

**ПОСТАНОВЛЕНИЕ** от 14 ноября 2005 г. N 10-П ПО ДЕЛУ О ПРОВЕРКЕ КОНСТИТУЦИОННОСТИ ПОЛОЖЕНИЙ ПУНКТА 5 СТАТЬИ 48 И СТАТЬИ 58 ФЕДЕРАЛЬНОГО ЗАКОНА "ОБ ОСНОВНЫХ ГАРАНТИЯХ ИЗБИРАТЕЛЬНЫХ ПРАВ И ПРАВА НА УЧАСТИЕ В РЕФЕРЕНДУМЕ ГРАЖДАН РОССИЙСКОЙ ФЕДЕРАЦИИ", ПУНКТА 7 СТАТЬИ 63 И СТАТЬИ 66 ФЕДЕРАЛЬНОГО ЗАКОНА "О ВЫБОРАХ ДЕПУТАТОВ ГОСУДАРСТВЕННОЙ ДУМЫ ФЕДЕРАЛЬНОГО СОБРАНИЯ РОССИЙСКОЙ ФЕДЕРАЦИИ" В СВЯЗИ С ЖАЛОБОЙ УПОЛНОМОЧЕННОГО ПО ПРАВАМ ЧЕЛОВЕКА В РОССИЙСКОЙ ФЕДЕРАЦИИ

ОСОБОЕ МНЕНИЕ

СУДЬИ КОНСТИТУЦИОННОГО СУДА РОССИЙСКОЙ ФЕДЕРАЦИИ

Н.С. БОНДАРЯ

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

Считаю необходимым заявить о принципиальном несогласии с [выводом](#) Постановления и положенной в его основу аргументацией.

1. Итоговый [вывод](#) Постановления основывается, по существу, на двух принципиальных тезисах.

Во-первых, якобы право граждан на проведение предвыборной агитации против всех кандидатов определяется, в своей основе, нормативным содержанием конституционного права на свободное распространение информации; именно поэтому оспариваемое регулирование не соответствует требованиям [статьи 29 \(части 1 и 4\)](#) Конституции Российской Федерации, несоразмерно ограничивает конституционное право на распространение информации.

Во-вторых, предвыборная агитация против всех кандидатов равноценна по своим юридическим характеристикам предвыборной агитации за или против конкретных кандидатов, поскольку в условиях равного избирательного права все голоса избирателей - за, против конкретных кандидатов, против всех кандидатов - имеют одинаковый вес.

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

2. Как следует из материалов дела, поводом для обращения Уполномоченного по правам человека в Конституционный Суд Российской Федерации послужила жалоба гражданина В.Б. Бочкова, привлеченного к административной ответственности за незаконное распространение 500 экземпляров агитационной листовки "Против всех - правильный выбор". Листовка не носила адресного, персонифицированного характера, не включала сведений о кандидатах, избирательных объединениях, их программах, не раскрывала позицию заказавшего ее лица относительно необходимости голосования именно таким образом. Одним словом, содержание листовки ограничивалось призывом к избирателям голосовать на выборах против всех кандидатов без какого-либо информационного наполнения этого призыва. Конституционный Суд Российской Федерации, однако, счел, что распространение подобных материалов является выражением свободы слова ([статья 29](#), часть 1, Конституции Российской Федерации), реализацией права свободно производить и распространять информацию любым законным способом ([статья 29](#), часть 4, Конституции Российской Федерации) и, таким образом, находится под абсолютной защитой соответствующей [статьи Конституции](#) Российской Федерации.

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

В частности, в действующем законодательстве под предвыборной агитацией понимается не распространение информации, а определенная, обладающая набором специфических признаков деятельность, осуществляемая в период избирательной кампании и имеющая целью побудить или побуждающая избирателей к голосованию за кандидата, кандидатов, список кандидатов или против него (них) либо против всех кандидатов (против всех списков кандидатов) (пункт 4 [статьи 2](#) Федерального закона "Об основных гарантиях избирательных прав и права на участие в референдуме граждан Российской Федерации"); при этом пунктом 2 [статьи 2](#) названного Федерального закона право участвовать в предвыборной агитации прямо отнесено к избирательным правам граждан Российской Федерации.

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

1) оно реализуется в рамках избирательных правоотношений, являющихся по своей сути публично-правовыми, к которым не может быть применен принцип "разрешено все, что не запрещено";

2) оно имеет специально-целевое назначение, связанное со склонением избирателей выразить свою волю определенным образом и тем самым повлиять на персональный состав выборных органов публичной власти;

3) оно может быть реализовано не всегда, а лишь в строго определенные промежутки времени, устанавливаемые в качестве периодов предвыборной агитации;

4) к различным субъектам права на предвыборную агитацию могут предъявляться различные, неодинаковые требования; более того, определенные категории в рамках соответствующего круга лиц могут быть как ограничены в данном праве, так и полностью исключены из числа его субъектов (например, лица, замещающие государственные или выборные муниципальные должности, государственные и муниципальные служащие);

5) ни в одном из международных правовых актов право на предвыборную агитацию не рассматривается в качестве нормативного элемента свободы слова, свободы выражения мнений, свободы распространения информации. Напротив, международные правовые акты, затрагивающие вопросы организации и проведения выборов, обеспечения избирательных прав граждан, выделяют его в качестве самостоятельного избирательного права (часть 4 статьи 13 Конвенции о стандартах демократических выборов, избирательных прав и свобод в государствах - участниках СНГ).

3. Сформулированные в Постановлении от 14 ноября 2005 года [выводы](#) о природе права на предвыборную агитацию против всех кандидатов как элементе нормативного содержания права на свободу слова основаны также на некорректном использовании Постановления Европейского Суда по правам человека от 19 февраля 1998 года по делу "Боуман (Bowman) против Соединенного Королевства".

В названном Постановлении Европейский Суд пришел к выводу о наличии нарушения гарантированного [Конвенцией](#) о защите прав человека и основных свобод права г-жи Филлис Боуман на свободу выражения мнений, которое заключалось в возбуждении в отношении нее уголовного преследования за распространение в предвыборный период листовок, содержащих информацию о взглядах трех основных кандидатов на аборт. Европейский Суд посчитал, что вмешательство государства в права заявительницы не отвечало критерию необходимости в демократическом обществе, поскольку правовое регулирование, позволившее инициировать уголовное производство, создавало непреодолимые препятствия для г-жи Боуман реализовать правомерную цель распространения соответствующих сведений по информированию населения избирательного округа о том, каково отношение кандидатов к аборту (пункт 47). При этом Европейский Суд отверг довод правительства о наличии у заявительницы такой альтернативной возможности по распространению информации, как регистрация в качестве кандидата на выборах: это, по мнению Европейского Суда, означало бы подмену цели информирования избирателей целью избрания в Парламент (пункт 46).

Из сказанного следует, что Европейский Суд по правам человека полагает необходимым различать: а) деятельность по информированию избирателей, поддерживающую свободную политическую дискуссию в предвыборный период и способствующую формированию у избирателей адекватных представлений о

позициях кандидатов, и б) информационное воздействие на избирателей со стороны кандидатов, имеющих целью замещение выборных должностей, что уже относится к предвыборной агитации.

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

В то же время имеются все основания утверждать о ранее сложившемся полном единстве правовых позиций Европейского Суда и Конституционного Суда Российской Федерации по этим вопросам.

4. Речь идет, в частности, о том, что проблема соотношения права на предвыборную агитацию с правами на свободу слова, свободу выражения мнений, свободу массовой информации уже была предметом рассмотрения Конституционного Суда. Так, в [Постановлении](#) от 30 октября 2003 года N 15-П по делу о проверке конституционности отдельных положений Федерального [закона](#) "Об основных гарантиях избирательных прав и права на участие в референдуме граждан Российской Федерации" Конституционный Суд Российской Федерации, опираясь в том числе на Постановление Европейского Суда по правам человека по делу "Боуман против Соединенного Королевства", прямо указал, что "свободу выражения мнений нельзя отождествлять со свободой предвыборной агитации, к которой не предъявляются требования объективности" (абзац третий [пункта 3](#) мотивировочной части, выделено мною. - Н.Б.).

Конституционный Суд Российской Федерации особо подчеркнул, что поскольку как агитация, так и информирование любого характера могут побудить избирателей сделать тот или иной выбор, при том что достоверные и объективные сведения о кандидате в большей мере помогают избирателю сформировать свои предпочтения, чем просто призывы голосовать "за" или "против", то очевидно, что критерием, позволяющим различить предвыборную агитацию и информирование, может служить лишь наличие в агитационной деятельности специальной цели - склонить избирателей в определенную сторону, обеспечить поддержку или, напротив, противодействие конкретному кандидату, избирательному объединению. В противном случае граница между информированием и предвыборной агитацией стиралась бы, так что любые действия по информированию избирателей можно было бы подвести под понятие агитации (абзац четвертый [пункта 4.1](#) мотивировочной части). При этом, признав конституционным установленный федеральным законодателем запрет на проведение предвыборной агитации представителями средств массовой информации при осуществлении ими профессиональной деятельности, т.е. исключение их из числа субъектов предвыборной агитации, Конституционный Суд Российской Федерации отметил, что информирование избирателей, представляющее собой реализацию права на свободу массовой информации и свободы выражения мнений, является важнейшей демократической функцией СМИ.

И это, ранее сложившееся, единство позиций Европейского Суда по правам человека и Конституционного Суда Российской Федерации не случайно. Оно имеет в своей основе признание объективного различия в юридической природе и нормативном содержании вышеназванных прав.

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

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

Юридическое значение голосов, поданных на выборах против всех кандидатов (против всех списков кандидатов), как это следует из подпункта "б" пункта 2 [статьи 70](#) Федерального закона "Об основных гарантиях избирательных прав и права на участие в референдуме граждан Российской Федерации", таково, что, если в одномандатном или едином избирательном округе число голосов избирателей, поданных за

кандидата, набравшего наибольшее число голосов по отношению к другому кандидату (другим кандидатам), меньше, чем число голосов избирателей, поданных против всех кандидатов, соответствующая избирательная комиссия признает выборы несостоявшимися. Этим их значение в процессе выборов ограничивается, что в полной мере соответствует правовым позициям Конституционного Суда Российской Федерации.

В [Постановлении](#) от 29 ноября 2004 года N 17-П по делу о проверке конституционности абзаца первого пункта 4 статьи 64 Закона Ленинградской области "О выборах депутатов представительных органов местного самоуправления и должностных лиц местного самоуправления в Ленинградской области" Конституционный Суд Российской Федерации признал конституционным придание законодателем Санкт-Петербурга - в рамках предусмотренной федеральным законодательством сферы усмотрения - голосам, поданным на выборах против всех кандидатов, строго целевого итогового-учетного назначения, связанного с решением вопроса о признании выборов состоявшимися.

При этом Конституционный Суд Российской Федерации исходил из того, что голосование против всех кандидатов, включенных в избирательные бюллетени, соотносится как с правом граждан Российской Федерации, руководствуясь собственными убеждениями, избирать или не избирать конкретных лиц в качестве представителей народа в выборные органы государственной власти и местного самоуправления, так и с самим институтом свободных выборов как демократического механизма формирования конституционной системы органов публичной власти.

По смыслу [статей 1](#) (часть 1), [3](#) (часть 3), [17](#) (часть 3) и [32 \(части 1 и 2\)](#) Конституции Российской Федерации в их взаимосвязи, конституционные ценности, связанные с реализацией избирательных прав, могут вступать между собой в известное противоречие, поскольку интересы отдельных избирателей, которыми предопределяется их волеизъявление в процессе выборов, в том числе путем голосования "против всех кандидатов", не всегда совпадают с публичным интересом формирования органов публичной власти. На уровне конституционного статуса личности это, с одной стороны, право каждого гражданина принимать участие в избрании представителей народа в органы публичной власти и быть избранным в качестве такого представителя, а с другой - право каждого гражданина по своему усмотрению отказываться в доверии некоторым или всем участвующим в выборах кандидатам; на уровне же института выборов в целом это - задача формирования органов публичной власти, обеспечение их представительного и легитимного характера.

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

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

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

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

По смыслу содержащихся в Конституции Российской Федерации и международных правовых актах требований к законодательному обеспечению свободных выборов на основе принципа равного избирательного права, предполагающего равный вес голосов избирателей и равенство условий при осуществлении права голосовать, законодатель не вправе принимать решения, направленные на такую регламентацию избирательных отношений, при которой допускалось бы механическое уравнивание голосов избирателей, стремящихся к достижению различного результата, в соотношении с назначением выборов и целями реализации субъективных избирательных прав, закрепленных в [статьях 3](#) (часть 2) и [32](#) (часть 1) Конституции Российской Федерации.

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

7. В контексте сказанного становится также очевидным, что допущение деятельности граждан, направленной на склонение избирателей к голосованию против всех кандидатов (против всех списков кандидатов) за счет собственных средств, - на что ориентирует законодателя Конституционный Суд Российской Федерации, - может привести к созданию необоснованных преимуществ в соотношении с иными участниками избирательного процесса, а также ставит под сомнение финансовую открытость выборов и возможность осуществления эффективного демократического гражданского контроля за ходом их финансирования и проведения.

Кандидаты и избирательные объединения для финансирования своей избирательной кампании, включая проведение предвыборной агитации, по общему правилу, обязаны создавать избирательные фонды, имеющие своим предназначением обеспечение прозрачности выборов и равенства кандидатов перед законом вне зависимости от их материального положения. Правомерность создания избирательных фондов в соответствующих целях была подтверждена Конституционным Судом Российской Федерации в [Определении](#) от 1 октября 1998 года N 120-О. Избирательные фонды кандидатов формируются в том числе за счет добровольных пожертвований граждан (подпункт "в" пункта 5 [статьи 58](#) Федерального закона "Об основных гарантиях избирательных прав и права на участие в референдуме граждан Российской Федерации"), которые, оказав кандидатам соответствующую финансовую поддержку, вправе за счет данных средств агитировать как за, так и против конкретных кандидатов, участвующих в выборах.

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

8. В то же время конституционный принцип равного избирательного права был бы доведен до абсурда, если исходить из возможности (которая напрашивается из идеологии Постановления от 14 ноября 2005 года) создания гражданами избирательного фонда некоего кандидата "Против всех" в целях проведения за счет входящих в него средств предвыборной агитации против всех кандидатов.

Очевидно, что такой "фонд" работал бы на достижение целей, противоречащих конституционному назначению самого по себе института демократических выборов - на признание выборов не состоявшимися. Принимая же во внимание разобщенность электората, голосующего против всех, связанную с отсутствием у него общей идеологической основы и единонаправленной воли, попытка введения механизма финансирования предвыборной агитации против всех, аналогичного предусмотренному для кандидатов и избирательных объединений, неизбежно привела бы к постановке вопроса о множественности таких избирательных фондов, положительное решение которого означало бы фундаментальное нарушение равного избирательного права. Создание же одного избирательного фонда для проведения предвыборной агитации против всех кандидатов породило бы иную форму неравенства среди избирателей.

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

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

9. Из сказанного следует, что установление федеральным законодателем ограничений на осуществление гражданами предвыборной агитации против всех кандидатов (против всех списков кандидатов) не может рассматриваться как несовместимое с конституционными принципами ограничения прав и свобод граждан в целях защиты основ конституционного строя, а также прав и свобод других лиц, закрепленными в [статье 55](#) (часть 3) Конституции Российской Федерации.

Как в действовавшем на момент обращения заявителя в Конституционный Суд Российской Федерации, так и в новом действующем избирательном законодательстве содержится норма, гарантирующая добровольное бесплатное личное выполнение гражданином работ, оказание им услуг по подготовке и проведению выборов без привлечения третьих лиц ([пункт 5](#) [статьи 59](#) Федерального закона "Об основных гарантиях избирательных прав и права на участие в референдуме граждан Российской Федерации"; [пункт 6](#) [статьи 69](#) Федерального закона от 20 декабря 2002 года "О выборах депутатов Государственной Думы Федерального Собрания Российской Федерации" в редакции от 23 июня 2003 года; [пункт 8](#) [статьи 67](#) Федерального закона от 18 мая 2005 года "О выборах депутатов Государственной Думы Федерального Собрания Российской Федерации").

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

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

Таким образом, оспариваемые положения избирательного законодательства, устанавливающие запрет на проведение гражданами предвыборной агитации против всех участвующих в выборах кандидатов (против всех списков кандидатов) без оплаты данной деятельности за счет средств соответствующих избирательных фондов, не могут рассматриваться как нарушающие избирательные права граждан, свободу выражения мнений и свободу слова и не противоречат Конституции Российской Федерации, ее [статьям 3](#) (часть 3), [19 \(части 1 и 2\)](#), [29 \(части 4 и 5\)](#), [32 \(части 1 и 2\)](#) и [55](#) (часть 3), поскольку они - по своему конституционно-правовому смыслу в системе действующего правового регулирования - не исключают возможность осуществления гражданами Российской Федерации предвыборной агитационной деятельности, направленной на склонение избирателей к голосованию на выборах против всех включенных в избирательный бюллетень кандидатов (списков кандидатов), добровольно бесплатно лично, без привлечения третьих лиц, и не затрагивают право граждан свободно, во внеагитационных формах, выражать свою позицию по любым социально значимым вопросам в предвыборный период.

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

Данный [вывод](#) Постановления не основан на предложенной Конституционным Судом Российской Федерации аргументации.

В мотивировочной части [Постановления](#) оспоренные законоположения подверглись конституционно-правовому анализу лишь с точки зрения их соответствия вытекающему из конституционного принципа равенства требованию определенности и согласованности правового регулирования. В результате Конституционный Суд Российской Федерации установил, что содержащаяся в них норма о недопустимости проведения предвыборной агитации без ее предварительной оплаты за счет средств соответствующих избирательных фондов может рассматриваться правоприменительной практикой и как абсолютный запрет для граждан проводить предвыборную агитацию против всех кандидатов. Он также пришел к заключению, что "федеральный законодатель не предусмотрел какого-либо специального нормативного обеспечения признанного им права граждан на проведение предвыборной агитации против всех кандидатов, в результате чего поставил граждан в ситуацию недопустимой неопределенности относительно правил правомерного участия в избирательном процессе". Иными словами, Конституционный Суд Российской Федерации обнаружил неопределенность в законодательном регулировании порядка реализации права граждан на проведение предвыборной агитации против всех кандидатов.

Неопределенность же правового регулирования не может отождествляться с законодательным запретом. Напротив, установление (обнаружение) запрета, представляющего собой разновидность ограничения права, само по себе есть не что иное, как констатация совершенно определенного законодательного регулирования, ограничивающего свободу индивида путем исключения для него правовой возможности осуществлять некоторую деятельность. В связи с этим решение вопросов о наличии

неконституционной неопределенности, с одной стороны, и неконституционного запрета - с другой, предполагает использование принципиально разной методологии конституционно-правового анализа.

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

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

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

11. [Резольтивная](#) часть Постановления не содержит ясного порядка исполнения принятого решения, создавая угрозу произвольного правоприменения и нарушения конституционных прав и свобод граждан.

Признав неконституционным установленный оспариваемыми нормами избирательного законодательства запрет на проведение гражданами лично предвыборной агитации против всех кандидатов за счет собственных средств, не входящих в состав избирательных фондов кандидатов, и не предусмотрев специальный порядок исполнения принятого решения, в том числе в части срока обращения его к исполнению, Конституционный Суд Российской Федерации тем самым, по существу, позволил с момента вступления Постановления в силу, т.е. непосредственно после его провозглашения, проводить соответствующую агитацию за счет собственных денежных средств, не установив при этом какие-либо критерии ограничений соответствующих сумм (например, хотя бы размерами добровольных пожертвований граждан в избирательные фонды кандидатов; но даже это предложение не было принято).

Правда, в [пункте 2](#) резольтивной части Постановления Конституционный Суд Российской Федерации указал, что впредь до введения в действие соответствующего федерального закона надлежит непосредственно применять [Конституцию](#) Российской Федерации, а также руководствоваться данным Постановлением в части недопустимости несоразмерных ограничений прав граждан на личное проведение предвыборной агитации против всех кандидатов за счет собственных средств.

Однако [Конституция](#) Российской Федерации не содержит непосредственной регламентации ни института голосования против всех, ни правил участия граждан в предвыборной агитации, ни порядка финансирования предвыборной агитации, направленной против всех кандидатов, за счет собственных средств граждан. В то же время, как уже отмечалось, Конституционный Суд Российской Федерации не исследовал вопрос о том, является ли законодательное ограничение права граждан на предвыборную агитацию против всех с использованием собственных средств соразмерным или же, напротив, чрезмерным. Уже поэтому в Постановлении не названы хотя бы ориентировочные критерии для оценки правоприменительными органами, включая суды, правомерности деятельности гражданина по проведению финансово-затратной предвыборной агитации против всех кандидатов.

Тем самым Конституционный Суд Российской Федерации предоставил правоприменительным органам недопустимый и ничем не мотивированный уровень свободы усмотрения при решении вопроса, который прямо связан с применением мер административной ответственности, установленной [статьей 5.12](#)

КоАП Российской Федерации. Это противоречит конституционному принципу равенства и нарушает вытекающие из Конституции Российской Федерации принципы юридической ответственности, которые, как неоднократно указывал Конституционный Суд Российской Федерации, относятся к основам правопорядка и оказывают непосредственное влияние на конституционный статус физических лиц (например, Постановление от 30 июля 2001 года N 13-П по делу о проверке конституционности отдельных положений статей 7, 77 и 81 Федерального закона "Об исполнительном производстве").

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

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