агентства, телерадиовещательной компании, и не выясняют, к какой собственности - федеральной, собственности субъекта Российской Федерации, муниципальной - относится спорное помещение, находилось ли оно в составе имущества, собственность на которое на момент передачи не была разграничена, предполагалось ли в процессе такой передачи или разграничения собственности сохранение прежнего режима в части пользования находившимися в хозяйственном ведении помещениями, а также когда и в каком порядке у соответствующего субъекта возникло право собственности на это помещение, может ли в связи с этим конкретное предприятие или организация пользоваться и владеть им на праве хозяйственного ведения и распространяются ли на указанную собственность предусмотренные гражданским законодательством обязательства. Непринятие во внимание указанных обстоятельств препятствует реализации в полной мере судебной защиты права собственности, гарантируемой Конституцией Российской Федерации.

Таким образом, часть третья статьи 5 Федерального закона "О государственной поддержке средств массовой информации и книгоиздания Российской Федерации" не соответствует Конституции Российской Федерации, ее статьям 8, 35 (части 2 и 3), 55 (часть 3), 130 (часть 1), 132 (часть 1) и 133, в той мере, в какой она - по смыслу, придаваемому ей правоприменительной практикой, - допускает передачу перечисленным в ней организациям и предприятиям в хозяйственное ведение находящихся в собственности субъектов Российской Федерации или являющихся муниципальной собственностью помещений, которыми эти организации и предприятия владеют либо пользуются в процессе своей

производственно-хозяйственной деятельности, без согласия собственников, если такая передача осуществляется без надлежащего возмещения.

Это, однако, не влечет прекращения правоотношений, сложившихся в результате применения данной нормы. Арбитражные суды, реализуя свои полномочия по разрешению возникающих споров, в том числе по пересмотру основанных на части третьей статьи 5 Федерального закона "О государственной поддержке средств массовой информации и книгоиздания Российской Федерации" судебных решений, не должны придавать содержащейся в ней норме какое-либо иное значение, расходящееся с ее конституционно-правовым смыслом, выявленным в настоящем Постановлении и имеющим в силу статей 6 и 79 Федерального конституционного закона "О Конституционном Суде Российской Федерации" общеобязательный характер.

Исходя из изложенного и руководствуясь частями первой и второй статьи 71, статьями 72, 74, 79 и 87 Федерального конституционного закона "О Конституционном Суде Российской Федерации", Конституционный Суд Российской Федерации

постановил:

1. Признать соответствующей Конституции Российской Федерации часть третью статьи 5 Федерального закона "О государственной поддержке средств массовой информации и книгоиздания Российской Федерации", поскольку она служит основанием для передачи в хозяйственное ведение находящихся в федеральной собственности помещений редакциям средств массовой информации, издательствам, информационным агентствам, телерадиовещательным компаниям, которые владеют либо пользуются этими помещениями в процессе своей производственно-хозяйственной деятельности.

2. Признать не соответствующей Конституции Российской Федерации, ее статьям 8, 35 (части 2 и 3), 55 (часть 3), 130 (часть 1), 132 (часть 1) и 133, часть третью статьи 5 Федерального закона "О государственной поддержке средств массовой информации и книгоиздания Российской Федерации" в той мере, в какой она - по смыслу, придаваемому ей правоприменительной практикой, - допускает передачу в хозяйственное ведение находящихся в собственности субъектов Российской Федерации или являющихся муниципальной собственностью помещений редакциям средств массовой информации, издательствам, информационным агентствам, телерадиовещательным компаниям, которые владеют либо пользуются этими помещениями в процессе своей производственно-хозяйственной деятельности, без согласия собственников, если такая передача осуществляется без надлежащего возмещения.

3. Часть третья статьи 5 Федерального закона "О государственной поддержке средств массовой информации и книгоиздания Российской Федерации", не предполагающая по своему конституционно-правовому смыслу возможность передачи редакциям средств массовой информации, издательствам, информационным агентствам, телерадиовещательным компаниям в хозяйственное ведение помещений, находящихся в частной собственности, не может использоваться в качестве законного основания для такой передачи.

4. 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 провозглашения, действует непосредственно и не требует подтверждения другими органами и должностными лицами.

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

Председательствующий -
судья Конституционного Суда
Российской Федерации
В.Д.Зорькин

Судьи Конституционного Суда
Российской Федерации
М.В.Баглай
Ю.М.Данилов

Л.М.Жаркова
Г.А.Жилин
В.О.Лучин
Н.В.Селезнев
В.Г.Стрекозов
О.С.Хохрякова

№ 14-П