

**КОЛЛЕКТИВНАЯ МОНОГРАФИЯ**

**Гражданское общество  
как гарантия политического  
диалога и противодействия  
экстремизму:  
ключевые конституционно-  
правовые проблемы**

**ИССЛЕДОВАНИЕ ВЫПОЛНЕНО ЗА СЧЕТ ГРАНТА  
РОССИЙСКОГО НАУЧНОГО ФОНДА  
(ПРОЕКТ № 14-18-00168)**

Москва  
ЮСТИЦИНФОРМ  
2015

УДК 323.21/.28  
ББК 67.518.5  
Г75

**Коллективная монография**

Г75 Гражданское общество как гарантия политического диалога и противодействия экстремизму: ключевые конституционно-правовые проблемы. Монография / Рук. авт. колл. и отв. редактор – д. ю. н., профессор Авакьян С. А. – М.: Юстицинформ, 2015. 652 с.

ISBN 978-5-7205-1317-7

Настоящее издание – коллективный монографический труд, посвященный современным ключевым конституционно-правовым проблемам гражданского общества как гарантии политического диалога и противодействия экстремизму. Рассматриваются конституционно-правовые основы гражданского общества как общероссийской ценности; политические партии, иные общественные объединения, общественные палаты, религиозные объединения с позиций положения в механизме российского гражданского общества, политической продуктивности и общественного диалога. Анализируются проблемы формирования гражданского общества на региональном уровне, роль местного самоуправления в этих процессах. Раскрываются вопросы системы СМИ в свете современных конституционно-правовых стандартов обеспечения политического плюрализма. Показана специфика формирования наднациональных стандартов в понимании гражданского общества, его ценностей, структуры и институтов. Освещены особенности финансирования негосударственной политической активности за рубежом и в России. Раскрыты пути противодействия политическому экстремизму за рубежом и в России

Работа предназначена для студентов, аспирантов, преподавателей юридических, политологических и других гуманитарных учебных заведений, всех лиц, интересующихся вопросами конституционного права и политики.

УДК 323.21/.28  
ББК 67.518.5

ISBN 978-5-7205-1317-7

© 000 «Юстицинформ», 2015

**MONOGRAPH WITH MULTIPLE AUTHORS**

**Civil Society as a Means  
to Ensure Political Dialog  
and Opposition to Extremism:  
Key Constitutional Law  
Problems**

**The book was prepared with the support by a grant  
from the Russian Science Foundation  
(project No 14-18-00168)**

Moscow  
YUSTITSINFORM  
2015

**УДК 323.21/.28**  
**ББК 67.518.5**  
**Г75**

**Monograph with multiple authors**

Г75 Civil Society as a Means to Ensure Political Dialog and Opposition to Extremism: Key Constitutional Law Problems. Monograph / Lead author and executive editor Prof. S.A. Avakyan – M.: Yustitsinform, 2015. 652 p.

ISBN 978-5-7205-1317-7

This publication is a collective monograph on the contemporary key constitutional law problems of civil society as a means to ensure political dialog and opposition to extremism. The following issues are considered: constitutional law fundamentals of civil society as the national Russian value; political parties, other nongovernmental associations, civic chambers, religious associations from the standpoint of their position in the Russian civil society, political efficiency and social dialog. Issues of building up civil society in the constituent entities, role of the local self-government in these processes are analysed. The system of mass media in terms of the contemporary constitutional law standards of ensuring political pluralism is scrutinised. Specifics of setting up supranational standards in understanding civil society, its values, structure and institutes are revealed. Details of financing nongovernmental political activities, means of opposing political extremism, in each case, in Russia and abroad are considered.

This work is targeted at students, PhD students, teachers at law schools, political science schools and other liberal arts schools, all persons interested in issues of constitutional law and politics.

УДК 323.21/.28  
ББК 67.518.5

ISBN 978-5-7205-1317-7

© Yustitsinform, 2015

## **Авторский коллектив**

---

**Авакьян С.А.**, доктор юридических наук, профессор – предисловие; глава 2,

**Баженова О.И.**, кандидат юридических наук, доцент – § 3 глава 4,

**Богданова Н.А.**, доктор юридических наук, профессор – § 1 глава 1 (в соавторстве с Троицкой А.А.),

**Ежукова О.А.**, кандидат юридических наук – § 2 глава 4,

**Кененова И.П.**, кандидат юридических наук, доцент – глава 7,

**Старостина И.А.**, кандидат юридических наук, доцент – глава 3,

**Тимофеев Н.С.**, доктор юридических наук, профессор – § 1 глава 4,

**Троицкая А.А.**, кандидат юридических наук, доцент – § 1 глава 1 (в соавторстве с Троицкой А.А.), § 2 глава 1; глава 8,

**Шевурдяев С.Н.**, кандидат юридических наук, доцент – глава 5,

**Шустров Д.Г.**, кандидат юридических наук – § 3 глава 1; глава 6.

## The group of authors:

---

**Avakyan S.A.**, Doctor of Law, Professor – Preface, Chapter 2,  
**Bazhenova O.I.**, Candidate of Law, Associate Professor – § 3  
of Chapter 4,

**Bogdanova N.A.**, Doctor of Law, Professor – § 1 of Chapter 1  
(co-authored by A.A. Troitskaya),

**Ezhukova O.A.**, Candidate of Law – § 2 of Chapter 4,

**Kenenova I.P.**, Candidate of Law, Associate Professor –  
Chapter 7,

**Starostina I.A.**, Candidate of Law, Associate Professor –  
Chapter 3,

**Timofeev N.S.**, Doctor of Law, Professor – § 1 of Chapter 4,

**Troitskaya A.A.**, Candidate of Law, Associate Professor – § 1  
of Chapter 1 (co-authored by N.A. Bogdanova); § 2 of Chapter 1;  
Chapter 8,

**Sheverdyayev S.N.**, Candidate of Law, Associate Professor –  
Chapter 5,

**Shustrov D.G.**, Candidate of Law – § 3 of Chapter 1; Chapter 6.

# СОДЕРЖАНИЕ

---

|  |            |
|--|------------|
| <b>Предисловие .....</b>   | <b>13</b>  |
| <b>Глава 1. Конституционно-правовые основы гражданского общества как общероссийской ценности: теоретические и практические аспекты (Богданова Н.А., Троицкая А.А., Шустров Д.Г.) .....</b>   | <b>16</b>  |
| § 1. Общая теория гражданского общества в конституционно-правовом измерении (Богданова Н.А., Троицкая А.А.).....   | 16         |
| § 2. Личность в гражданском обществе (Троицкая А.А.) ...   | 34         |
| § 3. Институты гражданского общества: виды, взаимодействие, эффективность (Шустров Д.Г.) .....   | 46         |
| <b>Глава 2. Политические партии, общественные движения и иные общественные объединения, общественные палаты, религиозные объединения в механизме российского гражданского общества: вопросы политической продуктивности и общественного диалога (Авакьян С.А.) .....</b> | <b>63</b>  |
| § 1. Политические партии .....   | 65         |
| § 2. Общественные движения и другие общественные объединения .....   | 79         |
| § 3. Общественные палаты .....   | 91         |
| § 4. Религиозные объединения.....  | 106        |
| <b>Глава 3. Проблемы формирования гражданского общества на региональном уровне (Старостина И.А.) .....</b>   | <b>116</b> |
| § 1. Специфика формирования гражданского общества и его институтов в различных субъектах РФ .....  | 116        |
| § 2. Этнографические, национально-этнические, политико-партийные и религиозные факторы в организации гражданского общества на региональном уровне .....  | 152        |

---

|  |            |
|--|------------|
| § 3. Влияние институтов гражданского общества на организацию публичной власти и политические процессы в субъектах РФ .....   | 185        |
| <b>Глава 4. Роль местного самоуправления в процессах формирования гражданского общества (Тимофеев Н.С., Ежукова О.А., Баженова О.И.) .....</b>   | <b>213</b> |
| § 1. Гражданское общество в системе муниципальной демократии (Тимофеев Н.С.) .....   | 213        |
| § 2. Возможности муниципальных институтов непосредственной демократии в формировании гражданского общества и публичной власти на местах: референдумы, опросы, публичные обсуждения и слушания, правотворческие инициативы (Ежукова О.А.) ..... | 230        |
| § 3. Территориальное общественное самоуправление как низовой уровень формирования гражданского общества (Баженова О.И.) .....  | 250        |
| <b>Глава 5. Средства массовой информации в российском гражданском обществе в свете современных конституционно-правовых стандартов обеспечения политического плюрализма (Шевердяев С.Н.) .....</b>  | <b>271</b> |
| § 1. Общепризнанные правовые стандарты в сфере массовой информации .....   | 271        |
| § 2. Вопросы концепции российского законодательства о средствах массовой информации .....  | 312        |
| § 3. Основные направления реформы российского законодательства о средствах массовой информации .....   | 356        |
| <b>Глава 6. Наднациональные стандарты в сфере деятельности институтов гражданского общества и внешнее влияние на политическую жизнь страны (Шустров Д.Г.) .....</b>  | <b>406</b> |
| § 1. Формирование наднациональных стандартов в понимании гражданского общества, его структуры, ценностей и институтов .....  | 406        |



---

|  |            |
|--|------------|
| § 2. Вопросы правового регулирования внешнего влияния на гражданское общество и политическую жизнь в России .....  | 445        |
| <b>Глава 7. Актуальные конституционно-правовые вопросы финансирования негосударственной политической активности за рубежом и в России (Кененова И.П.) .....</b>  | <b>479</b> |
| § 1. Сочетание различных каналов финансирования политической активности в зарубежных странах .....   | 479        |
| § 2. Конституционно-правовые проблемы финансирования политической активности в России и пути их разрешения .....   | 517        |
| <b>Глава 8. Политический экстремизм за рубежом и в России: современные конституционно-правовые меры противодействия (Троицкая А.А.).....</b>                     | <b>545</b> |
| § 1. Сущность и проявления политического экстремизма в современном мире .....  | 545        |
| § 2. Политический экстремизм за рубежом: конституционно-правовые аспекты сдерживания .....   | 556        |
| § 3. Российская практика противодействия политическому экстремизму: текущее состояние и перспективы совершенствования .....                                      | 592        |
| <b>Приложение: Библиографический справочник российской и зарубежной научной литературы по проблематике институтов гражданского общества (Ежукова О.А.) .....</b> | <b>610</b> |

# TABLE OF CONTENTS

---

|   |            |
|---|------------|
| <b>Preface</b> .....  | <b>13</b>  |
| <b>Chapter 1. Constitutional law fundamentals of civil society as the national Russian value: theoretical and practical aspects (Bogdanova N.A., Troitskaya A.A., Shustrov D.G.)</b> .....  | <b>16</b>  |
| § 1. General theory of civil society from the constitutional law perspective (Bogdanova N.A., Troitskaya A.A.) .....  | 16         |
| § 2. Personality in civil society (Troitskaya A.A.) .....   | 34         |
| § 3. Institutes of civil society: types, interrelations, efficiency (Shustrov D.G.) .....   | 46         |
| <b>Chapter 2. Political parties, nongovernmental movements and other nongovernmental associations, civic chambers, religious associations from the standpoint of their position in the Russian civil society: political efficiency and social dialog (Avakyan S.A.)</b> ..... | <b>63</b>  |
| § 1. Political parties .....  | 65         |
| § 2. Nongovernmental movements and other nongovernmental associations.....  | 79         |
| § 3. Civil chambers .....   | 91         |
| § 4. Religious associations .....   | 106        |
| <b>Chapter 3. Issues of building up civil society in the constituent entities (Starostina I.A.)</b> .....   | <b>116</b> |
| § 1. Specifics of building up civil society and its institutes in the different constituent entities of the Russian Federation..  | 116        |
| § 2. Ethnographical, national, ethnic, political party and religious factors in organising civil society in the constituent entities .....  | 152        |
| § 3. Influence of civil society institutes on the organisation of the government and political processes in the constituent entities of the Russian Federation.....   | 185        |

---

|  |            |
|--|------------|
| <b>Chapter 4. Role of local self-government in the processes of building up civil society (Timofeev N.S., Ezhukova O.A., Bazhenova O.I.)</b> .....   | <b>213</b> |
| § 1. Civil society in the system of municipal democracy (Timofeev N.S.) .....  | 213        |
| § 2. Potentials of the municipal institutes of direct democracy in building up civil society and local branches of government: referendums, polls, public discussions and hearings, law-making initiatives (Ezhukova O.A.) ..... | 230        |
| § 3. Local civic self-government as the lowest level of building up civil society (Bazhenova O.I.) .....   | 250        |
| <b>Chapter 5. Mass media in Russian civil society in terms of the contemporary constitutional law standards of ensuring political pluralism (Sheverdyayev S.N.)</b> .....  | <b>271</b> |
| § 1. Universal legal standards in the mass media sphere .....  | 271        |
| § 2. Issues with the concept of Russian mass media legislation .....   | 312        |
| § 3. Key directions for reorganising Russian mass media legislation .....  | 356        |
| <b>Chapter 6. Supranational standards applicable to activities of the civil society institutes and external influence on the domestic political life (Shustrov D.G.)</b> .....   | <b>406</b> |
| § 1. Shaping supranational standards for understanding civil society, its structure, values and institutes .....   | 406        |
| § 2. Issues related to legal framework of external influence on the Russian domestic civil society and political life .....  | 445        |
| <b>Chapter 7. Topical constitutional law issues related to financing nongovernmental political activities in Russia and abroad (Kenenova I.P.)</b> .....   | <b>479</b> |
| § 1. Combination of various sources of funds for political activities in foreign countries .....   | 479        |

|  |            |
|--|------------|
| § 2. Constitutional law issues related to financing political activities in Russia and ways to resolve them.....                     | 517        |
| <b>Chapter 8. Political extremism in Russia and abroad: constitutional law means of opposition (Troitskaya A.A.).....</b>            | <b>545</b> |
| § 1. Essence and manifestations of political extremism in the modern world .....   | 545        |
| § 2. Political extremism abroad: constitutional law means of suppression .....   | 556        |
| § 3. Russian practices of opposing political extremism: current state of affairs and perspectives for improvements....               | 592        |
| <b>Annex: Bibliographical reference book of Russian and foreign academic works on civil society institutes (Ezhukova O.A.) .....</b> | <b>610</b> |

## ПРЕДИСЛОВИЕ

---

Настоящая монография — коллективный труд сотрудников кафедры конституционного и муниципального права юридического факультета МГУ имени М. В. Ломоносова, посвященный современным ключевым конституционно-правовым проблемам гражданского общества как гарантии политического диалога и противодействия экстремизму в нашем хрупком мире.

Авторы старались сделать работу многогранной, однако не забывая о конституционно-правовых основах гражданского общества как общероссийской и мировой ценности. Высказаны суждения о сущности гражданского общества не только как общенаучной, политической категории, но и как объекта возможного конституционно-правового воздействия, о роли личности в гражданском обществе, о его основных институтах.

С учетом специфики общества в России анализируется роль политических партий, общественных движений и иных общественных объединений в общественно-политической жизни, содержание конституционно-правового закрепления их статуса, динамика соответствующего регулирования. С учетом создания Общественной палаты Российской Федерации, общественных палат субъектов РФ, а также схожих органов на уровне районов и городов показывается роль данных структур в консолидации общества. Не оставлены без внимания и религиозные объединения, поскольку они также призваны участвовать в общественном диалоге.

Значительная часть монографии посвящается проблемам формирования гражданского общества на региональном уровне — в субъектах РФ. Обращено внимание на региональные особенности ряда конституционно-правовых институтов политического оттенка — народные инициативы (в том числе и правотворческие), публичные слушания, петиции и иные виды обращений граждан, опросы и т. д.

Анализируются региональные этнографические, национально-этнические, политико-партийные и религиозные факторы в организации гражданского общества на соответствующем уровне. Раскрывается влияние институтов гражданского общества на организацию публичной власти и политические процессы в субъектах РФ, включая роль отделений политических партий, иных общественных объединений, иных некоммерческих организаций.

Авторы уделяют внимание роли местного самоуправления в процессах формирования гражданского общества, включая местные общественные объединения, местные референдумы, опросы граждан и т. д. Анализируется роль территориального общественного самоуправления, а также юридической регламентации, связанной с этим вопросом.

В развитии процессов, происходящих в гражданском обществе, важную играют СМИ. Об этом речь идет в монографии в свете современных конституционно-правовых стандартов обеспечения политического плюрализма. Оцениваются различные возможные направления реформы российского законодательства о средствах массовой информации.

В формировании и функционировании институтов гражданского общества одним из направляющих признаков являются наднациональные стандарты, которые формируются в мировом сообществе и далее в том или ином формате отражаются в национальных сферах деятельности институтов гражданского общества. Такое внешнее влияние испытывает и политическая жизнь нашей страны, многие из возникающих при этом проблем стали предметом рассмотрения в монографии.

При этом в работе особое внимание уделено в особенности таким аспектам, как актуальные конституционно-правовые вопросы финансирования негосударственной политической активности как за рубежом, так и в России; кроме того, проблемы политического экстремизма и поиск различных, в том числе и конституционно-правовых мер противодействия этому негативному явлению.

Монография может быть полезной как в преподавании правовых, политических и других гуманитарных наук, так и в получении ценной информации по состоянию и путям развития гражданского общества.

**Авакьян С.А.**,  
заведующий кафедрой конституционного  
и муниципального права юридического факультета  
МГУ имени М.В. Ломоносова,  
доктор юридических наук, профессор,  
заслуженный деятель науки РФ

# **ГЛАВА 1.**

## **Конституционно-правовые основы гражданского общества как общероссийской ценности: теоретические и практические аспекты**

*(Богданова Н.А., Троицкая А.А., Шустров Д.Г.)*

### **§ 1. Теория гражданского общества в конституционно-правовом измерении**

*(Богданова Н.А., Троицкая А.А.)*

Процессы развития гражданского общества как в России, так и за рубежом актуализируют изучение данного феномена с общетеоретических позиций, а также в контексте действия конкретных конституционных конструкций, направленных на выстраивание и упорядочивание отношений между личностью, обществом и государством. Эта задача определяет настоятельную потребность в систематизации основных подходов к построению теории гражданского общества и в понимании его рационального ядра, которое позволило бы вести речь о совершенствовании публично-властных отношений в Российской Федерации.

*Становление и развитие идеи гражданского общества.* Создание и использование категории «гражданское общество» исторически связано с попытками представить модель общественного устройства, воплощающую существующие на данный момент жизненные реалии и нуждающиеся в защите и продвижении ценности. При этом функционирование гражданского общества (или отдельных его элементов) на практике и развитие представлений о нем следует рассматривать как два разных процесса, находящихся, однако, в тесной взаимосвязи, поскольку само явление может служить стартовой позицией для развития концепции, а отдельные положения концепции призваны и способны оказывать влияние на выбор



путей развития общества и государства<sup>1</sup>. В рамках изучения практики и перспектив формирования гражданского общества необходимо учитывать исторический опыт различных государств, в том числе России, так как известно, что современное состояние демократических отношений, гражданской свободы и ответственности является продуктом того опыта, который сложился в предыдущие столетия развития государственности и гражданственности<sup>2</sup>, что отражается также и в теоретических конструкциях, отражающих, но, кроме того, — и программирующих дальнейшую эволюцию гражданского общества.

Одним из ключевых вопросов, позволяющих выявить сущность и особенности гражданского общества, является вопрос о его соотношении с государством. Здесь нужно уточнить, что соответствующие представления менялись с течением времени.

В эпоху Античного времени и Средних веков было характерно *отождествление гражданского общества с государством*, что находит отражение в научных трудах того времени, (в том числе Платона и Аристотеля). Такое положение вещей определялось уровнем развития экономических, социальных и политических отношений (примитивные формы разделения труда, начальный этап развития товарно-денежных отношений, проникновение публичного начала во многие сферы общественной жизни, предопределенность социального статуса индивида). При этом отдельные элементы гражданского общества (такие, как институты частного права, в том числе собственности, семья как самостоятельная единица, решение вопросов на сходах граждан и т.д.) вполне могли существовать<sup>3</sup>.

---

<sup>1</sup> См.: Марченко М.Н. Правовое государство и гражданское общество (теоретико-правовое исследование). М., 2015. С. 525–526.

<sup>2</sup> См.: Василенко И.В. Гражданское общество в современной России: теория становления, истоки формирования, современное состояние. Волгоград, 2011. С. 4–5.

<sup>3</sup> См.: Там же. С. 9–12; Лейст О.Э. Гражданское общество, государство и право // Теория государства и права / Под ред. М.Н. Марченко. М., 2004. С. 382. Интерес представляет также попытка проследить подходы к соответствующей конструкции мыслителей древнего Востока. См.: Одинаев А.Ш., Умаров Х.А. К вопросу о понятии и сущности гражданского общества: социально-правовой аспект // Гражданин и право. 2010. № 8.

В период Нового времени начинают проявляться *различия между общественными и государственными институтами*. Развитие товарно-денежных отношений, изменение индивидуальных и общественных психологии и идеологии привели к существенной трансформации общественных отношений и соответствующего изменения представлений о гражданском обществе<sup>4</sup>. В это время термин «гражданское общества» начинает активно употребляться и ему придаются разные значения. В широком смысле он характеризует конкретно-историческое состояние общества. В трудах мыслителей, различавших периоды естественного состояния и гражданского состояния, возникшего как результат общественного договора, гражданское общество рассматривается как политически организованное общество, противопоставляемое догосударственному состоянию. В узком смысле гражданское общество характеризует *саморегулирующуюся общественную силу, отделенную от государства*<sup>5</sup>. Вклад в развитие идей гражданского общества был сделан многими мыслителями (Т. Гоббс, Дж. Локк, Ш. Монтескье, Ж.Ж. Руссо, Т. Пейн и др.<sup>6</sup>), но особо следует выделить концепцию Г. Гегеля, не просто различавшего гражданское общество и политическое государство, но рассматривавшего первое как сферу реализации сугубо частных интересов отдельных индивидов, основанную на господстве частной собственности и формальном равенстве людей и потому раздираемую противоречиями, а второе – как идею разума, свободы и права. Не комментируя гегелевскую эгитистскую концепцию правового государства, подчеркнем его справедливое указание на неспособность гражданского общества, понимаемого как стихия столкновений частных интересов, решить многие об-

---

<sup>4</sup> См.: Марченко М.Н. Указ. соч. С. 531–533.

<sup>5</sup> См.: Грачев В.С. Институты гражданского общества и их роль в обеспечении регулирования конституционно-правовых отношений в Российской Федерации: Дис. ... канд. юрид. наук. М., 2011. С. 17–22.

<sup>6</sup> Подробный анализ позиций см.: Кин Дж. Демократия и гражданское общество. М., 2001. С. 75–129; Орлова И.В. Теория гражданского общества: к истории вопроса // Философия и общество. 2006. № 2.

шие проблемы и проблемы отдельных групп<sup>7</sup>.

В частности, по этой причине в эпоху промышленной модернизации происходит переход от существования «классов в себе», не готовых к солидарным действиям и не располагавших сколько-нибудь значимыми рычагами воздействия на государство, к активной борьбе широких слоев населения за свои политические права, которая приводит к усложнению структуры гражданского общества, возрастанию роли политических партий и иных общественных объединений, формированию возможностей активной деятельности для свободной и ответственной личности. В Новейшее время речь идет об усилении влияния гражданского общества на политическую сферу общественной жизни и политизации его самого. В последние два – три десятилетия в наиболее развитых странах мира облик гражданского общества определяют самые разные социальные объединения. «Гражданское общество становится «испытательным полигоном» для самых разнообразных ценностей, норм, стилей и образов жизни, общественных проектов и практик; происходит усиление взаимозависимости государств и гражданского общества»<sup>8</sup>. Одновременно происходят изменения и идеологических рамок гражданского общества – от классического либерализма, предполагающего минимизацию вмешательства государства в личную, экономическую и социальную жизнь индивидов, к более сбалансированным представлениям о необходимости для государства с помощью права «регулировать разные стороны жизнедеятельности граждан, создавать условия для активной деятельности гражданских институтов, стимулировать гармонизацию социальных отношений»<sup>9</sup>.

Однако даже столь кратко представленный путь развития

---

<sup>7</sup> См.: Гегель Г. Философия права // <http://psylib.ukrweb.net/books/gegel03/index.htm>; История политических и правовых учений / Под ред. В. С. Нерсесянца. М., 2002. С. 421–428.

<sup>8</sup> Василенко И.В. Указ. соч. С. 13–14.

<sup>9</sup> Тихомиров Ю.А. Гражданское общество в фокусе права // Журнал российского права. 2013. № 10.

явления гражданского общества и соответствующих идейных установок свидетельствует, что на сегодняшний день сохраняется задача уточнения представлений о соотношении государства и гражданского общества, выстраивания модели взаимоотношений между ними, выполнение которой тесно связано с разработкой понятия гражданского общества.

**Понятие гражданского общества.** Как видно, понятие «гражданское общество» является производным от категории «общество» и термина «гражданский»<sup>10</sup>. Общество является предметом изучения различных наук, исследующих его с разных точек зрения; тем не менее, существует определенное согласие в вопросе о том, что общество представляет собой реальность, объективирующую человеческие отношения в универсальную форму человеческой жизнедеятельности<sup>11</sup>. Но при этом прилагательным «гражданский» могут быть обозначены различные явления. Например, термин «гражданский» используется как определение сферы частной, неподконтрольной государству, жизни людей. Или же – в качестве морально-этической оценки поведения человека как гражданина, сознательного и активного члена общества, подчиняющего свои интересы служению обществу, исполнению общественного долга. В этом смысле гражданское общество понимается как общество свободных и ответственных граждан, не только способных защитить свои интересы и реализовать свои потребности в частной сфере, но и сознательно управляющих делами государства и добросовестно выполняющих свой долг<sup>12</sup>.

С неоднозначностью понимания термина «гражданский» связано и множество аспектов гражданского общества. В отечественной литературе с некоторой долей условности выделяют следующие основные концепции гражданского общества<sup>13</sup>.

<sup>10</sup> См.: Гостев А. Н., Демченко Т. С. Гражданское общество: контроль над деятельностью государства. М., 2011. С. 14.

<sup>11</sup> См.: Краткий философский словарь / Под ред. А.П. Алексеева. М., 2004. С. 270 – 271.

<sup>12</sup> См.: Гостев А. Н. Демченко Т.С. Указ. соч. С. 15.

<sup>13</sup> См.: Василенко И. В. Указ. соч. С. 9.

Либерально-демократическая концепция рассматривает в качестве высшей ценности гражданского общества свободу, а само это общество – как структуру, призванную защитить человека от государства. При таком подходе под гражданским обществом понимается *система независимых от государства общественных институтов и отношений, которые призваны обеспечить условия для самореализации отдельных индивидов и коллективов, реализации частных интересов и потребностей*<sup>14</sup>.

Социал-демократическая концепция выделяет такую самостоятельную ценность как самоуправляющееся общество и, соответственно, воспринимает гражданское общество как сердцевину не только общественной, но и политической жизни, а государство – как один из институтов развитого гражданского общества. Отсюда гражданское общества – это *система отношений между людьми, обеспечивающая удовлетворение их неотъемлемых прав на основе самоуправления и свободы, выбора форм и направлений деятельности*<sup>15</sup>.

Третья, своего рода компромиссная, интегративно-демократическая концепция рассматривает гражданское общество и государство как равноправных партнеров, способных обеспечить продвижение к экономическому, социальному и политическому развитию страны. Таким образом, гражданское общество – это *новое состояние общества, основанное на развитых формах общественной самоорганизации и саморегуляции, на оптимальном сочетании публичных и частных интересов при определяющем значении последних и при безусловном признании в качестве высшей ценности такого общества человека, его прав и свобод*<sup>16</sup>.

Кроме указанных базовых подходов, предопределяющих

---

<sup>14</sup> См.: Гаджиев К.С. Концепция гражданского общества: идейные истоки и основные вехи формирования // Вопросы философии. 1991. № 7; См. также Кравченко И. И. Концепция гражданского общества в философском развитии // Полис. 1990. № 5.

<sup>15</sup> См.: Сморгунов Л., Семенов В. Политология. СПб., 1996. С. 80.

<sup>16</sup> См.: Становление гражданского общества: личность, самоуправление, власть / Под ред. Т. Д. Зражевской. Воронеж, 2002. С. 8.

те или иные акценты при раскрытии категории «гражданское общество», в науке сформулированы определенные гипотезы, связанные с ее более детальным содержательным наполнением.

*Границы гражданского общества.* Легко заметить, что все приведенные определения гражданского общества сформулированы в терминах настолько абстрактных, что позволяют включать в него самый широкий круг лиц, социальных связей и объектов, вокруг которых выстраиваются эти связи. В действительности, анализируя различные позиции, раскрывающие содержание гражданского общества, следует обратить внимание на конструкции, до некоторой степени сужающие рамки этого явления. Здесь можно различать, по крайней мере, два «направления» такого сужения.

Одно из них касается степени охвата гражданским обществом *граждан*; соответственно, можно выделить подходы, пытающиеся учесть уровень сознания граждан и их способности (готовность) управлять общественными делами. «При таком подходе гражданское общество выглядит как ядро общества, своеобразная его передовая часть»<sup>17</sup>. Однако этот подход не видится перспективным, поскольку предполагает своего рода расслоение граждан по принципу их отнесения к гражданскому обществу или отеснения от него, причем в отсутствие четких критериев для такого расслоения<sup>18</sup>. Кроме того, в условиях системности исторически обусловленных общественных отношений и институтов, складывающихся в рамках гражданского общества и направленных на реализацию интересов и потребностей граждан в различных сферах жизнедеятельности (что подчеркивается практически всеми концепциями гражданского общества), по-видимому, затруднительно говорить о том, что какая-то часть граждан может оказаться исключена из этих отношений. Отдельные индивиды могут по-разному оценивать необходимость и полезность для себя участия в тех

---

<sup>17</sup> Авакьян С.А. Конституционное право России. Учебный курс. В 2 т. М., 2014. Т. 1. С. 490.

<sup>18</sup> См.: Там же.

или иных сферах общественной жизни, однако выстраивание иерархии этих сфер по степени их важности с точки зрения функционирования гражданского общества не представляется ни желательным, ни возможным, особенно с учетом отсутствия непроницаемых границ между ними и сохранением потенциала для всех индивидов в любой момент прийти к участию в каждой из них. Как справедливо отмечается в литературе, «в каждой сфере общественной жизни личность вырабатывает и реализует ту или иную стратегию гражданского участия»; «в силу многообразия и подвижности человеческих интересов и, соответственно, способности людей объединяться по самым разным поводам гражданское общество не представляет собой какой-либо четко очерченной, законченной конструкции»<sup>19</sup>. Конечно, суммарно выводы о развитии гражданского общества могут быть сделаны на основе критериев, характеризующих развитие входящих в его структуру институтов и широту вовлеченности населения в соответствующую деятельность (причем здесь сложно избежать оценочных категорий), но ни из этого, ни из идеи динамичного развития гражданского общества не следует необходимость оперирования категорией «сознательности» применительно к отдельным гражданам или выделения «передовой части» общества<sup>20</sup>.

Второе «направление» связано, скорее, со *сферами обще-*

---

<sup>19</sup> Чигрина Е. В., Батьянова Л. Н. Гражданская активность как фактор и условие институционализации структур гражданского общества // Гражданин и право. 2010. № 3.

<sup>20</sup> Во всяком случае риски такого подхода могут перевесить его преимущества. Эти риски могут быть проиллюстрированы, например, решениями КС РФ по делам, связанным с требованиями к политическим партиям. По крайней мере в двух из них прозвучал далеко не бесспорный аргумент в пользу рассматривавшихся ограничений права на объединение в политические партии, заключавшийся в том, что российское общество «еще не приобрело прочный опыт демократического существования». См.: постановления КС РФ от 15. 12. 2004 г. № 18-П; от 01. 02. 2005 г. № 1-П. Речь шла о российском обществе в целом, политических партиях и религиозных организациях; оценка качества «опыта» граждан могла бы дать еще более плачевные результаты, имеющие значение с точки зрения дальнейшего развития институтов гражданского общества в России.

*ственной жизни и соответствующими институтами*, которые, по мнению некоторых авторов, подлежат или не подлежат включению в состав гражданского общества как явления. В юридической и политологической литературе можно встретить теоретические представления, в соответствии с которыми предлагалось ввести трехчастную модель дифференциации, устанавливающую разграничение как между гражданским обществом и государством, так и между гражданским обществом и экономикой<sup>21</sup>. Гражданское общество при восприятии такой схемы понимается как сфера социальной интеракции между экономикой и государством, состоящая в первую очередь, из сфер наиболее близкого общения (в частности, семьи), объединений (в частности, добровольных), социальных движений и различных форм публичной коммуникации<sup>22</sup>. Некоторые исследователи идут еще дальше и предлагают схемы, отделяющие от гражданского общества семейные и неформальные, дружеские связи, а также и политическую элиту, по крайней мере, руководство политических партий, и слабо структурированные социальные движения; при этом гражданское общество понимается как «сфера действия простых людей, объединенных в группы и ассоциации для выражения своих интересов, защиты и реализации повседневных потребностей», и не имеющих при этом своей целью ни власть, ни прибыль, хотя и стремящихся к политическому влиянию и нуждающихся в финансовой поддержке<sup>23</sup>.

Представляется, что такие подходы слишком серьезно редуцируют систему отношений, складывающихся в рамках гражданского общества, в действительности призванного отражать всю совокупность общественных интересов (экономических, политических, социальных и духовных). В частности,

---

<sup>21</sup> См.: Parsons T. *The System of Modern Societies*. New Jersey, 1971; Gramsci A. *Prison Notebooks*. New York, 1971.

<sup>22</sup> См.: Коэн Дж.Л., Арато Э. *Гражданское общество и политическая теория* / Общ. ред. И.И. Мюрберг. М., 2003. С. 7, 13.

<sup>23</sup> См.: Ховард М.М. *Слабость гражданского общества в посткоммунистической Европе*. М., 2009. С. 49–55.



восприятие гражданского общества как целостной системы не возможно без характеристик уровня развития рыночных отношений, наличия социальных классов и слоев, имеющих собственные, независимые от государства источники существования, экономической свободы производителей и др.<sup>24</sup> Кроме того, реализация принципа народного суверенитета, участие в осуществлении власти (причем не только общественной, но и государственной) – важнейшая составляющая деятельности свободных и ответственных граждан; поэтому, как представляется, в сферу охвата гражданского общества необходимо включать и политические отношения, и политические институты (политические партии, общественные движения и т. д.). С этой точки зрения видится перспективной позиция, в соответствии с которой гражданское общество – это «определенный тип общественных отношений, отношений граждан, и оно есть творение культуры, поскольку сам эпитет «гражданское» означает: высшее из доселе известных истории проявление экономической культуры, политической культуры и правовой культуры»<sup>25</sup>. Эта позиция демонстрирует не только связь общества и культуры, но и делает справедливый акцент на различных проявлениях последней в социальной жизни. Комплекс существенных признаков гражданского общества характеризует его специфику применительно ко всем сферам общественной жизни, хотя, возможно, это делает более сложной задачу выстраивания взаимоотношений между гражданским обществом и государством<sup>26</sup>.

Собственно, приведенные выше концепции показывают различие подходов к решению еще одного вопроса относительно границ гражданского общества, а именно – вопроса о

---

<sup>24</sup> См.: Влазнев В.Н. Гражданское общество как предмет конституционно-правового исследования: Автореф. дис. ... канд. юрид наук. М., 2002. С. 2.

<sup>25</sup> Каган М.С. Гражданское общество как культурная форма социальной системы // Социально-гуманитарные знания. 2000. № 6.

<sup>26</sup> О соответствующих связях между государством и гражданским обществом см.: Грудцына Л.Ю. О становлении среднего класса и гражданского общества в России: экономико-правовой аспект // Образование и право. 2015. № 3 – 4.

соотношении гражданского общества, тем более понимаемого широко как охватывающего экономические и политические связи и институты, и *государства* как политического института, призванного регулировать в том числе и экономические отношения.

Моделям взаимоотношений гражданского общества и государства в науке обоснованно уделяется много внимания. Нельзя не заметить, что детальная проработка самой конструкции гражданского общества началась в исторический период, требовавший углубления трактовки «двух публичных» сторон в жизни людей, чем и был дан старт рассмотрению государства как явления, противостоящего гражданскому обществу (хотя не обязательно только в условиях вечного конфликта, а и на основе подчинения первого второму в рамках действия общественного договора или конституции)<sup>27</sup>. Такое противопоставление особенно оправданно в свете разграничения концепций государства как социального и юридического явлений<sup>28</sup>, не утратившего свое значение и в наши дни. Если в социальном значении государство представляет собой обладающее первичной господствующей властью союзное единство оседлых людей, то юридически государство означает, по крайней мере, в западной традиции права, «корпорацию», самостоятельный юридический субъект права<sup>29</sup>.

Поддерживая идею об относительной самостоятельности гражданского общества и государства<sup>30</sup>, уточним, что речь не идет об их полной изолированности друг от друга и возведении между ними непроницаемых границ. Соглашаясь с базовой характеристикой гражданского общества как системы общественных институтов и отношений, с помощью которых удовлетворяются потребности индивидов и их групп, следует

<sup>27</sup> См.: Тихомиров Ю.А. Указ. соч.

<sup>28</sup> См., напр.: Еллинек Г. Общее учение о государстве. Право современного государства. Т. 1. СПб., 1908.

<sup>29</sup> См.: фон Халем Ф. Историко-правовые аспекты проблемы Восток – Запад // <http://www1.ku-eichstaett.de/ZIMOS/forum/docs/vonHalem.pdf>.

<sup>30</sup> См. обзор позиций и существенные выводы: Марченко М.Н. Указ. соч. С. 594 – 620.

учитывать, что существуют *механизмы государственного регулирования деятельности различных общественных структур*, и в то же время – *пути воздействия этих структур на государство и проводимую им политику*, а также *способы контроля за его деятельностью*. Собственно, гражданское общество при своем возникновении подразумевало задействование целого ряда новых демократических институтов, перечень которых расширился с течением времени. Совмещение идей гражданского общества, государства и демократического режима и придает соответствующим конструкциям дополнительный объем в современной политической жизни<sup>31</sup>.

При всех уточнениях содержательного наполнения категории «гражданское общество», ключевым остается вопрос о регулирующем воздействии конституционного права, определяющем конфигурацию взаимоотношений между гражданским обществом и государством и о конкретных целях и формах этих взаимоотношений.

***Гражданское общество в конституционном праве.*** Разработанные в доктрине теории гражданского общества, отражающие исторические реалии и соответствующие идеологические предпочтения, получают нормативное оформление в конституционном праве, предмет которого составляют отношения, так или иначе касающиеся публичной власти, в частности, ее принадлежности, организации, осуществления, установления пределов для власти и правил ее использования в качестве гарантии гражданской свободы. Государство, общество и личность выступают основными субъектами таких отношений и являются объектами конституционно-правового регулирования. Особая роль конституционного права заключается в закреплении статусов всех трех составляющих обозначенной триады – государства, общества, личности, в том числе – выражении соотношения современного государства и гражданского общества и определении «сферы ответственности» каждого из них за обеспечение свободы личности.

---

<sup>31</sup> См.: Орлова И.В. Указ. соч. С. 130; Токвиль А. Демократия в Америке // <http://grachev62.narod.ru/tokvill/content.html>.

Ситуация осложняется тем, что многообразие отношений, составляющих социум, лишь частично подвержено правовому регулированию, в том числе конституционно-правовому. Значительная часть таких отношений составляет сферу саморегуляции общества – гражданское общество во всяком случае демонстрирует потенциал самостоятельного осуществления такой регуляции. Избыточное правовое регулирование ущемляет общественную свободу как основной принцип взаимоотношений государства и общества, непосредственно вытекающий из конституционной идеи народного суверенитета.

Тем не менее, нормы конституционного права устанавливают различные статусные характеристики гражданского общества.

Прежде всего, конституции прямо или косвенно закрепляют тип социальной системы. Конституционная модель такого закрепления является воплощением определенной идеологической концепции, доктринального понимания сути конкретно-исторического общественного строя, существующего в определенной стране на соответствующем этапе ее развития. При этом в конституции не всегда включена терминология, прямо определяющая идеологическую и политологическую сущность общественного строя. Однако, косвенно из конституционных норм, устанавливающих формы собственности, тип экономической системы, принципы организации власти и положения человека в обществе и государстве, правила политического участия гражданина во власти, вытекают статусные характеристики конкретного по месту и времени общества. Из этих статусных характеристик в первом приближении становятся понятны перспективы существования и развития гражданского общества<sup>32</sup>. Кроме того, существуют и конституции,

---

<sup>32</sup> Это особенно верно для государств с капиталистическим строем. В конституциях социалистических государств или стран, воспринявших социалистические идеи, статусные характеристики общества изобилуют определениями, производными от понятия «социализм» – «социалистическое», «социалистический» и т. п. Вместе с тем, перспективы существования в таких странах гражданского общества, относительно самостоятельного по отношению к государству, остаются под вопросом.

прямо использующие термин «гражданское общество»<sup>33</sup>.

В конституционном праве отражена структура общества, а также в большей или меньшей мере раскрывается конституционно-правовой статус ее отдельных элементов и институтов.

Вопрос о структуре гражданского общества подробно рассматривается в третьем параграфе данной главы. Поэтому здесь мы остановимся лишь на некоторых общих моментах, чего требует логика изложения.

Начальным и важнейшим элементом общества является личность. Ее конституционно-правовой статус представлен нормами, закрепляющими принципы взаимоотношений государства и человека, тип правовой связи лица с государством, основные права, свободы и обязанности человека и гражданина, гарантии их реализации.

Другие элементы гражданского общества с различной степенью подробности регулируются на конституционном уровне. К таковым относится семья, основы статуса которой связываются с конституционными началами демографической политикой государства, конституционным правом каждого создавать семью и обязанностью государства ее охранять.

Помимо семьи как первичной ячейки гражданского общества в его структуру входят различные соединения (общности) людей, имеющие более сложную организацию. Так, в конституционных текстах могут упоминаться различные социальные категории граждан – трудящиеся, предприниматели, средний класс. Закрепление права на ведение коллективных трудовых споров и права на забастовку свидетельствует о делении общества на группы, которое предопределено местом каждой из них в системе хозяйствования, и о возможном противоречии между экономическими и социальными интересами таких групп. В некоторых конституциях прописано право лиц, оказавшихся в бедственном положении, на получение помощи от государства, что выделяет в структуре общества беднейшие слои населения, требующие особой заботы государства. Есть и

---

<sup>33</sup> Ст. 4 Конституции Болгарии, ч. 3 ст. 9 Конституции Бутана.

иные конституционные положения, в которых отражается неоднородность общества. К ним относятся принципы и нормы о справедливом распределении публичных ресурсов, борьбе со сверхбогатством, в частности, посредством установления обязанности каждого в соответствии с его экономическими возможностями участвовать в публичных расходах, а также путем проведения ориентированной на выполнение этой задачи справедливой налоговой политики, предусматривающей например, систему прогрессивного налогообложения, и использования иных механизмов, например, института ренты, и некоторые другие положения конституций.

Конституционно-правовой статус национальных общностей (народов, этнических групп) как структурных частей общества раскрывается через комплексное коллективное право на сохранение национальной самобытности такими общностями и предоставлением гарантии данного права.

Территориальные коллективы как общности людей, интересы которых во многом predeterminedены проживанием на территории конкретного региона, наделяются статусными характеристиками в связи с предоставленным им конституцией правом на участие в осуществлении либо государственной власти (уровень субъекта федерации, политической автономии), либо местного самоуправления (уровень муниципальных образований).

В структуре гражданского общества выделяются общественные объединения, статус которых в зависимости от политических и правовых традиций той или иной страны более или менее подробно расписан в конституциях и конституционном законодательстве. Повышенное внимание конституционного права названным структурным частям общества связано с необходимостью обеспечить свободу ассоциаций, союзов, гарантировать основное право граждан на объединение, а также установить правила участия общественных объединений во власти, определив конституционно значимые цели, отступление от которых является основанием для ограничения права

на объединение, вплоть до прекращения деятельности общественных объединений. При этом существует опасность при ужесточении правил создания и функционирования общественных объединений подорвать суть самого конституционного права на объединение.

Определенным образом конституционное право касается и хозяйствующих (экономических) субъектов, которые также можно рассматривать как структурные элементы гражданского общества. Особенно актуален данный вопрос в аспекте проблемы взаимодействия бизнеса и власти<sup>34</sup>. Правила такого взаимодействия должны быть выработаны и систематизированы, а в принципиальной их части урегулированы нормами конституционного права.

Выделенные структурные элементы гражданского общества связаны с институтом собственности, который существенно влияет на конституционный статус каждого из них. Таким образом, имеет место взаимопроникновение социальных и экономических отношений, а собственность выступает средством обеспечения свободы личности, семьи, социальных групп и слоев, национальных и территориальных общностей, общественных объединений, хозяйствующих субъектов и других составляющих гражданского общества. Собственность, существующая в форме общенародного достояния, составляет экономическую основу благосостояния всего общества. Такую же функцию должна выполнять и государственная собственность.

Конституционное право регулирует взаимоотношения общества и личности, а также общества и государства, закрепляя принципы и правила таких взаимоотношений.

Во взаимоотношениях общества и личности роль конституционного права заключается в нахождении и поддержании баланса в соотношении принципов — общественная свобода и личная свобода. При этом в первом из названных принципов

---

<sup>34</sup> См. об этом: Васильева С. В. Формы представительства интересов экономических субъектов в деятельности публичных органов власти // Право и экономика. 2005. № 7. С. 3 – 9.

заключен общий (публичный) интерес, а во втором – интерес индивидуальный (частный). Какой принцип, а, следовательно, интерес первичен, приоритетен? Здесь также можно выделить различные модели. Например, объявление уже во второй статье Конституции РФ высшей ценностью человека, его прав и свобод и отсутствие прямого закрепления идеи обеспечения общего блага является выражением крайнего либерализма и своего рода реабилитационной нормой постсоциалистической конституции, что было продиктовано временем. Более удачна с точки зрения установления правильного соотношения публичного и личного интересов конституционная формула о неприкосновенности человеческого достоинства, нерушимости и неотъемлемости прав человека, их уважении и защите со стороны государства<sup>35</sup>, дополненная идеей ценности общего блага. Современные конституции государств развитой западной демократии дают примеры уравнивания рассматриваемых ценностей<sup>36</sup>. Кроме того, в свете функционирования гражданского общества правомерна постановка вопроса не только об индивидуальных, но о коллективных правах личности, нуждающихся в самостоятельном закреплении и защите на уровне конституционного права<sup>37</sup>.

Конституционно-правовое регулирование взаимоотношений государства и общества складывается в направлении *разграничения их функций по отношению друг к другу*. Так, государство, деятельность которого должна отвечать интересам

---

<sup>35</sup> См., например, ст. 1 Основного закона ФРГ, ст. 10 п. 1 Конституции Испании.

<sup>36</sup> См., например, ст. 2 Конституции Швейцарии: «1. Швейцарская Конфедерация защищает свободу и права народа, охраняет независимость и безопасность страны. 2. Она способствует совместному благосостоянию, устойчивому развитию, внутренней сплоченности и культурному многообразию страны». Обращает на себя внимание то, что в приведенном положении носителем прав и свобод назван народ, а не человек, гражданин, как это принято в конституциях большинства западных государств. К тому же, согласно ст. 6 этой же Конституции, каждый несет ответственность не только за себя, но и содействует решению общественных задач.

<sup>37</sup> См. подробнее: Чиркин В.Е. Гражданское общество, конституционные коллективные права и обязанности // Гражданин и право. 2012. № 5.



общества, выполняет, в частности, следующие функции по отношению к последнему: осуществляет управление обществом, в том числе через правовое регулирование общественных отношений; поддерживает общественный порядок; предоставляет гарантии и социальную защиту членам общества; участвует в согласовании интересов различных социальных групп с целью нахождения компромисса; разрешает социальные конфликты<sup>38</sup>. Очевидно, что общество нуждается в государстве. Вместе с тем есть пределы участия государства в делах общества. Их понимание связано с недопущением вмешательства в дела общества, нарушающего принципы народного суверенитета, демократического, правового государства.

Общество по отношению к государству также выполняет определенные функции. Оно участвует в государственной власти, формируя государственные органы, посылая в них своих представителей, выступая с инициативами и изложением общественного мнения, принимая государственные решения путем референдума, используя институт «народного вето», проводя общественную экспертизу законов, других государственных решений и предпринимая иные действия. Общество призвано контролировать государство через свои структуры и институты, а разработанный конституционно-правовой и организационный механизм такого контроля должен обеспечить стабильность демократического политического режима.

Государство и общество связаны в конституционном праве категорией конституционного строя, которую при формально-юридическом подходе можно определить как устройство общества и государства, отраженное в конституционно-правовых нормах. Реально существующие государство и общество и их взаимоотношения нуждаются в оценочных характеристиках. Тогда модель (идеал) современного демократического правового государства укладывается в следующее определение:

<sup>38</sup> Анализ стратегий деятельности государства, способного оказать поддержку гражданскому обществу, и их эффективности см.: Рыбачук Н.В. Правовые основы и степень участия государства в развитии гражданского общества в современных условиях // Образование и право. 2015. № 1 – 2.

это основанная на поддержке народа или его большинства политически организованная властная сила, призванная управлять обществом в пределах конституции и основанного на ней законодательства при использовании методов убеждения, а в необходимых случаях принуждения. Государство, реально соответствующее обозначенным в определении параметрам, следует именовать – современное конституционное государство.

Такому государству соответствует современное гражданское общество, которому присущи следующие признаки: развитая система самостоятельных и активных общественных объединений (плюралистическое общество), эффективное влияние на власть, высокий уровень гражданской консолидации и гражданского самосознания и ряд других черт, сформировавшихся в ходе вызревания качественно нового типа общества.

Важно подчеркнуть, что конституционное государство и гражданское общество в их взаимоотношениях не являются антагонистами. Условия для развития государства и общества в описанном направлении должны создаваться в том числе правовыми средствами. Роль конституционного права в этом процессе является основополагающей.

## **§ 2. Личность в гражданском обществе**

*(Троицкая А.А.)*

Личность является начальным и важнейшим элементом гражданского общества. Конституционное право призвано находить и поддерживать баланс между общественной свободой и свободой личной; как отмечалось ранее в данной работе, при этом в первом из названных принципов заключен общий (публичный) интерес, а во втором – интерес индивидуальный. Не отрицая значения личности и необходимости обеспечения такого ее положения, которое обеспечивало бы ей свободное развитие, следует учитывать, что в современных условиях пе-

ред конституционным правом стоит задача установления основ правового статуса *личности в государственно организованном обществе*.

Собственно сама категория «личность» предполагает это. Использование ее подчеркивает ценность человека и как биологического существа, и как политического феномена, и как социального явления<sup>39</sup>. При определении понятия «личность» разные научные дисциплины делают свои акценты, но почти всегда обращение к этому понятию отражает вовлечение отдельных лиц в тот или иной круг социальных отношений и характеристики, значимые с позиции социального общения<sup>40</sup>. Соглашаясь с мнением, в соответствии с которым «права государства», интересы общества существуют лишь для того, чтобы поддерживать права и интересы отдельных личностей<sup>41</sup>, нельзя не заметить, что государство и общество в рамках такой конструкции все же признаются необходимыми для *обеспечения прав личности*. Одновременно, не следует рассматривать государство и общество как нечто совершенно постороннее по отношению к отдельным людям: во всяком случае, конструкции демократического конституционного государства позволяют говорить об участии граждан в формировании органов публичной власти и принятии ими властных решений под контролем гражданского общества; кроме того, целый ряд институтов гражданского общества предполагает самоорганизацию людей и выбор их образа жизни безотносительно правовой связи последних с данным государством.

Соответственно, в рамках рассматриваемого вопроса ценность гражданского общества проявляется по крайней мере в двух аспектах. С одной стороны, гражданское общество представляет собой целостную систему жизнедеятельности людей,

<sup>39</sup> См.: Богданова Н. А. Система науки конституционного права. М., 2001. С. 53.

<sup>40</sup> О соотношении понятий «индивид» и «личность» см., напр.: Арзамасцев А. М. Личность как ценность гражданского общества // <https://cyberleninka.ru/article/n/lichnost-kak-tsennost-grazhdanskogo-obschestva>

<sup>41</sup> См.: Рыбаков О.Ю. Правовая политика как юридическая категория: понятие и признаки // Журнал российского права. 2002. № 3.

реально обеспечивающую свободу и достоинство личности, реализацию индивидуальных прав, свобод и обязанностей<sup>42</sup>. С другой стороны, именно при наличии гражданского общества человек может влиять на государство и власть<sup>43</sup>. Иными словами, гражданское общество обеспечивает существование «дороги с двусторонним движением» для государства, призванного защищать основные права личности, и для людей, стремящихся влиять на процесс принятия в государстве политических решений.

*Свобода личности в гражданском обществе.* Конечно, свобода предполагает определенную сферу автономии личности, ее возможность распоряжаться собой и своими действиями, развиваться, пользуясь различными нематериальными и материальными благами<sup>44</sup>. Однако свобода в принципе не тождественна произволу и заключается не в произвольности поступков, а в следовании некоторой необходимости, «вытекающей из понятия долга, присущего человеку, существующему в мире» (И. Кант)<sup>45</sup>. Именно существование человека «в мире», в обществе приводит к тому, что его свобода не может быть абсолютной, поскольку в таком случае она неминуемо пришла бы в противоречие со свободой иных лиц. Осознание необходимости установления рамок свободы не умаляет свободу, а является ее составным элементом. Свобода как осознанная необходимость (в трактовке Гегеля) позволяет достичь именно свободы всех индивидов, составляющих общество, а не одного или нескольких лиц. Как писал П.И. Новгородцев, общественные обязательства предьявляются личности ее собственным законом, поскольку «входя в общение с себе по-

---

<sup>42</sup> См.: Орлова О. В. Право и гражданское общество в России. М., 2015. С. 11.

<sup>43</sup> См.: Сабирова Н. Государство и личность в гражданском обществе // Власть. 2011. № 11. С. 123.

<sup>44</sup> Обзор взглядов на свободу человека см., напр.: Гражданские права человека: современные проблемы теории и практики / Под ред. Ф. М. Рудинского. М., 2006. С. 17 – 21.

<sup>45</sup> Снетков В.Н. Правовое обеспечение реализации свободы личности. СПб., 1998. С. 24.

добными, личность не может отрицать их прав иначе, как отрицая свою собственную сущность и свои права»<sup>46</sup>.

Следуя этой идее, конституции многих государств предусматривают способы правового реагирования на ситуации коллизий как между правами отдельных лиц, так и между их правами и общим благом. В некоторых документах можно встретить даже самые общие положения относительно необходимости сочетания правовых возможностей индивидов и общего блага (ст. 2 Конституции Швейцарии, ст. 2 и 14 Основного закона ФРГ, ст. 17 Основного низама правления Саудовской Аравии и др.), но и в их отсутствие отдельные права могут быть закреплены образом, явно указывающим на признание конституционным порядком такого сочетания. В доктрине такой способ закрепления прав связывается со «сферой действия норм права» и границами свободы, устанавливаемыми всем строем конституции<sup>47</sup>; объемом прав, определяемом на основе их значения<sup>48</sup>; сферой защиты прав или их содержания<sup>49</sup>; различием между уточнением содержания (*specification*) права и его применением (*application*)<sup>50</sup>, однако во всех случаях речь идет о том, что некоторые возможности индивидов оказываются выведены за пределы защищаемых самой конституцией. Это может быть связано с разными причинами, в том числе быть отражением так называемых конституционных страхов, появившихся в результате определенного исторического опыта<sup>51</sup>; но по крайней мере за некоторыми пределами

<sup>46</sup> Новгородцев П.И. Об общественном идеале. М., 1991. С. 111.

<sup>47</sup> См.: Хессе К. Основы конституционного права ФРГ. М., 1981.

<sup>48</sup> См.: Герардс Я., Сенден Х. Структура основных прав и Европейский Суд по правам человека // Сравнительное конституционное обозрение. 2010. № 3. С. 38.

<sup>49</sup> См.: Alexy R. A Theory of Constitutional Rights. Oxford University Press, 2002. P. 179, 197.

<sup>50</sup> См.: Mavronicola N. What is an «Absolute Right»? Deciphering Absoluteness in the Context of the European Convention of Human Rights // Human Rights Law Review. Vol. 12. 2012. No. 4. P. 728.

<sup>51</sup> См.: Краснов М.А. «Конституционные страхи» // Конституционное и муниципальное право. 2014. № 6. С. 3, 11; Шайо А. Самоограничение власти: краткий курс конституционализма. М., 2001. С. 15.

прав можно легко увидеть идею защиты общего интереса<sup>52</sup>.

Кроме того, большинство конституций содержат либо указание на возможность ограничения, сопровождающим отдельные права, либо «генеральную оговорку» о допустимости ограничения прав, либо сочетание обоих подходов<sup>53</sup>. Для науки и судебной практики крайне актуальным является вопрос не о допустимости ограничений прав как таковой, а о границах этих ограничений. Примечательно, что в рамках выработанного и поддерживаемого многими системами принципа пропорциональности как ответа на этот вопрос<sup>54</sup> первым критерием является наличие правомерной цели ограничения, и только при наличии такой цели возникает необходимость в анализе пригодности, необходимости и пропорциональности (в узком смысле) ограничения. При этом к правомерным целям относятся обеспечение прав третьих лиц, либо защита ценностей, традиционно понимаемых как элементы общего блага (общественного порядка, национальной безопасности, беспристрастности правосудия, нравственности и т. д.)<sup>55</sup>. Доктринальное обоснование такого подхода связывает его с особым характером прав человека, в частности с тем, что нор-

---

<sup>52</sup> В качестве примера можно привести многочисленные формулировки разных конституций о свободе собираться мирно, без оружия; запрете высказываний, разжигающих вражду и т.д.

<sup>53</sup> Существуют случаи, когда указания на возможность ограничения прав в конституции напрямую не содержится (такова ситуация, например, в США), что может быть связано с особыми условиями и целями принятия документа, но не влияет, однако, на саму идею допустимости ограничения прав, развивающуюся в рамках «живой конституции».

<sup>54</sup> См.: Schlink B. *Proportionality* (1) // *Comparative Constitutional Law* / Ed. by M. Rosenfeld, A. Sajo. Oxford University Press, 2012; Grimm D. *Proportionality in Canadian and German Constitutional Jurisprudence* // *University of Toronto Law Journal*. 2007. Vol. 57. No. 2; Miller K. *Proportionality: Challenging the Critics* // *International Journal of Constitutional Law*. Vol. 10. 2012. No.3; Barak A. *Proportionality: Constitutional Rights and their Limitations*. New York: Cambridge University Press, 2012.

<sup>55</sup> Здесь имеет смысл указать на взаимосвязь целей, касающихся защиты прав третьих лиц и общего блага. Хотя и не всегда, но во многих случаях обеспечение отдельных прав представляет собой и общественный интерес, а общее благо безразлично и для жизни отдельных индивидов.

мы, закрепляющие эти права, представляют собой не правила (*rules*), но прежде всего принципы (*principles*), означающие, что закрепленные ими блага не тождественны «козырной карте», имеющей безусловный приоритет, а должны быть реализованы настолько максимально, насколько это возможно с учетом иных принципов<sup>56</sup>. Невозможно представить эту идею как получившую бесспорное признание в науке<sup>57</sup>; тем не менее, она соответствует представлениям о лично-собирательном характере общества, в котором свобода одного лица может прийти в конфликт со свободой других лиц, а также интересами общества в целом, и в этих случаях необходимо решать вопрос о ее ограничении<sup>58</sup>. Эта конструкция в полной мере проявляет себя и в том случае, когда речь идет об обязанностях личности, которые могут быть рассмотрены как частный случай ограничения прав<sup>59</sup>. Как подчеркивается в научной литературе, сбалансированное поведение личности в различных сферах ее жизнедеятельности, соблюдение целостности общественных отношений требуют реализации принципа единства прав и обязанностей как юридической формы выражения соотношения индивидуальных и общественных интересов<sup>60</sup>.

<sup>56</sup> См.: Alexy R. Op.cit. P. 57.

<sup>57</sup> Критические замечания см. напр.: Aleinikoff T.A. Constitutional Law in the Age of Balancing // The Yale Law Journal. Vol. 96. 1987. No. 5. P. 972 – 982, 984 – 994; Tsakyrakis S. Proportionality: An assault on human rights? // International Journal of Constitutional law. Vol. 7 2009. No.3. P.468 – 493; Urbina F. «Balancing as Reasoning» and the Problems of Legally Unaided Adjudication: A reply to Kai Möller // International Journal of Constitutional law. Vol. 12. 2014. No.1. P. 214 – 221.

<sup>58</sup> См.: Эбзеев Б.С. Человек, народ, государство в конституционном строе РФ. М., 2005. С. 231. Как пишет данный автор, «человек выступает не только как изолированный индивид, но и как член сообщества людей. В свою очередь, общество не есть ни простая совокупность индивидов, ни некий одноструктурный монолит, это своеобразный социальный организм, в котором личность обладает самостоятельной ценностью и играет творческую роль, а личное (частное, индивидуальное) и общее (коллективное, социальное) должны находиться в равновесии».

<sup>59</sup> См.: Малько А. В. Стимулы и ограничения в праве. М., 2003. С. 128.

<sup>60</sup> См.: Витрук Н. В. Общая теория правового положения личности. М., 2008. С. 250 – 251; Быков О. П. Единство прав и обязанностей личности как условие ее гармоничного развития в обществе // Вестник Томского государственного уни-

При этом следует подчеркнуть, что учет значения коллективистских начал в жизни гражданского общества не исключает автономии личности, на правовом уровне означающей необходимость защиты достоинства личности и обеспечение юридических гарантий системы прав и свобод<sup>61</sup>. То обстоятельство, что личность существует в обществе, никак не умаляет, а напротив, подчеркивает значение ее достоинства как ценности, выражающей «биосоциальную природу человека, устройство формируемых им общества и государства, взаимоотношение между человеком, обществом, государством»<sup>62</sup>. Социальная интеграция и социальная связанность лица возможна без посягательства на его самоценность<sup>63</sup>, и хотя большая часть прав человека может войти в конфликт с иными правами (или теми же правами, но иных субъектов), либо общим благом, что в ряде случаев порождает необходимость выбора<sup>64</sup>, они все же сохраняют свое значение, требуя, чтобы выбор между конкурирующими ценностями производился на основе прозрачных, предсказуемых и разумных критериев.

В контексте существования гражданского общества как сферы деятельности наделенных автономией индивидов особое значение приобретает вопрос о возможности их самоорганизации без государственного опосредования. Такая возможность в некоторых сферах общественной жизни действительно должна признаваться; тем не менее, было бы неверно отрицать потенциал защиты, которое имеет государство в соот-

верситета. 2009. № 328; Невинский В. В. Юридическая конструкция правового положения человека и гражданина // Личность и государство на рубеже веков / Под ред. В. В. Невинского. Барнаул, 2000; Грачев Т. С. Принципы единства прав и обязанностей: общепринятые аспекты // Государственный советник. 2013. № 2.

<sup>61</sup> См.: Бондарь Н. С. Власть и свобода на весах конституционного правосудия: защита прав человека КС РФ. М., 2005. С. 230.

<sup>62</sup> См.: Невинский В. В. Конституция РФ и достоинство человека (воспоминание о будущем) // Конституционное и муниципальное право. 2013. № 11. С. 49.

<sup>63</sup> Соответствующая идея получила развитие в практике Федерального конституционного суда ФРГ. См. подробнее: Должиков А. В. Конституционный образ человека // Конституционное и муниципальное право. 2014. № 2. С. 9 – 10.

<sup>64</sup> См.: Zucca L. Conflicts of Fundamental Rights as Constitutional Dilemmas // Conflicts Between Fundamental Rights / Ed. by E. Brems. Antwerp: Intersentia, 2008.



ветствии с конституцией и в этом случае. Речь идет о признании прямого действия основных прав в отношениях между частными лицами (*Drittwirkung*). Концепция «горизонтального эффекта» предполагает, что положения конституции, способные иметь такой эффект, подчиняют частных лиц (физических или юридических) устанавливаемым этими положениями конституционным нормам, в соответствии с которыми должны находиться и нормы частного права<sup>65</sup>. Это означает, что принципы, направленные на обеспечение свободы и достоинства личности, действуют не только во взаимоотношениях человека и государства, но и между отдельными частными лицами, выстраивающими свое взаимодействие в рамках гражданского общества. Такой подход позволяет воплотить идею о том, что конституция представляет собой не нейтральную в ценностном отношении систему, ставя в центр внимания свободно развивающуюся личность и ее достоинство в условиях социальной общности<sup>66</sup>.

**Политическая активность личности в гражданском обществе.** Становление и развитие гражданского общества также тесно связано с возможностью человека проявлять самостоятельность и активность в отношениях с государством и обществом<sup>67</sup>. С учетом того воздействия, которое испытывает со стороны государства и общества личность (пусть даже в интересах последней), принципиальной является перспектива ее участия в принятии властных решений.

<sup>65</sup> См.: Ташнет М. Соотношение судебного контроля над нормотворчеством и толкования законов применительно к «горизонтальному эффекту» // Сравнительное конституционное обозрение. 2006. № 2. С. 29.

<sup>66</sup> См.: Решение Федерального конституционного суда ФРГ по делу Люта (7 VVerfGE 198, 1958) // Конституционные права в России: дела и решения / Отв. ред. А. Шайо. М., 2002. С. 558–565. Текст решения на немецком языке доступен на сайте: <http://www.servat.unibe.ch/dfr/bv007198.html>. Доктрина «горизонтального эффекта» получила распространение и в иных государствах. См.: Кумм М., Комелла В. Особая роль конституционных прав в разрешении частноправовых споров // Сравнительное конституционное обозрение. 2006. № 2. С. 51.

<sup>67</sup> См.: Сабирова Н. Указ. соч. С. 125.

Участие личности в политической жизни, направленное на преодоление противоречий между индивидуальными и коллективными началами в организации общества, реализуется с помощью различных механизмов. Следуя традиционному разделению на прямую и представительную формы демократии, можно выделить целый ряд конституционно-правовых институтов, регулирующих субъективные политические права и статус избираемых органов власти. При этом наиболее многообещающими видятся конструкции, направленные на сочетание двух форм демократии, и стратегии выработки решений представительными органами власти с участием граждан<sup>68</sup>.

Вопрос, однако, заключается в том, насколько эти институты способны обеспечить на практике положение, когда при формировании органов власти действительно учитывается весь спектр политических интересов граждан, а представители народа принимают решения, соответствующие его воле. Признавая значение совершенствования норм, регулирующих общественные отношения в сферах партийного строительства, выборов, деятельности представительных органов, доступа к информации, борьбы с политическим экстремизмом (о чем речь пойдет ниже в настоящем издании), здесь подчеркнем две идеи, связанные с формами проявления политической активности граждан.

Первая касается собственно выбора этих форм. Так, известно различие императивных и консультативных институтов, позволяющих гражданам, соответственно, выражать свою волю, принимая властное решение обязательным и окончательным образом, или озвучивать мнение, подлежащее учету компетентным органом, правомочным выбрать конкретную формулу решения<sup>69</sup>. В разных случаях уместно обращение к

---

<sup>68</sup> См.: Руденко В.Н. Прямая демократия: модели правления, конституционно-правовые институты. Екатеринбург, 2003; Ларина Н.В. Общественные обсуждения: истоки и предпосылки развития в российском демократическом обществе // Конституционное и муниципальное право. 2015. № 1. С. 35.

<sup>69</sup> См. Авакьян С.А. Конституционное право России. В 2-х томах. Т. 1. М., 2014. С. 389.

различным формам, и можно только приветствовать появление дополнительных способов выражения мнения гражданами<sup>70</sup>. Однако следует поддержать тезис о *недопустимости широкомасштабного «замещения»* одних институтов прямой демократии другими, особенно если речь идет о перекрытии возможностей для императивных форм и введении вместо них консультативных, вдобавок таких, которые оставляют органам власти практически неограниченную свободу усмотрения при принятии (или непринятии) окончательного решения<sup>71</sup>. Это же относится к механизмам общественного контроля, предполагающим неприемлемость замены отношений между уполномоченным подотчетным органом и контролирующим субъектом (в том числе – народом, или группой граждан), в рамках которого подотчетный орган обязан объяснять и обосновывать свое поведение и может столкнуться с последствиями своих действий по результатам их оценки субъектом контроля<sup>72</sup>, на неформальные способы взаимодействия (блоги в сети, «прямые линии» отбираемых вопросов для должностных лиц и т.д.).

Вторая идея связана с «направленностью» выражаемой воли активной части гражданского общества. Очевидно, что граждане должны иметь возможность выражать различные позиции по поводу тех или иных вопросов общественной и государственной жизни. Однако применительно к выражению позиций в поддержку власти затруднений обычно не возника-

<sup>70</sup> См., напр.: Хохлова Е.А. Открытое письмо как конституционно-публичный институт выражения мнения // Конституционное и муниципальное право. 2012. № 11; Миронов М.А. России нужен закон о петициях // Конституционное и муниципальное право. 2014. № 6; Примакова Т.О. Российская общественная инициатива: проблемы формирования и функционирования новой формы непосредственной демократии // Конституционное и муниципальное право. 2014. № 7.

<sup>71</sup> О замещении общегосударственного референдума и народной законодательной инициативы институтом «общественных инициатив» см.: Прудентов Р. В. Методы регулирования протестных отношений // Конституционное и муниципальное право. 2014. № 10. С. 8.

<sup>72</sup> См.: Княгинин Д.К. К вопросу о понятии публичной подотчетности // Конституционное и муниципальное право. 2008. № 13. С. 12 – 13.

ет. Напротив, возможности *выражения протеста* требуют пристального внимания. Право на протест, то есть несогласие с решениями и/или действиями властных структур, выражаемое с целью донесения его до последних, тесно связано с идеей включенности граждан в структуру властных отношений в качестве не только «управляемых», но и «управляющих». Реализация этого права применительно к отдельным индивидам выступает как необходимое условие для развития и самореализации личности, формирования активной гражданской позиции, способности отстаивать индивидуальные интересы и общее благо; применительно к обществу в целом она означает создание предпосылок для реализации принципа идеологического многообразия и основанной на этом принципе политической конкуренции, необходимой для поиска оптимальных на данном отрезке времени и пространства управленческих решений, при вовлечении граждан в этот процесс на началах самоуправления в широком смысле слова<sup>73</sup>.

В науке обоснованно уделяется внимание и более «мягким», но не менее значимым формам официального влияния на власть и контроля над ее деятельностью со стороны структур гражданского общества. Рассматриваются, в частности, их возможности по управлению делами государства на уровне политики (включая заявление своей позиции перед органами публичной власти с целью оказания воздействия на принятие решения) и на уровне выполнения общественно полезных задач (включая оказание собственными силами публичных услуг населению, реализацию мер социальной политики государства, создание общественно значимых объектов)<sup>74</sup>. При использовании потенциала этой деятельности выработка со-

---

<sup>73</sup> См., напр.: Гора Дж., Голдбергер Д., Стерн Г., Гальперин М. Право на протест. Пособие по осуществлению права на свободное выражение мнений. СПб., 1998. С. 4 – 6; Васильева С. В. Конституционно-правовой статус политической оппозиции. М., 2010. С. 27.

<sup>74</sup> См.: Васильева С.В. «Нижние этажи» демократии: правовые формы участия некоммерческих неправительственных организаций в управлении делами государства // Конституционное и муниципальное право. 2009. № 1. С. 9.

циально приемлемых направлений политики может произойти на более ранних этапах взаимодействия личности, общества и государства, что позволяет если не избежать полностью крайних форм выражения несогласия, то минимизировать их.

В действительности для государства, стремящегося отойти от линии патернализма и в то же время суметь обеспечить надлежащие условия жизнедеятельности граждан, следует свободнее опираться на политически активных индивидов, способных к самоорганизации в рамках гражданского общества и к практическому взаимодействию с властными институтами. Отсутствие такого взаимодействия несет риски с одной стороны, безответственности и, как следствие, неустойчивости самой власти, а с другой, — утраты человеком контроля над большинством социально значимых процессов, появления ощущения бессилия и роста уровня агрессии среди рядовых граждан<sup>75</sup>. Наоборот, повышение их роли в различных сферах общественной жизни могло бы способствовать преодолению многих ее недостатков и «кризиса легитимации» власти<sup>76</sup>.

Осуществляя управление обществом, поддерживая общественный порядок и разрешая социальные конфликты, государство вместе с тем должно при этом поддерживать режим взаимного доверия между ним самим и гражданами (их объединениями)<sup>77</sup>. Как представляется, доверие, заполняющее «неизбежную пустоту между властью и подчиненными»<sup>78</sup>, возможно, если интересы гражданского общества и государства однонаправлены. В таком случае личность, испытывающая

<sup>75</sup> См.: Шалаева Д.В. Гражданское общество и личность (к вопросу об истоках и социальных функциях патернализма в современном российском обществе) // <http://elibrary.ru/item.asp?id=20289261>

<sup>76</sup> См.: Крашенинина В.Г. Гражданское общество ФРГ: традиции и тенденции гражданского участия // Гражданское общество и правовое государство. 2011. Т. 1. С. 70 – 71.

<sup>77</sup> См.: Постановление КС РФ от 08. 04. 2014 г. № 10-П; Арапов Н.А. Реализация принципа поддержания доверия граждан к закону и действиям государства в сфере функционирования институтов гражданского общества // Конституционное и муниципальное право. 2014. № 11. С. 5 – 7.

<sup>78</sup> Ильин И.А. Теория права и государства. М., 2008. С. 514.

определенное воздействие со стороны общества и государства, в свою очередь, в состоянии проявить социальную активность, воздействуя и на них<sup>79</sup>.

Суммируя, можно сказать, что в современном государстве имеется запрос на функционирование гражданского общества, в котором с помощью правовых институтов были бы реализованы права человека, обеспечено его развитие и его участие в управлении публичными делами. Для приближения к такому положению вещей необходима активная позиция граждан, готовых к пониманию не только индивидуальных, но и коллективных интересов и выработке путей их сочетания, и четкая структура гражданского общества, которая способствовала бы выполнению стоящих перед ним задач по достижению общего блага.

### **§ 3. Институты гражданского общества**

*(Шустров Д. Г.)*

«Отцом» теории институционализма считается выдающийся французский юрист Морис Ориу. Именно он впервые на теоретическом уровне дал осмысление того, что такое институт в юриспруденции. Позволим себе остановиться на основных выводах мыслителя<sup>80</sup>.

Слово «институт» в юридическом дискурсе имеет несколь-

---

<sup>79</sup> См.: Орлова О. В. Указ. соч. С. 64.

<sup>80</sup> См.: Ориу М. Основы публичного права / Пер. с франц. языка под ред. Е. Пашуканиса, Н. Челябинова. С предисл. Е. Пашуканиса. М.: Изд-во Коммунистической Академии, 1929. С. 113 – 119, 130 – 131, 156 – 164; переиздания: то же. // Хрестоматия по конституционному праву. Учебное пособие. Том II: Конституционные основы устройства государства и общества. Конституционные основы правового положения личности / Сост. Н. А. Богданова, Д. Г. Шустров. СПб.: Изд. дом «Алеф Пресс», 2014. С. 458 – 468; то же. М.: ИНФРА-М, 2013. С. 82 – 94 (Серия «Научная жизнь»); Hauriou M. The Theory of the Institution and the Foundation: A Study in Social Vitalism [1925] // The French Institutionalists: Maurice Hauriou, Georges Renard, Joseph T. Delos / Ed. by A. Broderick. Transl. by M. Welling. Intr. by M.T. Rooney. Cambridge, Massachusetts: Harvard University Press, 1970. P. 93 – 124. [20-th Century Legal Philosophy Series: Vol. VIII]

ко значений. В первом значении оно обозначает всякую организацию, созданную обычаем или положительным правом, если даже организация эта является простым средством юридической техники. В этом смысле, например, иски являются институтами. Во втором значении, институтами являются не только средства правовой техники, но и элементы социальной организации.

Институты как элементы социальной организации – социальные институты – бывают двух видов: *корпорации*, имеющие в виду живую индивидуальность и юридическую личность, и *вещи*, которые, напротив, относятся к категории неодушевленных предметов.

Вещи, поскольку они являются предметом гражданского оборота или объектами собственности, представляют собой институты. Институты, являющиеся вещами, не могут существовать без институтов, которые являются корпорациями, а именно – без политических институтов, поскольку они создаются под покровом политических институтов и благодаря созданной этими последними устойчивости.

Объединяет институты-вещи и институты-корпорации то, что они имеют определенную социальную индивидуальность.

Ассоциация, созданная и функционирующая для какой-нибудь определенной цели, обладает индивидуальностью, что находит выражение в обозначении ее именем или каким-нибудь социальным знаком. Корпорации обладают внутренней свободой, позволяющей им самим преследовать свои цели и самим выполнить свои функции и делающей из них живые индивидуальности.

Корпоративные ассоциации можно разделить на две группы. Во-первых, это политические ассоциации всеобщего значения, которые пытаются осуществить над своими членами полноту власти и которые пользуются всеобъемлющей компетенцией. К их числу относятся государство, нация и т. п. Во-вторых, обыкновенные социальные ассоциации, которые не претендуют на всеобъемлющее господство, а ограниче-

ны только какими-нибудь определенными функциями. К их числу относятся всякого рода союзы и ассоциации. Их возникновение требует, чтобы общество достигло определенной высокой степени развития, а умы людей – высокой степени абстракции.

М. Ориу определяет корпоративный институт как объективную социальную организацию, осуществившую в самой себе высшую степень правового порядка, т. е. организацию, обладающую одновременно властью, организационным устройством этой власти со статутами и юридической автономией.

Корпоративный институт есть определенная форма существования социальной организации. Это социальная организация, доведенная до известного совершенства.

Социальной организацией является всякий постоянный распорядок внутри определенной социальной группировки, в силу которого органы, располагающие определенной властью, служат, путем согласованной со всей группой деятельности, целям, интересующим эту группу.

Понимаемая так, социальная организация будет доведена до определенной степени совершенства:

1) в том смысле, что ее органы, располагающие определенной властью, будут наделены ее полнотой для осуществления целей группы;

2) в том смысле, что согласованная деятельность всей организации, взятой в целом, и ее органов будет обеспечена определенным устройством этой власти;

3) наконец, в том смысле, что социальная организация, сделавшись корпоративным институтом, будет обладать более или менее полной юридической автономией.

Элемент власти имеет наибольшее значение. Поскольку каждая социальная организация является прежде всего средством осуществления социальных целей, то она прежде всего является организацией власти. Поэтому, когда социальная организация становится корпоративным институтом и приобретает вследствие этого максимум власти осуществления, то



прежде всего становится суверенной именно власть этого института.

Впоследствии эта идея была развита и превратилась в теорию т.н. общественной власти. Согласно взглядам ее сторонников, общественная власть представляет собой власть различных объединений и коллективов граждан в отношении лиц, состоящих в этих объединениях и коллективах, а также их внутренних подразделений<sup>81</sup>.

Социальный корпоративный институт *автономен* в двух направлениях. Во-первых, по отношению к внешнему миру и другим социальным организациям. Например, общины автономны, хотя они и остаются подчиненными сильному надзору центральной администрации. Во-вторых, социальный корпоративный институт автономен по отношению к своим собственным членам.

Благодаря тому, что институт преследует цели коллектива и, одновременно, что он имеет свое собственное существование, вытекающее из его организации, он перерастает человеческую индивидуальность. Он продолжает существовать, несмотря на изменения, которые могут произойти в отношении составляющих его лиц. Поэтому институт является действительной социальной реальностью, отделенной от индивидов.

Власть института должна быть организована и иметь соответствующее организационное устройство и процедуры.

Наконец, корпоративный институт должен обладать уставом, в котором были бы определены форма власти и ее осуществление. Все общества, ассоциации и учреждения должны иметь свои уставы. Являющийся правовой нормой, он в то же самое время должен рассматриваться как некоторая процедура, в соответствии с которой протекает вся жизнь корпоративной группировки. Корпоративный институт основывается самостоятельно, сам устанавливает свои статуты и сам приступает к их пересмотру.

<sup>81</sup> Среди отечественных авторов см., напр.: Авакьян С.А. Конституционное право России. Учебный курс. В 2-х тт. 5-е изд. Т. 1. М.: Норма; ИНФРА-М, 2014. С. 361.

Приведенные взгляды М. Ориу получили широкую поддержку и стали основой научной школы институционализма в науке конституционного права и политологии.

Так, во Франции продолжателем идеи институционализма был выдающийся конституционалист Морис Дюверже, который, с опорой на идеи Э. Дюркгейма и М. Ориу, под институтами понимал совокупность идей, верований, обычаев, составляющих упорядоченное и организованное целое (например, брак, семья, выборы, правительство, собственность и т. д.). Новаторство М. Дюверже к анализу институтов выразилось в том, что он предложил не ограничиваться юридическим анализом политических институтов, а включать его в более полный и объемный анализ социологического характера: анализ, присущий политической науке. Это, в свою очередь, приводит к расширению поля традиционного исследования: изучаются не только те институты, которые регламентированы правом, но и те, которые полностью или частично правом игнорируются, т. е. те, которые существуют вне права (например, общественное мнение, «группы давления» и т. д.). Сами институты, статус которых регламентирован правом — установлены Конституцией или законами, ее дополняющими, — не должны более изучаться лишь в юридическом аспекте; отныне нужно пытаться определить, в какой мере они функционируют в соответствии с правом, а в какой ускользают от него; необходимо определить их действительное значение, опираясь на факты, а не ограничиваться анализом теоретической важности, которую им придают юридические тексты<sup>82</sup>.

Приведенные идеи М. Ориу и М. Дюверже, а вслед за ними и многих других авторов, в полной мере относятся к исследованию понятия и сущности институтов гражданского общества.

Институты гражданского общества представляют собой

---

<sup>82</sup> Дюверже М. Политические институты и конституционное право // Антология мировой политической мысли. Т. II: Зарубежная политическая мысль. XX в. / Отв. ред. Т.А. Алексеева. Ред.-сост.: Г.К. Ашин, Е.Г. Морозова. М.: Мысль, 1997. С. 644 – 647.

совокупность организационных и нормативных форм существования и деятельности гражданского общества. Они бывают двоякого рода.

Во-первых, институты гражданского общества – *объединения*, которые представляют собой общности людей на основе общих интересов и целей. К их числу относятся семья, различного рода общественные объединения, в т. ч. общественные объединения – юридические лица, средства массовой информации, а также местное самоуправление.

Во-вторых, институты гражданского общества – *ценности*, которые представляют собой основополагающие начала, на которых основывается, на которые опирается и которыми руководствуется гражданское общество в своем существовании и деятельности. К их числу относятся гуманизм, верховенство права, демократия, плюрализм, светскость, свобода, равноправие, солидарность, транспарентность, собственность, труд, экономическая свобода, конкуренция.

Институты гражданского общества возникают в результате процесса *институционализации* отношений людей, который заключается в том, что эти отношения получают определенное организационное и нормативное оформление как со стороны самих людей, так и со стороны государства.

В своем изложении мы не будем останавливаться на втором виде институтов гражданского общества, а сосредоточим наше внимание на первом, принимая во внимание, что именно на таком понимании основываются последующие главы книги.

**Семья** является первичной ячейкой гражданского общества. Это обусловливается ее важным предназначением как с точки зрения демографического пополнения членов гражданского общества, так и с точки зрения первичной социализации индивида.

Как отметил Конституционный Суд РФ, «семья, материнство и детство в их традиционном, воспринятом от предков понимании представляют собой те ценности, которые обеспе-

чивают непрерывную смену поколений, выступают условием сохранения и развития многонационального народа РФ, а потому нуждаются в особой защите со стороны государства. Соответственно, именно на основе традиционных представлений об этих ценностях в контексте особенностей национального и конфессионального состава российского общества, его социокультурных и иных исторических характеристик РФ вправе решать отдельные вопросы законодательного регулирования в сферах, затрагивающих межличностные отношения, не отрицая при этом необходимость учета требований Конституции РФ и международно-правовых актов как относительно индивидуальной автономии личности, так и относительно свободы распространения информации.

Поскольку одно из предназначений семьи – рождение и воспитание детей, в основе законодательного подхода к решению вопросов демографического и социального характера в области семейных отношений в РФ лежит понимание брака как союза мужчины и женщины<sup>83</sup>.

Семья как институт российского гражданского общества, в ее конституционном смысле, должна пониматься в традиционном, воспринятом от предков понимании в контексте особенностей национального и конфессионального состава российского общества, его социокультурных и иных исторических характеристик, что должно обеспечить непрерывную смену поколений, стать условием сохранения и развития многонационального народа РФ, рождения и воспитания детей.

**Общественные объединения** являются важным институтом гражданского общества. Как сказано в ст. 5 Федерального закона «Об общественных объединениях»<sup>84</sup>, общественное объ-

---

<sup>83</sup> Абз. 2 – 3 п. 3 мотив. ч. Постановления КС РФ от 23. 09. 2014 г. № 24-П «По делу о проверке конституционности ч. 1 ст. 6.21 Кодекса РФ об административных правонарушениях в связи с жалобой граждан Н.А. Алексева, Я.Н. Евтушенко и Д.А. Исакова» // Официальный интернет-портал правовой информации ([www.pravo.gov.ru](http://www.pravo.gov.ru)). 25. 09. 2014 г.

<sup>84</sup> ФЗ от 19. 05. 1995 г. № 82-ФЗ «Об общественных объединениях» (в ред. от 08. 03. 2015 г.) // СЗ РФ. 1995. № 21. Ст. 1930 (с посл. изм. и доп.).

единение представляет собой добровольное, самоуправляемое, некоммерческое формирование, созданное по инициативе граждан, объединившихся на основе общности интересов для реализации общих целей, указанных в уставе общественного объединения.

Общественное объединение создается учредителями, которыми являются физические лица и юридические лица – общественные объединения, созвавшие съезд (конференцию) или общее собрание, на котором принимается устав общественного объединения, формируются его руководящие и контрольно-ревизионный органы. С момента принятия двух последних решений, общественное объединение считается созданным: осуществляет свою уставную деятельность, приобретает права, за исключением прав юридического лица, и принимает на себя соответствующие обязанности. Правоспособность общественного объединения как юридического лица возникает с момента государственной регистрации данного объединения (ст. 6, 18 ФЗ «Об общественных объединениях»).

В случае государственной регистрации общественное объединение приобретает статус **юридического лица**, которым, согласно ст. 50 ГК РФ<sup>85</sup>, могут быть организации, преследующие извлечение прибыли в качестве основной цели своей деятельности – коммерческие организации, либо не имеющие извлечение прибыли в качестве такой цели и не распределяющие полученную прибыль между участниками – некоммерческие организации. Они могут быть облечены в ту или иную **организационно-правовую форму**.

К числу *коммерческих организаций* относятся юридические лица, создаваемые в организационно-правовых формах хозяйственных товариществ и обществ, крестьянских (фермерских) хозяйств, хозяйственных партнерств, производственных кооперативов, государственных и муниципальных унитарных предприятий.

---

<sup>85</sup> ГК РФ (ч. 1) от 30. 11. 1994 г. № 51-ФЗ (в ред. от 13. 08. 2015 г.)// СЗ РФ. 1994. № 32. Ст. 3301 (с посл. изм. и доп.).

К числу *некоммерческих организаций* относятся юридические лица, создаваемые в организационно-правовых формах:

1) потребительских кооперативов, к которым относятся в т. ч. жилищные, жилищно-строительные и гаражные кооперативы, садоводческие, огороднические и дачные потребительские кооперативы, общества взаимного страхования, кредитные кооперативы, фонды проката, сельскохозяйственные потребительские кооперативы;

2) общественных организаций, к которым относятся в т. ч. политические партии и созданные в качестве юридических лиц профессиональные союзы (профсоюзные организации), органы общественной самодеятельности, территориальные общественные самоуправления;

3) общественных движений;

4) ассоциаций (союзов), к которым относятся в т. ч. некоммерческие партнерства, саморегулируемые организации, объединения работодателей, объединения профессиональных союзов, кооперативов и общественных организаций, торгово-промышленные, нотариальные палаты;

5) товариществ собственников недвижимости, к которым относятся в т. ч. товарищества собственников жилья;

6) казачьих обществ, внесенных в государственный реестр казачьих обществ в РФ;

7) общин коренных малочисленных народов РФ;

8) фондов, к которым относятся в т.ч. общественные и благотворительные фонды;

9) учреждений, к которым относятся государственные учреждения (в т. ч. государственные академии наук), муниципальные учреждения и частные (в т. ч. общественные) учреждения;

10) автономных некоммерческих организаций;

11) религиозных организаций;

12) публично-правовых компаний;

13) адвокатских палат;

14) адвокатских образований (являющихся юридическими лицами).

В первую очередь, конституционно-правовой анализ интересуют указанные некоммерческие организации (ст. 123.1–123.28 ГК), хотя коммерческие организации (ст. 66–106.6 ГК) также являются необходимыми институтами гражданского общества, обеспечивающими в т. ч. реализацию такой его ценности как свобода экономической деятельности.

Среди организационно-правовых форм общественных объединений (ст. 7 ФЗ «Об общественных объединениях») выделяется одна, имеющая существенные особенности, – политические партии. Их статус регулируется специальным ФЗ «О политических партиях»<sup>86</sup>.

Согласно ст. 3 ФЗ «О политических партиях», политическая партия представляет собой общественное объединение, созданное в целях участия граждан РФ в политической жизни общества посредством формирования и выражения их политической воли, участия в общественных и политических акциях, в выборах и референдумах, а также в целях представления интересов граждан в органах государственной власти и органах местного самоуправления.

Конституционный Суд РФ, выявляя конституционно-правовую природу института политических партий, указал, что политические партии как необходимый институт представительной демократии, обеспечивающий участие граждан в политической жизни общества, политическое взаимодействие гражданского общества и государства, в открытой легальной борьбе на основе принципов равноправия и политического плюрализма стремятся решающим образом влиять на государственную власть, участвовать в формировании органов власти и в контроле за их деятельностью. В отличие от других объединений, действующих на политической арене (профессиональных и предпринимательских союзов, так называемых групп давления и т. п.), политические партии, преследуя собственные политические цели, открыто борются за места в

---

<sup>86</sup> ФЗ от 11. 08. 2001 г. № 95-ФЗ «О политических партиях» (в ред. от 23. 05. 2015 г.) // СЗ РФ. 2001. № 29. Ст. 2950 (с посл. изм. и доп.).

парламенте и правительстве, дающие возможность осуществлять управление государством, а через него — всем обществом. Консолидируя политические интересы граждан, они способствуют формированию политической воли народа. В конкурентной борьбе политические партии за политическую власть создается та необходимая демократическая среда, которая позволяет многонациональному российскому народу как носителю суверенитета и единственному источнику власти в РФ осознанно выбрать оптимальные направления развития общества и государства и достичь гражданского согласия<sup>87</sup>.

Политические партии являются особым видом общественных объединений. Их деятельность непосредственно связана с организацией и функционированием публичной (политической) власти, они включены в процесс властных отношений и в то же время, будучи добровольными объединениями в рамках гражданского общества, выступают в качестве необходимого института представительной демократии, обеспечивающего участие граждан в политической жизни общества, политическое взаимодействие гражданского общества и государства, целостность и устойчивость политической системы<sup>88</sup>.

Подобного взгляда на правовую природу политических партий придерживается и Европейский Суд по правам человека, выводящий право на создание и деятельность политических партий из ст. 11 Конвенции о защите прав человека и основных свобод<sup>89</sup>.

<sup>87</sup> Абз. 3 п. 3 мотивировочной части Постановления КС РФ от 15. 12. 2004 г. № 18-П «По делу о проверке конституционности п. 3 ст. 9 ФЗ «О политических партиях» в связи с запросом Коптевского районного суда города Москвы, жалобами общероссийской общественной политической организации «Православная партия России» и граждан И. В. Артемова и Д. А. Савина» // СЗ РФ. 2004. № 51. Ст. 5260.

<sup>88</sup> Абз. 1 п. 3.1 мотив. ч. Постановления КС РФ от 01. 02, 2005 г. № 1-П «По делу о проверке конституционности абз. 2 и 3 п. 2 ст. 3 и п. 6 ст.47 ФЗ «О политических партиях» в связи с жалобой общественно-политической организации «Балтийская республиканская партия»» // СЗ РФ. 2005. № 6. Ст. 491.

<sup>89</sup> Конвенция о защите прав человека и основных свобод. Заключена в г. Риме 04. 11. 1950 г. (с изм. от 13.05.2004). Вместе с Протоколом № 1 (Подписан в г. Париже 20. 03. 1952 г.), Протоколом № 4 об обеспечении некоторых прав и



В постановлениях по делу «Объединенная коммунистическая партия Турции и другие против Турции» и по делу «Социалистическая партия и другие против Турции» Суд специально указал, что политические партии представляют собой форму ассоциации, жизненно необходимую для надлежащего функционирования демократии, и что ввиду важности демократии в системе Конвенции не может быть сомнения, что политические партии подпадают под действие ст. 11 о свободе объединений<sup>90</sup>.

Суд также обратил внимание, что, несмотря на автономную роль и особую сферу применения, ст. 11 должна также рассматриваться в свете ст. 10. Защита мнений и свободы выражать их – одна из целей свободы собрания и создания ассоциации, как сказано в ст. 11. Это в еще большей степени относится к политическим партиям ввиду их существенной роли в обеспечении плюрализма и успешного функционирования демократии. Поскольку деятельность политических партий является коллективной реализацией свободы выражения мнений, уже сам этот факт дает им право искать защиту ст. 10 и 11 Конвенции<sup>91</sup>.

Кроме того, Суд указал, что, учитывая важную роль политических партий в успешном функционировании демократии, исключения, изложенные в ст. 11, в отношении политических партий должны подвергаться узкому толкованию; только убедительные и веские причины могут оправдывать ограничения на свободу ассоциаций. Определяя, существует ли необходимость ограничений по смыслу ст. 11, п. 2, государства-участ-

---

свобод помимо тех, которые уже включены в Конвенцию и первый Протокол к ней (Подписан в г. Страсбурге 16. 09. 1963 г.), Протоколом № 7 (Подписан в г. Страсбурге 22. 11. 1984 г.) // СЗ РФ. 2001. № 2. Ст. 163.

<sup>90</sup> См.: Объединенная коммунистическая партия Турции и другие против Турции (United Communist Party of Turkey and Others v. Turkey). Заявление № 19392/92. Постановление ЕСПЧ от 30. 01. 1998 г. (п. 25); Социалистическая партия и другие против Турции (Socialist Party and Others v. Turkey). Заявление № 26482/95. Постановление ЕСПЧ от 25. 05. 1998 г. (п. 29).

<sup>91</sup> Объединенная коммунистическая партия Турции и другие против Турции (п. 42 – 43); Социалистическая партия и другие против Турции (п. 41).

ники обладают лишь ограниченным пределом усмотрения, осуществляемого в условиях строгого контроля со стороны европейских органов, охватывающего как правовые нормы, так и решения по их применению, включая те, которые выносят независимые суды<sup>92</sup>.

Между тем, политические партии отличаются от всех других объединений, функционирующих в обществе. Их роль и функции крайне важны в демократическом плюралистическом обществе. Суд в постановлении по делу «*Партия Рефах (Партия благоденствия) и другие против Турции*»<sup>93</sup> отметил, что партии являются формой объединения людей, которая чрезвычайно важна для обеспечения должного функционирования демократии. Сама природа роли политических партий такова, что, будучи единственными организациями, способными прийти к власти, они также могут повлиять на весь государственный строй в своих странах. Способность предложить избирателям комплексную модель общественного развития и реализовать эти предложения после прихода к власти является отличительной особенностью политических партий по сравнению с другими организациями, действующими на политической арене. Политические партии являются объединениями, играющими исключительно важную роль в обеспечении плюрализма и должного функционирования демократии.

Таким образом, политические партии обладают двойственной конституционно-правовой природой. С одной стороны, они являются институтом гражданского общества, имеющим своей целью объединение граждан на основе общих политических взглядов с целью продвижения таковых. С другой стороны, члены политической партии, получив соответствующие мандаты или заняв соответствующие должности, становятся частью государственного механизма, представителями публичной власти, осуществляющими принятие государственно

<sup>92</sup> Объединенная коммунистическая партия Турции и другие против Турции (п. 46); Социалистическая партия и другие против Турции (п. 50).

<sup>93</sup> Партия Рефах (Партия благоденствия) и другие против Турции. (40/1993/435/514). Постановление ЕСПЧ от 13. 12. 02. 2003 г. (п. 87 – 89).

значимых решений, в т. ч. на основе или принимая во внимание программу и платформу своей политической партии. Этой двойственной конституционно-правовой природой политические партии отличаются от многих других организационно-правовых форм общественных объединений (подробнее о политических партиях в российском гражданском обществе см. во второй главе настоящей работы).

Огромную роль в функционировании гражданского общества играют **средства массовой информации**, под которыми понимаются периодическое печатное издание, сетевое издание, телеканал, радиоканал, телепрограмма, радиопрограмма, видеопрограмма, кинохроникальная программа, иная форма периодического распространения массовой информации под постоянным наименованием (названием) (ст. 2 ФЗ «О средствах массовой информации»<sup>94</sup>).

В богатейшей практике Европейского Суда по правам человека по ст. 10 Конвенции о защите прав человека и основных свобод сформулированы очень важные для нас позиции относительно свободы выражения мнений и роли средств массовой информации в демократическом обществе.

Сама свобода выражения мнения, по мнению Суда, представляет собой одну из несущих опор демократического общества, одно из основополагающих условий для прогресса и развития каждого человека. Ст. 10 при условии соблюдения требований п. 2 применяется не только по отношению к «информации» или «идеям», которые благоприятно воспринимаются в обществе либо рассматриваются как безобидные или не достойные внимания, но также и в отношении тех, которые шокируют, обижают или вызывают беспокойство у государства или части населения. Таковы требования плюрализма, толерантности и либерализма, без которых нет демократического общества<sup>95</sup>

<sup>94</sup> Закон РФ от 27. 12.1991 г. № 2124-1 «О средствах массовой информации» (в ред. от 13. 08. 2015 г.) // Российская газета. 1992. 8 февраля (с посл. изм. и доп.).

<sup>95</sup> Хэндисайд против Соединенного Королевства. Постановление ЕСПЧ от 07.

Как отметил Суд, хотя пресса и не должна преступать определенные границы, установленные для защиты значимых ценностей, тем не менее на нее возложена миссия по распространению информации и идей по политическим вопросам, а также по другим проблемам, представляющим общественный интерес. Если на прессе лежит задача распространять такую информацию и идеи, то общественность, со своей стороны, имеет право получать их. Если бы было иначе, то пресса не смогла бы осуществлять свою основную роль «общественного наблюдателя». Свобода печати наделяет к тому же общество одним из самых совершенных инструментов, позволяющих узнать и составить представление об идеях и позициях политических лидеров. В более общем виде можно сказать, что свобода политической дискуссии составляет стержень концепции демократического общества, которая проходит через всю Конвенцию<sup>96</sup>.

Таким образом, можно сделать вывод о том, что через средства массовой информации, выступающие своего рода «сторожевым псом демократии», общество получает возможность публично обсуждать общественно значимые вопросы и, на основе такого обсуждения, формировать собственное мнение (подробнее о роли СМИ в гражданском обществе см. главу 5 данной работы).

Самостоятельное местное самоуправление (ст. 12 Конституции РФ<sup>97</sup>) является важным институтом гражданского общества, способным воспитывать у граждан навыки политическо-

<sup>96</sup> ПСм.: «Санди Таймс» против Соединенного Королевства. Постановление ЕСПЧ от 26. 04. 1979 г. (п. 65); Лингенс против Австрии. Постановление ЕСПЧ от 08. 08. 1986 г. (п. 41 – 42); «Обзервер» и «Гардиан» против Соединенного Королевства. Постановление ЕСПЧ от 26. 11. 1991 г. (п. 59) и др.

<sup>97</sup> Конституция РФ. Принята всенародным голосованием 12. 12. 1993 г. С учетом поправок, внесенных Законами РФ о поправках к Конституции РФ от 30. 12. 2008 г. № 6-ФКЗ, от 30. 12. 2008 г. № 7-ФКЗ, от 05. 02. 2014 г. № 2-ФКЗ, от 21. 07. 2014 г. № 11-ФКЗ // Официальный текст конституции РФ с внесенными поправками от 21. 07. 2014 г. опубликован на Официальном интернет-портале правовой информации <http://www.pravo.gov.ru>, 01. 08. 2014 г.; СЗ РФ. 2014. № 31. Ст. 4398.

го участия в жизни территории, обеспечивать самостоятельное решение населением вопросов местного значения, владение, пользование и распоряжение муниципальной собственностью (ч. 1 ст. 130 Конституции РФ). Согласно ч. 2 ст. 2 ФЗ «Об общих принципах организации местного самоуправления в Российской Федерации»<sup>98</sup>, местное самоуправление представляет собой форму осуществления народом своей власти, обеспечивающую в установленных пределах самостоятельное и под свою ответственность решение населением непосредственно и (или) через органы местного самоуправления вопросов местного значения исходя из интересов населения с учетом исторических и иных местных традиций.

Местное самоуправление обладает двойственной природой. С одной стороны, оно не государство. С другой стороны, оно – власть, муниципальная власть как власть местного сообщества – разновидность публичной власти. Субъектом права на самостоятельное осуществление муниципальной власти – непосредственно и через органы местного самоуправления – выступает население муниципального образования<sup>99</sup>. То есть местное самоуправление представляет собой публично-территориальную самоорганизацию населения по месту жительства и особую форму осуществления народом своей власти. Это предполагает, что органы местного самоуправления, не входя в систему органов государственной власти, вместе с тем обладают публично-властными полномочиями по решению воз-

<sup>98</sup> ФЗ от 06. 10. 2003 г. № 131-ФЗ «Об общих принципах организации местного самоуправления в РФ» (в ред. от 29. 06. 2015 г.) // СЗ РФ. 2003. № 40. Ст. 3822.

<sup>99</sup> Абз. 4 п. 2 мотивировочной части Постановления КС РФ от 15. 01. 1998 г. № 3-П «По делу о проверке конституционности ст. 80, 92, 93 и 94 Конституции Республики Коми и ст. 31 Закона Республики Коми от 31. 10. 1994 года «Об органах исполнительной власти в Республике Коми»» // СЗ РФ. 1998. № 4. Ст. 532; абз. 2 п. 2, абз. 1, 4 п. 3 мотивировочной части Постановления КС РФ от 02. 04. 2002 г. № 7-П «По делу о проверке конституционности отдельных положений Закона Красноярского края «О порядке отзыва депутата представительного органа местного самоуправления» и Закона Корякского автономного округа «О порядке отзыва депутата представительного органа местного самоуправления, выборного должностного лица местного самоуправления в Корякском автономном округе» в связи с жалобами заявителей А. Г.Злобина и Ю. А.Хнаева» // СЗ РФ. 2002. № 14. Ст. 1374.

ложенных на местное самоуправление задач, т. е. выполняют функции публичной власти на соответствующем территориальном уровне<sup>100</sup>.

В этом смысле, местное самоуправление хотя и является институтом гражданского общества, тем не менее имеет возможность воздействовать на него посредством реализации своей властной компетенции.

Моделируя взаимоотношения местного самоуправления и гражданского общества, Н.С. Тимофеев указывает на такие возможные ситуации как:

1) их гармоничное взаимодействие, когда элементы гражданского общества активно участвуют в принятии решений об основных направлениях развития муниципального образования, и в их реализации;

2) их перманентный конфликт, результатом чего может последовать кризис местной власти;

3) местное самоуправление поглощает своей деятельностью возможность самостоятельного проявления активности элементов гражданского общества, как бы интегрируя последних в свою систему;

4) органы местного самоуправления могут быть сформированы на базе представителей одного из элементов гражданского общества, что превращает его в носителя муниципальной власти<sup>101</sup> (подробнее см. главу 4 данной работы).

## ГЛАВА 2.

---

<sup>100</sup> Абз. 2 п. 3.2 мотивировочной части Постановления КС РФ от 24.12.2012 г. № 32-П «По делу о проверке конституционности отдельных положений федеральных законов «Об общих принципах организации законодательных (представительных) и исполнительных органов государственной власти субъектов РФ» и «Об основных гарантиях избирательных прав и права на участие в референдуме граждан РФ» в связи с запросом группы депутатов ГД» // СЗ РФ. 2012. № 53 (Ч. II). Ст. 8062.

<sup>101</sup> См.: Тимофеев Н.С. Местное самоуправление в системе государственных и общественных отношений. История и современность. Опыт России. М.: Изд-во МГУ, 2005. С. 162 – 163.

# **Политические партии, общественные движения и иные общественные объединения, общественные палаты, религиозные объединения в механизме российского гражданского общества: вопросы политической продуктивности и общественного диалога**

(Авакьян С.А.)

Гражданское общество олицетворяют собой непосредственно граждане, выступающие в публичных процессах и делах в индивидуальном качестве. Разумеется, при этом они становятся участниками всевозможных коллективных мероприятий – манифестаций, слушаний, обсуждений, диалогов в СМИ, особенно в Интернете, т. е. превращаются в «составные части» общности, поскольку иначе их проявление просто невысказимо.

Вместе с тем индивидуальная активность для многих сочетается с созданием всевозможных организационных форм, посредством которых более эффективно достигаются как общие, так и личные интересы граждан. Конституционной основой реализации таких возможностей любым гражданином является ст. 30 Конституции Российской Федерации, закрепляющая право *каждого* (т. е. любой личности) на объединение. И хотя слов о гражданском обществе нет в нашей Конституции, однако она гарантирует и само право на объединение, и положение появляющихся публичных объединений как элементов конституционного строя России. Это наиболее выразительно воплощает ст. 13, помещенная в главе 1 («Основы конституционного строя») Конституции РФ и гласящая (ч. 3): «В Российской Федерации признаются политическое многообразие, многопартийность». В ст. 30, посвященной праву на объединение, провозглашается: «Свобода деятельности общественных объединений гарантируется», а ст. 13 в качестве непреложного правила нашей системы закрепляется: «Общественные объ-

единения равны перед законом».

Думается, в приведенных положениях Конституции РФ подразумеваются не только строго общественные объединения, а все организации с общественно-публичными целями, которые могут существовать в Российской Федерации. В дополнение к этому можно также указать на положение ч. 2 ст. 14 Конституции РФ: «Религиозные объединения отделены от государства и равны перед законом». И поскольку ст. 14 также находится в главе 1 Конституции, можно сделать вывод о том, что все организационные формы объединения граждан являются структурными элементами гражданского общества, хотя и имеют, каждая, свои специфические цели. В этом плане продолжение конституционного регулирования можно видеть в Федеральном законе от 2 января 1996 г. «О некоммерческих организациях» (ред. от 02.05.2015). Закон определяет (п. 2 ст. 2), что некоммерческие организации могут создаваться для достижения социальных, благотворительных, культурных, образовательных, научных и управленческих целей, в целях охраны здоровья граждан, развития физической культуры и спорта, удовлетворения духовных и иных нематериальных потребностей граждан, защиты прав, законных интересов граждан и организаций, разрешения споров и конфликтов, оказания юридической помощи, а также в иных целях, направленных на достижение общественных благ. В п. 3 ст. 2 определено: «Некоммерческие организации могут создаваться в форме общественных или религиозных организаций (объединений), общин коренных малочисленных народов Российской Федерации, казачьих обществ, некоммерческих партнерств, учреждений, автономных некоммерческих организаций, социальных, благотворительных и иных фондов, ассоциаций и союзов, а также в других формах, предусмотренных федеральными законами».

Из всех возможных форм общественных формирований задачи гражданского общества в большей мере воплощают политические партии, общественные движения и другие



общественные объединения. К этому надо добавить также и общественные палаты, которые теперь есть не только на федеральном уровне (Общественная палата Российской Федерации), но и в каждом без исключения субъекте РФ, а также во многих муниципальных образованиях. Вместе с тем в современном российском гражданском обществе возрастает роль религиозных организаций как обращенных к духовному миру граждан и защищающих соответствующие их интересы.

Остановимся несколько подробнее на каждой из названных организационных форм, при этом будем обращать внимание на аспекты, в большей мере связанные с содействием развитию гражданского общества, вовлечением граждан в общественные процессы или защитой прав и свобод, духовного мира личности.

## § 1. Политические партии

Как указано выше, по ст. 13 Конституции Российской Федерации политическое многообразие и многопартийность являются важными характеристиками нашего конституционного строя. Роль политических партий в России достаточно велика в воздействии и на государственные дела, и на социально-общественную среду<sup>102</sup>, о чем мы скажем подробнее далее.

<sup>102</sup> Статусу политических партий и их положению в гражданском обществе посвящена обширная литература. Назовем ряд источников: Авакьян С.А. Конституционно-правовой статус политических партий в России. М.: НОРМА, 2011; Автономов А.С. Партии и партийные системы в России и в мире: история и современность // Государственная власть и местное самоуправление. 2007. № 8; Васильева С.В. Трансформация института политических партий: от красивых идей к технологическому прагматизму // Конституционный строй России: пятнадцать лет спустя: труды кафедры конституционного и муниципального права. Вып. 3 / Отв. ред. Е.К. Глушко, С.Ю. Данилов. Гос. ун-т – Высшая школа экономики. М.: ТЭИС, 2008; Она же. Конституционно-правовой статус политической оппозиции. М.: Институт права и публичной политики, 2010; Она же. Злоупотребление политической партией своим доминирующим положением // Российская Конституция: нормы и жизнь. Труды кафедры конституционного и муниципального права. Вып. 6. НИУ – ВШЭ. М.: ТЕИС, 2011; Волкова Е.А. Куда идет законодательство о политических партиях // Конституционное и муници-

Вместе с тем автору этих строк уже приходилось обращать внимание на то, что приведенные конституционные положения, важные для времени их появления, позволяют несколько преувеличивать роль партий в современных условиях<sup>103</sup>.

Напомним, всего лишь несколько лет до принятия действующего конституционного права. 2009. № 1; Она же. Конституционно-правовые аспекты участия политических партий в формировании и деятельности парламента России: Автореф. дис. ... канд. юрид. наук. М., 2010; Голик Ю.В., Карапетян Л.М. Государственная власть и партии власти // Конституционное и муниципальное право. 2009. № 10; Головин А.Г. Политические партии как один из институтов, обеспечивающих реализацию права граждан РФ участвовать в управлении делами государства // Конституционное и муниципальное право. 2008. № 8; Кононов К.А. Идеологическое многообразие как институт российского конституционного права: Автореф. дис. ... канд. юрид. наук. М., 2009; Лебедев В.А. Конституционный идеал и политическая реальность: парадоксы российской многопартийности // Конституционное и муниципальное право. 2013. № 8; Лебедев В.А., Киреев В.В. Конституционно-правовые аспекты взаимодействия демократического государства и политических партий // Конституционное и муниципальное право. 2009. № 11; Маркова Е.Н. Конституционализация политических партий в государствах Восточной Европы // Конституционное и муниципальное право. 2009. № 15; Махник Д.И. Конституционно-правовые средства противодействия экстремизму при реализации гражданами права на объединение в политические партии // Журнал российского права. 2011. № 6; Меликян А.Б. Правовое регулирование государственного финансирования деятельности политических партий (конституционно-правовой аспект): Автореф. дис. ... канд. юрид. наук. М., 2011; Митин Г.Н. Особенности конституционно-правового регулирования статуса политической партии как юридического лица: Автореф. дис. ... канд. юрид. наук. М., 2010; Он же. Новеллы ФЗ «О политических партиях» 2014 г. и динамика финансирования политических партий в России // Конституционное и муниципальное право. 2014. № 3; Михайличенко И.В. Идеологическое и политическое многообразие как конституционные принципы развития партийной системы в РФ: Автореф. дис. ... канд. юрид. наук. Челябинск, 2011; Овсепян Ж.И. Конституция РФ как основа формирования политических партий и осуществления партийно-политических проектов // Конституционное и муниципальное право. 2013. № 11; Платонова Н.И. Правовое регулирование финансирования текущей деятельности политических партий в РФ и зарубежных странах: сравнительно-правовой анализ: Автореф. дис. ... канд. юрид. наук. Ростов-на-Дону, 2015; Политические партии в демократическом обществе: правовые основы организации и деятельности: материалы международной конференции. Санкт-Петербург, 27 – 28 сентября 2012 г. / под ред. В. Д. Зорькина. М.: Норма, 2013; Узунян Т. Т. Политические партии в РФ: конституционно-правовые вопросы создания, регистрации и контроля за деятельностью: Автореф. дис. ... канд. юрид. наук. М., 2011.

<sup>103</sup> См.: Авакьян С. А. Российский конституционализм: несколько тезисов о неотложных задачах // Юридический мир. 2015. № 2.

ствующей Конституции в 1993 году, и уж тем более на начало процесса разработки ее проекта (1990 год) в стране существовала лишь одна политическая партия, ее ведущее место в обществе и государстве закреплялось в ст. 6 соответственно Конституции СССР и Конституции РСФСР. Еще только шло становление многопартийной системы, «свержение» компартии с ее властного «Олимпа» происходило трудно. Только 16 июня 1990 года положение о руководящей роли КПСС в Конституции РСФСР заменяется на формулировку, в которой говорится уже просто о политических партиях: «Политические партии, профсоюзные, молодежные и иные общественные организации и массовые движения через своих представителей, избранных в Советы народных депутатов, и в других формах участвуют в выработке политики государства, в управлении государственными и общественными делами» (ст. 6). Летом 1991 года попытки руководства СССР предотвратить разрушение Советского Союза вызвали резкие протестные шаги со стороны властей Российской Федерации. В том числе они были направлены и против компартии (указы Президента РСФСР от 23 августа 1991 г. «О приостановлении деятельности Коммунистической партии РСФСР», от 25 августа 1991 г. «Об имуществе КПСС и Коммунистической партии РСФСР», от 6 ноября 1991 г. «О деятельности КПСС и КП РСФСР»<sup>104</sup>). В этой ситуации появление в проекте новой Конституции и далее в ее окончательном тексте слов о политическом плюрализме и многопартийности оказалось под сильным влиянием событий того периода.

Что касается дальнейшего развития политических отношений в стране, особенно выборов, оно сначала происходит при активном участии и политических партий, и иных общественных объединений. Соответственно количество участников процессов — и политических в целом, и избирательных — существенно возрастает. Под знаком того, что это создает

<sup>104</sup> Ведомости Съезда народных депутатов РСФСР и Верховного Совета РСФСР. 1991. № 35. Ст. 1149, 1164; № 45. Ст. 1537.

трудности для простых граждан, которым сложно разобраться в программах и обещаниях различных политических сил, в законодательство об общественных объединениях и выборах вносятся изменения: появляется категория «политических общественных объединений». Федеральным законом от 19 июля 1998 г.<sup>105</sup> вносятся изменения и дополнения в Федеральный закон 1995 года «Об общественных объединениях». Вместо слов «политических партий» как разновидности общественных объединений в Закон включаются слова «политических общественных объединений (политических организаций, в том числе политических партий, а также политических движений)». Соответственно ст. 7 дополняется частью второй следующего содержания: «Организационно-правовыми формами политических общественных объединений являются общественная организация (для политической организации, в том числе политической партии) и общественное движение (для политического движения)». Закон дополнен ст. 12.1 «Политические общественные объединения», в которой дается их определение: «Политическим общественным объединением является общественное объединение, в уставе которого в числе основных целей должны быть закреплены участие в политической жизни общества посредством влияния на формирование политической воли граждан, участие в выборах в органы государственной власти и органы местного самоуправления посредством выдвижения кандидатов и организации их предвыборной агитации, участие в организации и деятельности указанных органов». Таким образом, именно политическим общественным объединениям отводилась роль главных «двигательных сил» политического процесса, в целом гражданского общества.

Правда, на практике принципиальных изменений не произошло, поскольку к очередным выборам в Государственную Думу 1999 года более 130 организаций зарегистрировались как политические общественные объединения. В связи с приняти-

---

<sup>105</sup> СЗ РФ. 1998. № 30. Ст. 3608.

ем Федерального закона от 11 июля 2001 г. «О политических партиях»<sup>106</sup> категория политических общественных объединений исключается из законодательства.

Названный Закон резко возвысил роль политических партий. Особенно это ощущается в ряде его положений, причем по мере развития государства и общества возможности партий усиливаются.

Согласно Закону (ч. 1 ст. 3) «политическая партия – это общественное объединение, созданное в целях участия граждан Российской Федерации в политической жизни общества посредством формирования и выражения их политической воли, участия в общественных и политических акциях, в выборах и референдумах, а также в целях представления интересов граждан в органах государственной власти и органах местного самоуправления».

По существу в приведенной норме отражена ведущая роль политических партий в гражданском обществе. Для сравнения можно указать на то, что Федеральный закон 1995 г. «Об общественных объединениях», который тоже относит политическую партию к виду общественных объединений, гораздо скромнее определяет роль общественных объединений – они создаются для защиты общих интересов и достижения общих целей, указанных в уставе общественного объединения; «создание общественных объединений способствует реализации прав и законных интересов граждан». Таким образом, задача влияния общественных объединений на жизнь общества здесь не чувствуется.

Для партий это отражено весьма выпукло. Помимо приведенной части 1 ст. 3 обратим внимание и на ч. 4 той же статьи: хотя она начинается со слов «цели и задачи политической партии излагаются в ее уставе и программе», однако далее в самом Законе названы основные цели политических партий:

*«Основными целями политической партии являются:*

- *формирование общественного мнения;*

<sup>106</sup> СЗ РФ. 2001. № 29. Ст. 2950.

- *политическое образование и воспитание граждан;*
- *выражение мнений граждан по любым вопросам общественной жизни, доведение этих мнений до сведения широкой общественности и органов государственной власти;*
- *выдвижение кандидатов (списков кандидатов) на выборах Президента Российской Федерации, депутатов Государственной Думы Федерального Собрания Российской Федерации, высших должностных лиц субъектов Российской Федерации (руководителей высших исполнительных органов государственной власти субъектов Российской Федерации), в законодательные (представительные) органы государственной власти субъектов Российской Федерации, выборных должностных лиц местного самоуправления и в представительные органы муниципальных образований, участие в указанных выборах, а также в работе избранных органов».*

Динамика регулирования права партий влиять на формирование органов публичной власти весьма показательна. Закон о партиях с самого начала закрепил в ч. 1 ст. 36: «Политическая партия является единственным видом общественного объединения, которое обладает правом выдвигать кандидатов (списки кандидатов) в депутаты и на иные выборные должности в органах государственной власти». Таким образом, все иные виды общественных объединений лишены указанной возможности на выборах в органы государственной власти. До этого были возможны избирательные блоки, причем не только между партиями, но и с участием партий и других избирательных объединений. После принятия Закона избирательные блоки некоторое время существовали, однако с 2004 года это прекратилось, и только политические партии могут выдвигать кандидатов и списки кандидатов.

Дальнейшее развитие интересно следующим. С одной стороны, политические партии, наряду с выдвижением партийных списков на выборах депутатов Государственной Думы и депутатов законодательных органов государственной власти

субъектов РФ были наделены правом выдвижения списков в представительные органы муниципальных образований. С другой стороны, на этом уровне новеллами 2009 г. (с изменениями 2014 г.) фактически вводятся своеобразные избирательные блоки. Согласно ч. 1.1 ст. 26 Закона о политических партиях возможны объединение или союз партии и иного зарегистрированного общественного объединения, целью деятельности которых является совместное формирование списков кандидатов на выборах депутатов представительных органов муниципальных образований. Они заключают соглашение в письменной форме. Причем согласно ст. 25 Закона о партиях иное объединение может предлагать не более 15 процентов общего списка кандидатов, а у партии есть право отвести кого-то из кандидатов.

Помимо списков кандидатов в депутаты партии вправе выдвигать кандидатов в депутаты (на тех же выборах) по отдельным избирательным округам. При этом возможен как бы двойной «выигрыш» партии: например, на выборах в Государственную Думу выдвинутый в округе кандидат может быть также включен в общий (т. е. федеральный) партийный список; если он победил в округе, мандат по списку отдается другому кандидату из списка, если же он не прошел по округу, у него остается шанс получить мандат по партийному списку.

У политических партий существуют возможности влияния на выборы высших должностных лиц на федеральном уровне и в субъектах РФ. В частности, политические партии, представленные в Государственной Думе, вправе без всякого сбора подписей выдвигать кандидата на пост Президента Российской Федерации. В субъектах РФ в период, когда к власти глава субъекта приводился решением законодательного органа, а кандидаты предлагались Президентом РФ, у политических партий существовало право вносить Президенту РФ свои предложения по кандидатурам. Да и в наши дни при прямых выборах главы населением субъекта РФ у партий сохранено право выдвижения кандидатур на этот пост, а Президент РФ

проводит консультации с ними по выдвинутым кандидатурам. Причем федеральный законодатель оставил на усмотрение субъектов РФ – вводить ли самовыдвижение кандидатов на пост главы субъекта РФ или же только их выдвижение политическими партиями. В итоге только в Москве закреплено право самовыдвижения на пост мэра наряду с выдвижением политическими партиями; во всех остальных субъектах РФ самовыдвижение не предусматривается, кандидатов предлагают лишь политические партии.

В ряде субъектов РФ оставлено правило о том, что глава субъекта избирается на должность законодательным органом власти субъекта, кандидатуры на пост вносятся Президентом РФ, в свою очередь ему кандидатуры предлагают политические партии, представленные в законодательном органе данного субъекта или же в Государственной Думе Федерального Собрания РФ.

Знаковым явлением в оценке роли политических партий в жизни страны и общества является включение 4 июня 2010 г. в Закон о партиях статьи 26.2 «Участие политических партий, не представленных в Государственной Думе Федерального Собрания Российской Федерации или в законодательном (представительном) органе государственной власти субъекта Российской Федерации, в пленарных заседаниях этих органов». Согласно данной норме политические партии, не представленные в Государственной Думе, вправе не менее одного раза в год участвовать в пленарном заседании палаты. В свою очередь политические партии, не представленные в законодательном (представительном) органе государственной власти субъекта РФ, также вправе не менее одного раза в год участвовать в пленарном заседании данного органа. Вопросы, рассматриваемые на таком пленарном заседании, порядок их рассмотрения, а также порядок участия в пленарном заседании указанных политических партий определяются для федерального уровня Регламентом Государственной Думы, в субъектах РФ – законом субъекта и (или) регламентом законодательного



(представительного) органа.

В частности, данное положение отражено в ст. 38 Регламента Государственной Думы дополнениями от 9 июля 2010 г. (в ред. от 13 апреля 2012 г. и 2 июля 2014 г.). Предусмотрено, что соответствующее приглашение Совет Государственной Думы направляет руководителям политических партий, не представленных в Государственной Думе, не позднее чем за пять дней до указанного заседания Государственной Думы. От каждой политической партии, не представленной в Государственной Думе, в заседании Государственной Думы может принимать участие один представитель, уполномоченный коллегиальным постоянно действующим руководящим органом политической партии. Совет Государственной Думы по предложению Комитета Государственной Думы по Регламенту и организации работы Государственной Думы определяет перечень политических партий, не представленных в Государственной Думе, представители которых вправе выступить на заседании палаты, а также устанавливает порядок их выступлений.

Согласно п. 3 ст. 26.2 Закона на указанное пленарное заседание приглашаются представители всех политических партий, не представленных соответственно в Государственной Думе, в законодательном (представительном) органе государственной власти субъекта РФ, независимо от того, действуют ли на территории субъекта РФ региональные отделения таких политических партий.

Решение об участии политической партии в пленарном заседании Государственной Думы или законодательного органа субъекта РФ, а также о лицах, уполномоченных выступать от имени политической партии на соответствующем пленарном заседании, принимается коллегиальным постоянно действующим руководящим органом политической партии. Вместе с тем уставом политической партии может быть предусмотрено, что такое решение в отношении политической партии, не представленной в законодательном органе субъекта РФ, но имеющей региональное отделение на территории этого субъекта

екта РФ, принимается коллегиальным постоянно действующим руководящим органом регионального отделения этой политической партии.

В общей характеристике современного положения политических партий нельзя оставить без внимания вопрос об их материальном положении и месте в нем государственного финансирования. Федеральный законодатель, а следовательно и государство в целом исходит из того, что финансовое положение партии – это прежде всего предмет ее собственной заботы. Для этих целей допускается ряд источников:

- поддержание партии членами организации путем партийных взносов и пожертвований;
- «зарабатывание» средств самой партией, в том числе производством и продажей партийных изданий и символики;
- получение пожертвований от организаций, которые не обязательно являются сторонниками идей партии, а также от лиц, которые могут и не состоять в партии.

Однако законодатель последовательно проводит линию на исключение иностранного влияния на создание и деятельность политических партий. Уже с момента принятия Федерального закона о партиях в него были включены и остаются неизменными такие требования: членами политической партии могут быть только граждане Российской Федерации; руководящие и иные органы политической партии, ее региональные отделения и иные структурные подразделения должны находиться на территории Российской Федерации (пп. «в» п. 2 ст. 3); создание и деятельность на территории Российской Федерации политических партий иностранных государств и структурных подразделений указанных партий не допускаются (п. 6 ст. 9).

Закон с самого начала запретил иностранные пожертвования политическим партиям. Согласно п. 3 ст. 30 Закона не допускаются пожертвования политической партии и ее региональным отделениям от:

- иностранных государств и иностранных юридических

- лиц;
- иностранных граждан;
  - лиц без гражданства;
  - российских юридических лиц с иностранным участием, если доля (вклад) иностранного участия в их уставном (складочном) капитале превышает 30 процентов на день внесения пожертвования (для открытых акционерных обществ – на день составления списка лиц, имеющих право участвовать в годовом общем собрании акционеров за предыдущий финансовый год);
  - международных организаций и международных общественных движений;
  - некоммерческих организаций, получавших в течение года, предшествующего дню внесения пожертвования политической партии, ее региональным отделениям, денежные средства либо иное имущество от иностранных государств, а также от указанных выше органов, организаций или физических лиц, российских юридических лиц с иностранным участием.

Хотя уже в приведенных нормах достаточно прозрачно исключаются финансовые отношения политических партий и их региональных отделений с иностранными контрагентами, этот вопрос еще больше заострился в связи с законодательным введением категории «иностранных агентов», которыми, говоря обобщенно, являются внутрироссийские некоммерческие организации, получающие финансирование из зарубежных источников и пытающиеся оказывать влияние на политическую жизнь в стране и участвующие в ней организации.

Поэтому в ст. 30 Закона новеллой от 24 ноября 2014 г. включен п. 4.1, гласящий: не допускается заключение политической партией, ее региональным отделением и иным структурным подразделением сделок с: а) иностранными государствами и иностранными юридическими лицами; б) иностранными гражданами; в) лицами без гражданства; г) международными организациями и международными общественными движениями;

д) некоммерческими организациями, выполняющими функции иностранного агента; е) некоммерческими организациями, получавшими в течение года, предшествующего дню заключения сделки, денежные средства либо иное имущество от: иностранных государств, а также от указанных выше органов, организаций или физических лиц; российских юридических лиц с иностранным участием, если доля (вклад) иностранного участия в их уставном (складочном) капитале превышала (превышал) 30 процентов на день заключения сделки, а также организаций, учрежденных указанными юридическими лицами.

Таким образом, правило, на которое ориентирует государственное регулирование, — никакого иностранного влияния на финансовую жизнь и финансовые дела политической партии, а через этот канал и на политические дела партии, ее внутреннюю жизнь. Вместе с тем достаточно очевидным становится тот фактор, что политической партии для выполнения своих задач необходимы финансовые средства, особенно для проведения избирательных кампаний. И это в ситуации, когда участие в выборах Закон определяет как одно из ключевых средств достижения партиями цели влияния на деятельность государственных и муниципальных органов.

И поэтому появляются положения Закона о политических партиях (и других актов), вводящие государственное финансирование политических партий по итогам избирательных кампаний. Можно об этом же сказать и другими словами: политические партии, «завоевав» Государственную Думу, т.е. создав свои фракции в палате, пошли на введение государственных компенсаций партийных расходов, связанных с выборами в органы государственной власти. В Федеральный закон о политических партиях включается глава VII «Государственное финансирование политических партий». В ст. 33 «Средства федерального бюджета, выделяемые политическим партиям» определяется (п. 1): «Государственная поддержка политических партий путем их государственного финансирования осуществляется по итогам участия политических партий в вы-

борах в целях компенсации финансовых затрат политических партий за счет средств федерального бюджета в порядке, предусмотренном настоящим Федеральным законом».

Общий объем средств федерального бюджета, выделяемых для государственного финансирования политических партий, не может быть менее определенной суммы, умноженной на число избирателей, включенных в списки избирателей на ближайших предыдущих выборах депутатов Государственной Думы либо выборах Президента РФ и конечно отдавших свои голоса соответственно партийному списку или кандидату на пост Президента РФ. Можно наблюдать постоянную динамику увеличения данной суммы — по выборам депутатов Государственной Думы она вначале составляла 0,005 от минимального размера оплаты труда, далее последовательно 5, 20, 50 рублей за один голос; сейчас в размере 110 рублей, умноженных на число голосов избирателей, полученных федеральным списком кандидатов, выдвинутым политической партией (новелла от 14 октября 2014 г.). По выборам Президента РФ этот показатель почему-то меньше — «остановился» на сумме единовременно в размере двадцати рублей, умноженных на число голосов избирателей, полученных выдвинутым политической партией зарегистрированным кандидатом на должность Президента РФ (ред. от 22 июля 2008 г.).

Условия получения политическими партиями средств федерального бюджета: если федеральный список кандидатов, выдвинутый политической партией на выборах депутатов Государственной Думы, получил по результатам выборов не менее 3 процентов голосов избирателей, принявших участие в голосовании по федеральному избирательному округу; если зарегистрированный кандидат на должность Президента Российской Федерации, выдвинутый политической партией, получил по результатам выборов не менее 3 процентов голосов избирателей, принявших участие в голосовании. Средства федерального бюджета выделяются: а) по результатам выборов депутатов Государственной Думы — не позднее чем через три

месяца со дня официального опубликования результатов выборов и в последующем ежегодно в течение всего срока полномочий Государственной Думы соответствующего созыва; б) по результатам выборов Президента Российской Федерации — единовременно не позднее чем через год со дня официального опубликования результатов выборов.

Отношение к государственному финансированию политических партий, даже только по итогам избирательных кампаний, у научного сообщества неоднозначное. Как известно, партии в своем большинстве не вызывают симпатий у многих избирателей, отсюда естественное недовольство — почему государство возмещает их расходы из государственного бюджета, который, как известно, в значительной мере состоит из средств налогоплательщиков.

С учетом того, что в стране сейчас зарегистрированы по разным данным 74 — 77 политических партий, на федеральном уровне активность проявляют порядка 8 — 9 партий (из которых четыре представлены своими фракциями в Государственной Думе), а в проводившихся в ряде субъектов РФ региональных и муниципальных выборах участвовали (с разной, как правило, скромной долей успеха) порядка 23 — 28 политических партий, надо ответить на вопросы:

- о какой перспективе политических партий в целом, в том числе и их влиянии на жизнь гражданского общества можно вести речь;
- есть ли основания для выступления политических партий как главной политической силы в гражданском обществе?

Отвечая на эти вопросы, вновь напомним, что называя политическое многообразие и многопартийность важными характеристиками конституционного строя страны, Конституция как бы обозначила, что эти черты постоянно должны быть присущи новой России, в отличие от прежнего Союза ССР. Но нормы Конституции не дают оснований для такого возвышения роли политических партий, которое далее отраз-

ил Федеральный закон 2001 г. «О политических партиях».

С этим тезисом можно было бы спорить в прежние годы, когда по Закону предполагалось создание мощных федеральных партийных организаций в минимальные 10 – 50 тысяч членов, к тому же имевших также сильные ячейки в большинстве субъектов Российской Федерации. Появление же почти 80 политических партий только усилило сомнения в их способности стать надежной опорой граждан и гражданского общества. Нас ждут две перспективы: либо, как и прежде, несколько партий фактически будут лидирующими в общественно-политической жизни, привлекая небольшой круг других партий в качестве своих союзников («сателлитов») и в этом плане сохраняя многопартийность как иллюзорный фон гражданского общества; либо межпартийные распри усилят разлад в обществе, и ему понадобятся новые организационные силы для упорядочения внутренней жизни.

Какие это могут структуры? Для этого стоит посмотреть на место в гражданском обществе еще одной его составляющей – общественных объединений.

## **§ 2. Общественные движения и другие общественные объединения**

Как частично указывалось ранее, Конституция РФ ряд своих норм – ст.ст. 13, 30 – обращает к общественным объединениям, тем самым дает основания для того, чтобы считать их составным элементом всего нашего конституционного строя, гражданского общества<sup>107</sup>.

---

<sup>107</sup> См.: Зотов Э.В. Конституционно-правовое регулирование деятельности общественных объединений в РФ. Орел: Изд-во ОРАГС. 2007; Иванова М.И. Конституционный принцип равенства общественных объединений перед законом в РФ // Конституционное и муниципальное право. 2010. № 2; Карлина Т.Д. Правовое положение общественных объединений в РФ. Чебоксары: Новое время, 2009; Кожевников О.А. Анализ законодательного закрепления прав и обязанностей общественных объединений в РФ // Право и образование. 2008. № 1; Он же. Право некоммерческих организаций (конституционно-правовое исследование). Екатеринбург, 2008; Кудрявцев В.В. О праве общественных

В частности, ст. 30 Конституции, находящаяся в гл. 2 («Права и свободы человека и гражданина») гласит: «Каждый имеет право на объединение, включая право создавать профессиональные союзы для защиты своих интересов. Свобода деятельности общественных объединений гарантируется» (ч. 1). И далее: «Никто не может быть принужден к вступлению в какое-либо объединение или пребыванию в нем» (ч. 2). По существу в приведенной статье переплетаются два момента: а) закрепление права индивида на объединение (сама возможность объединения, а также добровольность осуществления данного права); б) государственная и общественная гарантированность свободной деятельности общественных объединений («свобода деятельности общественных объединений гарантируется»). В своем втором тезисе ст. 30 явно «перекликается» с положениями, обращенными к конституционному строю РФ и отраженными в ст. 13 Конституции, находящейся в главе 1 («Основы конституционного строя»), где записано (ч. 4): «Общественные объединения равны перед законом». Можно даже считать ведущим в этом сжатом блоке норм положение ст. 30, а определение п. 4 ст. 13 — дополнением к нему. Правда, в ст. 13 есть еще одно важное требование, обращенное к общественным объединениям (ч. 5): «Запрещается создание и деятельность общественных объединений, цели

---

объединений на участие в формировании органов местного самоуправления // Конституционное и муниципальное право. 2014. № 7; Пиманова М.А. Правовой статус государственно-общественных объединений (конституционно-правовое исследование): Автореф. дис. ... канд. юрид. наук. Тюмень, 2007; Романовская О.В. Публичные корпорации в российском праве. М.: Изд-во «Юрлитинформ», 2010; Уткин Р.В. Развитие законодательства об общественных объединениях в РФ (вопросы теории и практики): Автореф. дис. ... канд. юрид. наук. Казань, 2007; Чеботарев Г.Н., Пиманова М.А. Правовой статус государственно-общественных объединений (конституционно-правовое исследование). Тюмень: Изд-во Тюмен. госуд. ун-та, 2008; Шерязова А.С. Взаимоотношения государственных органов и общественных объединений: конституционно-правовой аспект: Автореф. дис. ... канд. юрид. наук. Челябинск, 2011; Ястребова А.И. Конституционно-правовые основы деятельности общественных объединений в системе обеспечения общественного порядка в РФ: Автореф. дис. ... канд. юрид. наук. М., 2012.



или действия которых направлены на насильственное изменение основ конституционного строя и нарушение целостности Российской Федерации, подрыв безопасности государства, создание вооруженных формирований, разжигание социальной, расовой, национальной и религиозной розни». И оно очень важно для понимания того, какие общественные объединения вправе существовать в российском обществе и соответственно взаимодействовать с органами государственной и муниципальной власти.

Для последующего анализа проблем положения общественных объединений в российском обществе напомним вначале текущую законодательную основу их статуса и существования. Ее составляет прежде всего Федеральный закон от 19 мая 1995 г. «Об общественных объединениях» (с относительно небольшим — в сравнении с иными актами об общественных структурах — количеством изменений и дополнений). Закон предпочитает говорить не о видах, а об организационно-правовых формах общественных объединений, что мы считаем принципиально не очень важным. Согласно ст. 7 общественные объединения могут создаваться в одной из следующих организационно-правовых форм: общественная организация, общественное движение, общественный фонд, общественное учреждение, орган общественной самодеятельности, политическая партия.

Указание о партиях то было в данной статье, то исключалось в связи с введением понятия «политические общественные объединения», то снова было восстановлено с упразднением данного понятия. Вопрос о том, почему политические партии названы в ст. 7 отдельно, хотя они являются разновидностью общественных организаций, можно объяснить следующими мотивами:

- партии позиционируются в российском законодательстве как единственный вид организаций, для которых главными являются политические цели и стремление участвовать в общественно-политической жизни, в фор-

- мировании органов публичной власти и воздействию на их деятельность, в то время для иных общественных организаций законодатель в качестве «смысла» создания видит защиту общих (т.е. совместных) интересов граждан и достижения лишь уставных целей (ст. 8);
- для иных общественных организаций разрешено, что их членами могут быть как граждане индивидуально, так и юридические лица, в то время как в политические партии допустимо лишь индивидуальное вступление граждан, достигших 18 лет;
  - в обычные общественные организации (за редкими изъятиями) разрешено, как общий принцип, вступление и российских граждан, и иностранцев; в политическую партию, как уже говорилось, могут вступать исключительно граждане Российской Федерации;
  - определенное значение имеет и то, что законодательство требует от иных общественных организаций принятия устава, в то время как для политической партии наряду с уставом обязательным документом является также ее программа.

Итак, по ст. 8 общественной организацией является основанное на членстве общественное объединение, созданное на основе совместной деятельности для защиты общих интересов и достижения уставных целей объединившихся граждан. Членами общественной организации в соответствии с ее уставом могут быть физические лица и юридические лица — общественные объединения, если иное не установлено настоящим Федеральным законом и законами об отдельных видах общественных объединений.

Согласно ст. 9 Закона общественным движением является состоящее из участников и не имеющее членства массовое общественное объединение, преследующее социальные, политические и иные общественно полезные цели, поддерживаемые участниками общественного движения.

Общественный фонд, как определено в ст. 10 Закона, яв-

ляется одним из видов некоммерческих фондов и представляет собой не имеющее членства общественное объединение, цель которого заключается в формировании имущества на основе добровольных взносов, иных не запрещенных законом поступлений и использовании данного имущества на общественно полезные цели. Учредители и управляющие имуществом общественного фонда не вправе использовать указанное имущество в собственных интересах.

Общественным учреждением, согласно ст. 11, является не имеющее членства общественное объединение, ставящее своей целью оказание конкретного вида услуг, отвечающих интересам участников и соответствующих уставным целям указанного объединения.

Наконец, в соответствии со ст. 12 органом общественной самодеятельности является не имеющее членства общественное объединение, целью которого является совместное решение различных социальных проблем, возникающих у граждан по месту жительства, работы или учебы, направленное на удовлетворение потребностей неограниченного круга лиц, чьи интересы связаны с достижением уставных целей и реализацией программ органа общественной самодеятельности по месту его создания.

Как мы уже говорили ранее, в целом законодатель весьма узко трактует задачи общественных объединений. Так, в Законе об общественных объединениях неоднократно говорится о том, что основа объединения — общность интересов, реализация общих целей, указанных в уставе общественного объединения.

Правда, даже рассмотрение организационно-правовых видов общественных объединений наталкивает на мысли о разном их предназначении и соответственно влиянии на жизнь и дела общества. По своему реальному положению в обществе и государстве общественные объединения как бы «расслаиваются» на несколько разновидностей.

Одни как бы индифферентны (равнодушны) к публичной

жизни, поскольку являются общественным оформлением существенно индивидуальных интересов граждан. Однако и это имеет «право на существование» в гражданском обществе – с той особенностью, что когда-то может «вспыхнуть» и общественно-политический интерес у членов объединения. Например, разновидностью общественных организаций являются общества любителей искусств, истории, животных, объединения дачников и т. д. Их мало может интересовать политика. Но начнут строить дом, который займет площадку для выгуливания собак, дорогу, которая отрежет проезд к данному кооперативу, слом старинного здания, – и все эти организации мгновенно могут «обрести» политическую окраску, резко критиковать власть, отказывать в доверии депутатам, организовывать пикеты, митинги и т. д.

Другие общественные объединения больше интересуются «меркантильным» фактором – как заработать деньги на общественно значимые цели, открыть общественное учреждение (например, школу искусств) и т.д. Честно говоря, включение таких объединений в Закон об общественных объединениях вряд ли было верно, им скорее место в Федеральном законе «О некоммерческих организациях», поскольку ощутимого участия в делах публичной сферы от них не ожидается.

Третья разновидность общественных объединений в большей мере приближается к задачам публичного характера, которые волнуют все гражданское общество. Это, конечно, общественные движения, само их определение в Законе предполагает публичные значимые цели данных объединений. Напомним еще раз, что Закон (ст. 9) обозначает такие характеристики общественного движения, как *массовость* и преследование *социальных, политических* и иных *общественно полезных целей*.

Надо сказать, что из всех разновидностей общественных объединений наибольший потенциал можно увидеть именно у общественных движений. Совсем не случайно в 90-е годы прошлого века политическая активность в стране воплощалась в создании как политических партий, так и общественных дви-

жений. В дальнейшем на базе ряда движений формировались политические партии, становившиеся активными «игроками» и даже лидерами общества.

Притягательным фактором для многих граждан является именно общественно значимая (общественно полезная — по терминологии Закона) цель, провозглашенная как символ общественного движения. Причем цель часто может быть не сугубо политической по формулировке, скорее она социальная, экологическая, правозащитная и т.п. Однако все равно она неизбежно превращается в цель политическую, поскольку ее достижение требует усилий не только общества, но и государства с его финансами и аппаратом. Кроме того, любая из названных целей сочетается с политическим фактором еще из-за необходимости массового контроля в соответствующей сфере, когда сочетаются общественный потенциал и государственные возможности.

На этой основе, возвращаясь к проблеме появления огромного числа политических партий, вместо пользы просто мешающих оздоровлению общества, созданию атмосферы социальной «благожелательности» граждан, можно задуматься и над тем, чтобы вернуться к потенциалу общественных движений и формированию на их основе нового политического ландшафта в гражданском обществе нашей страны.

Для политической реальности, а следовательно и для гражданского общества в России принципиальным является вопрос: стоит ли и дальше «обрушивать» на простых граждан огромное число малополезных политических партий, не вернуться ли на этой основе к прежнему не очень эффективному взаимодействию трех-четырех политических партий, создающих только видимость общественного диалога, или же дать людям возможность объединяться не только вокруг партий, но и нескольких массовых общественных движений? Полагаем, что можно все-таки видеть в российском обществе почву для существования хотя бы таких общественных движений: народно-патриотическое; коммунистическое; демократическое;

либерально-духовное (возможно: системно-оппозиционное); экономико-реформаторское.

Еще следует размышлять над этим. Но ясно то, что перспективу могут иметь возрождаемые общественные движения, объединяющие граждан по своей глобальной идее. Для того, чтобы такого рода движения могли стать консолидирующей силой для общества и граждан, они *должны получить конституционное право на участие в избирательных кампаниях, на выдвижение кандидатов и списков кандидатов на выборах*. Следовательно, надо отменить положение п. 1 ст. 36 Федерального закона о политических партиях о том, что партия является единственным видом общественного объединения, которое обладает правом выдвигать кандидатов (списки кандидатов) в депутаты и на иные выборные должности в органах государственной власти, предоставить такое право и общественным движениям.

Надежду на такой алгоритм публичного предназначения общественных движений в нашем обществе дает то общественное движение, которое в наши дни особенно активно действует, во многих планах поддерживая Президента Российской Федерации и получая ответно его поддержку. Речь идет о движении *Общероссийский народный фронт*.

В соответствии с Уставом, утвержденным 12 июня 2013 г. на учредительном Съезде Общероссийского народного фронта (официальное наименование движения – общероссийской общественное движение «НАРОДНЫЙ ФРОНТ «ЗА РОССИЮ», а Общероссийский народный фронт – сокращенное наименование движения), ОНФ является массовым общественным объединением, созданным по инициативе граждан, объединившихся в интересах реализации целей Движения.

Целями движения согласно Уставу являются:

- содействие единению и взаимному доверию, сотрудничеству и гражданской солидарности во имя исторического успеха России, ее свободы, процветания, благополучия и безопасности;

- содействие развитию России как:
  - 1) сильного, свободного, суверенного государства, являющегося лидером развития и центром притяжения для многих стран;
  - 2) мощной, современной, конкурентоспособной экономики новых отраслей и производств, развитого агропромышленного комплекса, новых рабочих мест, престижа труда и возможностей для каждого создать свое дело;
  - 3) страны демографического роста, опоры на семью, заботы о детях и будущих поколениях, сохранения многонационального Российского народа, приоритетного развития образования, здравоохранения, науки, культуры;
  - 4) страны современных стандартов качества жизни, заботы о природе и экологии, передовой инфраструктуры и обустроенной жизни всех российских странств и регионов;
  - 5) общества свободных и успешных людей, построенного на ценностях любви и уважения к своей стране, справедливости, взаимоуважения и гражданской солидарности;
  - 6) поддержка и обеспечение прямого и постоянного диалога между гражданами и Президентом страны, общественного мониторинга и гражданского контроля исполнения законов, президентских инициатив и иных приоритетных государственных решений и программ;
- вовлечение граждан, организаций и институтов гражданского общества в постоянную совместную работу по определению приоритетов развития России, содействие расширению возможностей народовластия, реальному участию всех активных и неравнодушных граждан в выработке решений органов государственной власти и органов местного самоуправления;

- укрепление социального партнерства и гражданской взаимопомощи, поддержка общественной самоорганизации, социального творчества, добровольчества и иных созидательных гражданских инициатив по решению важнейших вопросов развития страны.

Как можно видеть, свои цели ОНФ связывает с консолидацией гражданского общества, укреплением России как процветающего государства, диалогом государственной власти и общества, развитием социального партнерства, поддержкой гражданских инициатив для решения важных проблем государства и общества.

ОНФ имеет обозначенную в Уставе вертикальную структуру. Руководящими органами Движения являются Съезд Движения и Центральный штаб Движения. К контрольно-ревизионному органу относится Центральная ревизионная комиссия, а к исполнительному – Исполком Движения. В субъектах РФ существуют региональные отделения Движения, в муниципальных образованиях – местные отделения. Уставом предусмотрен Лидер Движения, который избирается открытым голосованием Съезда. Председателем ОНФ является Президент Российской Федерации В. В. Путин, текущей работой занимается Центральный Штаб (ЦШ) Движения, в который входят три сопредседателя и 53 члена ЦШ (по нашим подсчетам – С. А.), а также Исполком.

ОНФ позиционирует несколько ключевых направлений деятельности: общество и власть: прямой диалог; образование и культура как основы национальной идентичности; качество повседневной жизни; честная и эффективная экономика; социальная справедливость. Публикуемая информация о деятельности ОНФ говорит о том, что его подразделения становятся действенными участниками общественного контроля за органами публичной власти, использования природных ресурсов, содействуют справедливому разрешению конфликтов между гражданами и обслуживающими их организациями и т. д.

Таким образом, ОНФ демонстрирует, что на сегодня он является лидером в организации общественного диалога, спо-



способствует выполнению задач общественного контроля, консолидирует силы иных общественных объединений. ОНФ ориентируется не на какие-то силы и социальные группы, а организует общественно значимую деятельность в интересах всего населения, в этом плане как раз и отражая общую характеристику общественных движений, отраженную в Законе об общественных объединениях. Характерно, что по данным в средствах массовой информации ОНФ, не имея формального права на участие в избирательном процессе, стремится влиять на качество кандидатов, в том числе предлагая свои фигуры для включения в списки избирательных объединений. Это позитивный фактор, хотя он не исключает и реализации высказанного нами выше предложения о наделении общественных движений правом на выдвижение своих кандидатов и списков кандидатов на выборах.

Можно ли ожидать появления иных общественных движений, ориентированных на всех граждан или на какую-то их часть? Надо сказать, что в связи с развертыванием деятельности ОНФ в СМИ «мелькала» информация о намерениях создания общественных движений с «фронтowymi» наименованиями: например, коммунисты думали о создании фронта народного ополчения, представители националистов – державного фронта и т.д. Однако последующей информации о существовании и деятельности различных общественных движений не появлялось.

Если применительно к общественным движениям мы более остро ставим вопрос об их участии в формировании органов власти, в избирательном процессе, по другим общественным объединениям, особенно общественным организациям культурного, социального направлений весьма актуальным является вопрос о сотрудничестве с органами публичной власти в части духовно-культурного воспитания людей, а также организации социального партнерства. К сожалению, это направление взаимодействия еще слабо организовано, общественные объединения нередко не могут пробить стену равнодушия со стороны властных инстанций. Думается, наиболее актуальны-

ми должны стать такие пути их сотрудничества:

- объединение сил в культурно-воспитательных и социальных проектах;
- включение представителей профильных общественных объединений в консультативные и наблюдательные советы при органах публичной власти, подведомственным им учреждениях;
- обязательное участие соответствующих общественных объединений в подготовке и обсуждении проектов решений и программ, принимаемых органами публичной власти по близким направлениям;
- привлечение общественных объединений к акциям общественного контроля по их профилю, в том числе в целях оценки деятельности органов государственного и муниципального управления;
- помимо этого – установление обязанности и сроков рассмотрения органами публичной власти обращений общественных объединений антикоррупционной направленности, в которых предлагаются меры по оздоровлению развития соответствующих сфер и деятельности органов и должностных лиц.

Надо сказать, что важным средством объединения сил органов публичной власти, общества и особенно общественных объединений, коллективов работников и структур предпринимательства (бизнес-сообщества) могло бы стать понимаемое в широком плане государственно-частное партнерство. В этом плане вызвал сильное удивление Федеральный закон от 3 июля 2015 г. «О государственно-частном партнерстве, о муниципально-частном партнерстве в Российской Федерации»<sup>108</sup>. В акте – совсем иное понимание подобного партнерства, согласно ст. 3 «государственно-частное партнерство, муниципально-частное партнерство – юридически оформленное на определенный срок и основанное на объединении ресурсов, распределении рисков сотрудничество публичного партнера, с одной стороны, и частного партнера, с другой стороны, кото-

<sup>108</sup> СЗ РФ. 2015. № 29 (ч. 1). Ст. 4350.

рое осуществляется на основании соглашения о государственно-частном партнерстве, соглашения о муниципально-частном партнерстве, заключенных в соответствии с настоящим Федеральным законом в целях привлечения в экономику частных инвестиций, обеспечения органами государственной власти и органами местного самоуправления доступности товаров, работ, услуг и повышения их качества». Соответственно Законом введены понятия «публичного партнера» и «частного партнера». Публичный партнер – «Российская Федерация, от имени которой выступает Правительство Российской Федерации или уполномоченный им федеральный орган исполнительной власти, либо субъект Российской Федерации, от имени которого выступает высший исполнительный орган государственной власти субъекта Российской Федерации или уполномоченный им орган исполнительной власти субъекта Российской Федерации, либо муниципальное образование, от имени которого выступает глава муниципального образования или иной уполномоченный орган местного самоуправления в соответствии с уставом муниципального образования». Частный партнер – «российское юридическое лицо, с которым в соответствии с настоящим Федеральным законом заключено соглашение».

Таким образом, государственно-частное и муниципально-частное партнерство сводится Законом исключительно к хозяйственным отношениям сторон. Социальные и другие общественно значимые задачи не стали предметом отражения в данном Законе.

### **§ 3. Общественные палаты**

В современной структуре общества (гражданского общества) в России набирают силу такие формирования, как общественные палаты. Инициатором создания такого органа федерального уровня – Общественной палаты Российской Федерации – стал Президент РФ В.А. Путин в 2005 году. Тогда же был принят Федеральный закон от 4 апреля 2005 г. «Об

Общественной палате Российской Федерации»<sup>109</sup>. Постепенно аналогичные по названию и задачам органы – общественные палаты – стали появляться и в субъектах Российской Федерации, на сегодня они есть во всех субъектах РФ. И, как уже говорилось, во многих муниципальных образованиях общественные палаты тоже созданы<sup>110</sup>.

В самом начале учреждения данного института был, да он не снят и сейчас, вопрос о том, считать ли общественную палату РФ элементом общества (гражданского общества), или же государственной структурой, или смешанным общественно-государственным органом. Дело в следующих факторах: во-первых, орган учрежден государственным актом – федеральным законом; во-вторых, часть членов органа на-

<sup>109</sup> СЗ РФ. 2005. № 15. Ст. 1277.

<sup>110</sup> О статусе и деятельности общественных палат см.: Гончаров В. В. Проблемы организации и деятельности Общественной палаты РФ // Современное право. 2010. № 4; Гриб В. В. Формы и механизмы взаимодействия Общественных палат субъектов РФ с органами государственной власти // Конституционное и муниципальное право. 2009. № 15; Он же. Модели и принципы формирования общественных палат в субъектах РФ // Конституционное и муниципальное право. 2010. № 3; Он же. Общественная палата РФ как элемент политико-правовой институционализации гражданского общества: Монография. М.: Изд. группа «Юрист», 2010; Иванов А. В. Особенности правового статуса Общественной палаты субъекта РФ в институциональной среде гражданского общества (на опыте Центрального федерального округа) // Конституционное и муниципальное право. 2010. № 12; Он же. Конституционно-правовые основы формирования и деятельности общественных палат субъектов РФ (на опыте Центрального федерального округа): Автореф. дис. ... канд. юрид. наук. М., 2011; Михеева Т. Н. Об актуальных тенденциях в правовом регулировании статуса Общественной палаты РФ // Юридический мир. 2013. № 5; Научно-практический комментарий ФЗ от 04. 04. 2005 г. № 32-ФЗ «Об Общественной палате РФ» и Регламента Общественной палаты РФ / Под общ. ред. В. В. Гриба. М.: Издательская группа «Юрист», 2008; Панов А. А. Общественная палата РФ как новый субъект гражданского общества // Право и государство: теория и практика. 2005. № 6; Тахоева С. С. Конституционно-правовой статус Общественной палаты РФ: вопросы теории и практики: Автореф. дис. ... канд. юрид. наук. М., 2009; Троицкая Т. В. Общественная палата: конституционно-правовой институт гражданского общества в России / Под ред. В. Т. Кабышева. Саратов, 2009; Она же. Общественная палата в России: современные тенденции перспективы развития // Конституционное развитие России: межвуз. сб. науч. ст. / редкол. В. Т. Кабышев и др. Саратов: Изд-во ГОУ ВПО «Саратовская государственная академия права», 2011. Вып. 12.

значает Президент Российской Федерации; в-третьих, аппарат Общественной палаты РФ является частью государственного аппарата; в-четвертых, финансирование деятельности Общественной палаты осуществляется из государственного (федерального) бюджета.

По поводу данных моментов можно сказать следующее.

Жизнь показала, что Общественная палата РФ действует преимущественно как общественная структура, это сказывается как на путях ее формирования, так и особенно на методах деятельности, для которой характерны общественно-публичные начала, выполнение своих задач членами палаты на общественной основе, взаимодействие с иными структурами общества, активное участие в организации общественного контроля в отношении государственных и муниципальных органов, учреждений.

Установление основ деятельности Общественной палаты в Федеральном законе не превращает ее в государственный орган. Как известно, для многих общественных структур создаются законодательные основы — есть Федеральные законы об общественных объединениях, о политических партиях, о профессиональных союзах и т. д., что упрочивает фундамент их статуса и работы, но не делает частью государственного аппарата.

Тот факт, что часть членов Общественной палаты назначает Президент Российской Федерации, не превращает их в исполнителей воли главы государства, они реализуют свои полномочия, определенные Законом, и делают это самостоятельно. Аналогично поступают все другие лица, назначенные на свои должности Президентом РФ; например, треть членов Центральной избирательной комиссии РФ тоже назначаются Президентом РФ, однако они действуют не по его «указке», а на основе избирательного законодательства. Немаловажным является и то обстоятельство, что Закон запрещает лицам, находящимся «во власти», быть членами Общественной палаты РФ (это: Президент РФ, члены Совета Федерации, депутаты

Государственной Думы, члены Правительства РФ, судьи, иные лица, замещающие государственные должности РФ, лица, замещающие должности федеральной государственной службы, государственные должности субъектов РФ, должности государственной гражданской службы субъектов РФ, должности муниципальной службы, а также лица, замещающие выборные должности в органах местного самоуправления). Аналогичные правила действуют и в субъектах РФ. Существенным является и то обстоятельство, что подбор и назначение Президентом РФ соответствующих членов Общественной палаты происходят не кулуарно, а после консультаций с общественными объединениями, академиями наук и иными публичными организациями (см. об этом далее).

Финансирование деятельности Общественной палаты РФ и содержания ее аппарата из государственного источника, конечно, связывает ее с государством. Однако и здесь есть аналогии: например, существует государственное финансирование политических партий, по итогам участия в федеральных выборах партиям компенсируются их расходы, что не превращает партии в государственные организации.

Общий наш вывод таков: можно считать общественные палаты общественно-государственными структурами. И это не лишает их общественной природы. Напомним, что Федеральный закон «Об общественных объединениях» (ст. 51) допускает создание общественных объединений с участием государства, различает государственно-общественные и общественно-государственные объединения, хотя и не говорит об особенностях тех и других. Участие государства в учреждении не исключает общественной природы соответствующего формирования. Этот вывод подходит и к общественным палатам. Конечно, многое зависит от конкретной общественной палаты — она может быть и самостоятельной, общественной значимой структурой, и, увы, «подсобным орудием» в руках государственного органа.

В этом плане можно констатировать как положительный

момент то, что Федеральный закон 2005 г. (с изменениями и дополнениями, в ред. от 20 апреля 2014 г.) «Об Общественной палате Российской Федерации» достаточно полно отражает общественно-публичное предназначение Общественной палаты РФ как ключевой структуры гражданского общества, консолидирующей усилия граждан и общественных объединений в их взаимодействии с органами публичной власти.

В соответствии со ст. 1 Закона Общественная палата Российской Федерации обеспечивает взаимодействие граждан Российской Федерации, общественных объединений, профессиональных союзов, творческих союзов, объединений работодателей и их ассоциаций, профессиональных объединений, а также иных некоммерческих организаций, созданных для представления и защиты интересов профессиональных и социальных групп (далее также – общественные объединения и иные некоммерческие организации), с федеральными органами государственной власти, органами государственной власти субъектов Российской Федерации и органами местного самоуправления в целях учета потребностей и интересов граждан Российской Федерации, защиты прав и свобод граждан Российской Федерации и прав общественных объединений и иных некоммерческих организаций при формировании и реализации государственной политики в целях осуществления общественного контроля за деятельностью федеральных органов исполнительной власти, органов исполнительной власти субъектов Российской Федерации и органов местного самоуправления, а также в целях содействия реализации государственной политики в области обеспечения прав человека в местах принудительного содержания.

Цели и задачи Общественной палаты (ст. 2 Закона) состоят в том, что она призвана обеспечить согласование общественно значимых интересов граждан Российской Федерации, общественных объединений, иных некоммерческих организаций, органов государственной власти и органов местного самоуправления для решения наиболее важных вопросов экономи-

ческого и социального развития, обеспечения национальной безопасности, защиты прав и свобод граждан Российской Федерации, конституционного строя Российской Федерации и демократических принципов развития гражданского общества в Российской Федерации путем:

1) привлечения граждан, общественных объединений и иных некоммерческих организаций;

2) выдвижения и поддержки гражданских инициатив, имеющих общероссийское значение и направленных на реализацию конституционных прав, свобод и законных интересов граждан, прав и интересов общественных объединений и иных некоммерческих организаций;

3) проведения общественной экспертизы (экспертизы) проектов федеральных законов и проектов законов субъектов Российской Федерации, а также проектов нормативных правовых актов органов исполнительной власти Российской Федерации и проектов правовых актов органов местного самоуправления;

4) осуществления в соответствии с Федеральным законом о палате общественного контроля (контроля) за деятельностью Правительства РФ, федеральных органов исполнительной власти, органов исполнительной власти субъектов РФ и органов местного самоуправления, а также за соблюдением свободы слова в средствах массовой информации;

5) выработки рекомендаций органам государственной власти Российской Федерации при определении приоритетов в области государственной поддержки общественных объединений, иных некоммерческих организаций и иных объединений граждан Российской Федерации, деятельность которых направлена на развитие гражданского общества в Российской Федерации;

6) оказания информационной, методической и иной поддержки общественным палатам, созданным в субъектах РФ, общественным объединениям и иным некоммерческим организациям, деятельность которых направлена на развитие гражданского общества в Российской Федерации;



7) привлечения граждан, общественных объединений, иных некоммерческих организаций и представителей средств массовой информации к обсуждению вопросов, касающихся соблюдения свободы слова в средствах массовой информации, реализации права граждан на распространение информации законным способом, обеспечения гарантий свободы слова и свободы массовой информации, и выработки по данным вопросам рекомендаций;

8) осуществления международного сотрудничества в соответствии с целями и задачами, определенными настоящей статьей, и участия в работе международных организаций, а также в работе международных конференций, совещаний и других мероприятиях.

В формировании состава Общественной палаты Закон прошел определенную эволюцию. На первом этапе согласно ст. 6 Общественная палата формировалась из 42 граждан Российской Федерации, утверждаемых Президентом Российской Федерации, 42 представителей общероссийских общественных объединений и 42 представителей межрегиональных и региональных общественных объединений (таким образом, всего 126 членов Общественной палаты).

В 2013 году порядок формирования был изменен. В настоящее время Общественная палата формируется в соответствии с настоящим Федеральным законом из 40 граждан Российской Федерации, утверждаемых Президентом РФ, 85 представителей общественных палат субъектов РФ (по одному от каждого субъекта РФ – С. А.) и 43 представителей общероссийских общественных объединений, иных некоммерческих организаций (т.е. всего 168 членов Общественной палаты РФ).

Порядок формирования Общественной палаты РФ, отраженный в ст. 8 Закона, также наглядно иллюстрирует публично значимую природу данного органа. Прежде всего, по названным выше 40 членам Общественной палаты, назначаемым Президентом РФ, Закон предусматривает: Президент Российской Федерации не просто «сам по себе», а по резуль-

татам проведения консультаций с общественными объединениями, иными некоммерческими организациями, российскими академиями наук определяет кандидатуры 40 граждан Российской Федерации, имеющих особые заслуги перед государством и обществом, и предлагает этим гражданам войти в состав Общественной палаты. Не менее половины указанных кандидатур должны представлять профессиональные союзы, творческие союзы, объединения работодателей и их ассоциации, профессиональные объединения, а также иные некоммерческие организации, созданные для представления и защиты интересов профессиональных и социальных групп.

Давших письменное согласие граждан РФ своим указом Президент РФ утверждает в качестве членов Общественной палаты и предлагает им совместно с членами Общественной палаты, делегированными от общественных палат субъектов РФ, приступить к формированию полного состава Общественной палаты. 85 членов Общественной палаты РФ делегируются общественными палатами субъектов РФ. Это непременно члены общественных палат субъектов РФ, следовательно, там они прошли все необходимые публичные процедуры для включения в состав соответствующей палаты субъекта РФ. Общественные палаты субъектов РФ избирают из своего состава путем тайного альтернативного голосования по одному обладающему безупречной репутацией представителю в состав Общественной палаты РФ на своих заседаниях большинством голосов от общего числа членов соответствующих общественных палат.

Остаются еще 43 члена Общественной палаты РФ — от общероссийских общественных объединений и иных некоммерческих организаций. Согласно Закону (п. 8 ст. 8) не позднее пятидесяти дней со дня инициирования Президентом РФ процедуры формирования нового состава Общественной палаты РФ члены Общественной палаты действующего состава, а также утвержденные Президентом члены Общественной палаты РФ нового состава совместно с членами Общественной

---

палаты РФ от общественных палат субъектов РФ нового состава образуют рабочую группу для организации и проведения конкурса по отбору 43 членов Общественной палаты от общероссийских общественных объединений и иных некоммерческих организаций.

Далее, говоря обобщенно и сжато, на сайте Общественной палаты в международной компьютерной сети «Интернет» рабочая группа объявляет конкурс по отбору указанных 43 членов Общественной палаты РФ по 14 направлениям общественной деятельности, определенным указанной рабочей группой. Не менее половины указанных направлений должны быть определены с учетом обеспечения представительства профессиональных союзов, творческих союзов, объединений работодателей и их ассоциаций, профессиональных объединений, а также иных некоммерческих организаций, созданных для представления и защиты интересов профессиональных и социальных групп.

Не позднее тридцати дней со дня объявления конкурса общероссийские общественные объединения, иные некоммерческие организации направляют в рабочую группу заявления о выдвижении своих представителей (по одному) в состав Общественной палаты РФ с указанием направления общественной деятельности, по которому выдвигаются представители. Выдвигаемые представители должны обладать безупречной репутацией и опытом работы не менее трех лет в соответствующем направлении общественной деятельности.

Рабочая группа включает выдвинутых представителей в список участников рейтингового интернет-голосования. Далее проводится рейтинговое интернет-голосование с использованием интернет-ресурса «Российская общественная инициатива» по указанному списку, которое продолжается в течение тридцати дней. В рейтинговом интернет-голосовании имеют право принимать участие граждане Российской Федерации, обладающие активным избирательным правом. Каждый вправе проголосовать один раз за представителя одного общерос-

сийского общественного объединения или иной некоммерческой организации.

По итогам рейтингового интернет-голосования рабочая группа определяет в состав Общественной палаты по три представителя общероссийских общественных объединений и иных некоммерческих организаций по каждому направлению общественной деятельности, набравших большинство голосов (в порядке убывания количества голосов), а также одного представителя общероссийского общественного объединения или иной некоммерческой организации, набравшего большинство голосов среди представителей общероссийских общественных объединений и иных некоммерческих организаций, занявших четвертые места в своих направлениях общественной деятельности.

Сформированная таким путем Общественная палата РФ проводит свое первое пленарное заседание новом составе не позднее 1 июля года, в котором истекает срок полномочий членов Общественной палаты действующего состава.

Срок полномочий членов Общественной палаты истекает через три года со дня первого пленарного заседания Общественной палаты.

Закон определяет достаточно широкий круг возможных форм деятельности Общественной палаты РФ. В соответствии со ст. 16 Общественная палата вправе:

1) проводить гражданские форумы, слушания и иные мероприятия по общественно важным проблемам;

2) давать заключения о нарушениях законодательства Российской Федерации федеральными органами исполнительной власти, органами исполнительной власти субъектов Российской Федерации и органами местного самоуправления, а также о нарушениях свободы слова в средствах массовой информации и направлять указанные заключения в компетентные государственные органы или должностным лицам;

3) проводить экспертизу проектов законов Российской Федерации о поправках к Конституции РФ, проектов феде-

ральных конституционных законов и федеральных законов, проектов нормативных правовых актов Правительства РФ и федеральных органов исполнительной власти, проектов законов субъектов РФ и нормативных правовых актов органов государственной власти субъектов РФ, проектов правовых актов органов местного самоуправления;

4) приглашать руководителей федеральных органов государственной власти, органов государственной власти субъектов Российской Федерации и органов местного самоуправления на пленарные заседания Общественной палаты;

5) направлять членов Общественной палаты, уполномоченных советом Общественной палаты, для участия в работе комитетов и комиссий Совета Федерации, Государственной Думы, а также в заседаниях коллегий федеральных органов исполнительной власти в порядке, определяемом Правительством РФ;

6) направлять запросы Общественной палаты. В период между пленарными заседаниями Общественной палаты запросы от имени Общественной палаты направляются по решению совета Общественной палаты;

7) вступать в международные организации, заключать с ними соглашения о сотрудничестве, направлять членов Общественной палаты для участия в работе международных конференций, совещаний и в других мероприятиях в порядке, установленном законодательством Российской Федерации;

8) участвовать в работе общественных палат субъектов Российской Федерации, а также направлять членов Общественной палаты для участия в мероприятиях, проводимых общероссийскими, межрегиональными и региональными общественными объединениями, иными некоммерческими организациями;

9) участвовать в соответствии с законодательством Российской Федерации в формировании общественных наблюдательных комиссий, приостановлении и прекращении деятельности состава общественной наблюдательной комиссии, наделении

полномочиями и прекращении полномочий членов общественной наблюдательной комиссии, оказывать содействие общественным наблюдательным комиссиям в обеспечении их методическими материалами, документами и материалами, относящимися к деятельности общественных наблюдательных комиссий, а также проводить обучающие семинары в целях совершенствования деятельности общественных наблюдательных комиссий;

10) оказывать общественным палатам, созданным в субъектах Российской Федерации, общественным объединениям и иным некоммерческим организациям, деятельность которых направлена на развитие гражданского общества в Российской Федерации, содействие в обеспечении их методическими материалами, предоставлять документы и материалы, находящиеся в распоряжении Общественной палаты, а также проводить семинары в целях совершенствования деятельности указанных общественных палат, общественных объединений и иных некоммерческих организаций.

Надо сказать, что законодательство не только закрепляет, но и последовательно расширяет возможности Общественной палаты РФ в плане общественного диалога и участия в общественном контроле. В частности, в дополнение к праву на экспертизу проектов нормативных правовых актов и составление соответствующих заключений Общественной палатой законодатель определил, что проекты федеральных законов и все сопутствующие материалы к ним подлежат направлению в Общественную палату, а уполномоченные ею члены Общественной палаты вправе участвовать в заседаниях палат Федерального Собрания при рассмотрении соответствующих вопросов. От заключений Общественной палаты нельзя, как говорится, «отмахнуться», в соответствии с Законом они подлежат обязательному рассмотрению в палатах парламента, на заседаниях Правительства РФ, коллегий соответствующих федеральных органов исполнительной власти. В 2013 году в Закон было включено правило о том, что Общественная палата

в соответствии с законодательством Российской Федерации принимает участие в формировании общественных советов при федеральных органах исполнительной власти.

Закон определяет (ст. 21), что Общественная палата осуществляет сбор и обработку информации об инициативах граждан Российской Федерации, общественных объединений и иных некоммерческих организаций. Она проводит гражданские форумы, слушания и иные мероприятия по общественно важным проблемам в порядке, установленном Регламентом Общественной палаты РФ.

Как было отмечено выше, общественные палаты созданы во всех без исключения субъектах РФ. Законодательство субъектов РФ в целом по тем же направлениям, но для уровня субъектов РФ определяет цели, задачи, полномочия и порядок деятельности общественных палат субъектов РФ. Важно отметить, что для этих палат особенный акцент делается на их роль в консолидации различных общественных объединений в субъекте РФ и выполнении задач общественного контроля.

Также получают все более широкое распространение общественные палаты или аналогичные им органы на уровне муниципальных образований. Например, по данным Н.А. Антоновой<sup>111</sup>, в Тверской области созданы в муниципальных образованиях либо общественные палаты (города: Тверь, Вышний Волочек, Ржев, Районы: Осташковский, Удомельский); либо общественные советы (Андреапольский, Бежецкий, Бологовский, Весьегонский, Вышневолоцкий, Жарковский районы, ЗАТО «Солнечный»), либо общественные советы при главе муниципального образования (Западновинский, Зубцовский, Калязинский, Кашинский, Кесовогорский, Кимрский районы, г. Кимры, ЗАТО «Озерный»), либо советы общественности при администрации (например, Краснохолмский район), наконец

<sup>111</sup> См.: Антонова Н.А. Конституционная практика муниципальной публичной власти: закономерности и отклонения // Конституционная теория и практика публичной власти: закономерности и отклонения: Сборник материалов Международной научной конференции. Москва: Юридический факультет МГУ имени М.В. Ломоносова. 21 – 23 апреля 2015 г. / Отв. ред. проф. С.А. Авакьян. М., 2015.

– советы общественности при главе администрации (например, Лесной и Молоковский районы), общественные советы при администрации (например, Максатихинский район).

Приняты положения об этих формированиях. Так, в соответствии с Положением «Об Общественной палате муниципального образования «Осташковский район», принятого Собранием депутатов указанного муниципального образования 27 октября 2011 г. № 387, Общественная палата муниципального образования «Осташковский район» обеспечивает взаимодействие общественных и иных негосударственных некоммерческих организаций Осташковского района, представителей предприятий и учреждений города и района с органами местного самоуправления и территориальными органами государственной власти Тверской области в целях учета потребностей и интересов граждан при формировании и реализации планов социально-экономического развития территории, практической реализации принципов развития гражданского общества в муниципальном образовании «Осташковский район». Аналогичным порядком определены цели создания иных общественных палат, советов, формируемых в муниципальных образованиях.

В качестве основных форм работы общественных палат муниципальных образований выступают: пленарные заседания и комиссии. При этом пленарные заседания проводятся с определенной периодичностью (например, не менее 3 раза в год). Помимо этого, как правило, создаются советы общественных палат (рабочие органы палат), которые проводятся по мере необходимости. По основным направлениям деятельности палаты, а также по приоритетным направлениям социально-экономического развития муниципального образования из числа членов палаты могут создаваться постоянные или временные комиссии. Постоянные комиссии и их состав утверждаются на пленарном заседании палаты. Председатели постоянных комиссий избираются из числа членов комиссии на заседании палаты и входят в состав совета палаты с правом ре-



шающего голоса. Могут быть созданы и временные комиссии.

Следует отметить, что особенно важным направлением работы общественных палат, советов становится необходимость их участия в общественном контроле. На это обращает серьезное внимание Федеральный закон от 21 июля 2014 г. «Об основах общественного контроля в Российской Федерации». В ст. 9 «Субъекты общественного контроля» в их круг включены: Общественная палата РФ; общественные палаты субъектов РФ; общественные палаты (советы) муниципальных образований. Закон определяет, что субъекты общественного контроля вправе:

1) осуществлять общественный контроль в формах, предусмотренных настоящим Федеральным законом и другими федеральными законами;

2) выступать в качестве инициаторов, организаторов мероприятий, проводимых при осуществлении общественного контроля, а также участвовать в проводимых мероприятиях;

3) запрашивать в соответствии с законодательством Российской Федерации у органов государственной власти, органов местного самоуправления, государственных и муниципальных организаций, иных органов и организаций, осуществляющих в соответствии с федеральными законами отдельные публичные полномочия, необходимую для осуществления общественного контроля информацию, за исключением информации, содержащей сведения, составляющие государственную тайну, сведения о персональных данных, и информации, доступ к которой ограничен федеральными законами;

4) посещать в случаях и порядке, которые предусмотрены федеральными законами, законами субъектов Российской Федерации, муниципальными нормативными правовыми актами, соответствующие органы государственной власти, органы местного самоуправления, государственные и муниципальные организации, иные органы и организации, осуществляющие в соответствии с федеральными законами отдельные публичные полномочия;

5) подготавливать по результатам осуществления общественного контроля итоговый документ и направлять его на рассмотрение в органы государственной власти, органы местного самоуправления, государственные и муниципальные организации, иные органы и организации, осуществляющие в соответствии с федеральными законами отдельные публичные полномочия, и в средства массовой информации;

6) в случае выявления фактов нарушения прав и свобод человека и гражданина, прав и законных интересов общественных объединений и иных негосударственных некоммерческих организаций направлять в соответствии с федеральным законодательством материалы, полученные в ходе осуществления общественного контроля, Уполномоченному по правам человека в Российской Федерации, Уполномоченному при Президенте Российской Федерации по правам ребенка, Уполномоченному при Президенте Российской Федерации по защите прав предпринимателей, уполномоченным по правам человека, по правам ребенка, по защите прав предпринимателей, по правам коренных малочисленных народов в субъектах Российской Федерации и в органы прокуратуры;

7) обращаться в суд в защиту прав неопределенного круга лиц, прав и законных интересов общественных объединений и иных негосударственных некоммерческих организаций в случаях, предусмотренных федеральными законами;

8) пользоваться иными правами, предусмотренными законодательством Российской Федерации.

## **§ 4. Религиозные объединения**

Рассматривая вопрос о роли религиозных объединений в развитии гражданского общества в России, начнем с ключевых моментов, несмотря на то, что какие-то из них мы уже отмечали в начале данной главы.

Отметим прежде всего, что наличие религиозных объеди-

нений как элемента нашего конституционного строя отражено в Конституции Российской Федерации (ст.ст. 14, 28), Федеральном законе от 26 сентября 1997 г. (с изменениями и дополнениями, посл. ред. от 13 июля 2015 г.) «О свободе совести и о религиозных объединениях»<sup>112</sup>.

<sup>112</sup> О свободе совести, праве на создание религиозных объединений см.: Бурьянов С.А. Реализация конституционной свободы совести и свободы вероисповедания в РФ: Автореф. дис. ... канд. юрид. наук. М., 2009; Государство, церковь, право: конституционно-правовые и богословские проблемы. Материалы межвузовской научной конференции, посвященной 50-летию со дня представления Архиепископа Луки (Войно-Ясенецкого), святителя Симферопольского и Крымского. 07. 04. 2011 г. / Под ред. А.М. Осавелюка. М.: Изд-во РГТЭУ, 2011; Государство, Церковь, право: конституционно-правовые и богословские проблемы. Материалы V межвузовской научной конференции, посвященной 400-летию династии Романовых. / Коллектив авторов: Материалы научной конференции / Под ред. С.Н. Бабурина и А.М. Осавелюка. М.: Книжный мир, Европейский институт JUSTO, 2014; Губин М.Ю. Проблемы России как светского государства // Конституционное и муниципальное право. 2008. № 22; Он же. Незаконные и традиционные религиозные объединения по законодательству РФ // Конституционное и муниципальное право. 2010. № 6; Он же. Становление и развитие идеи светского государства в России: конституционно-правовой аспект: Автореф. дис. ... канд. юрид. наук. М., 2014; Карпушкин А.В. Конституционные основы и генезис взаимоотношений государства и религиозных объединений в РФ: Автореф. дис. ... канд. юрид. наук. Саратов, 2009; Клименко Е.Н. Взаимоотношения государства и религиозных объединений в РФ: Конституционно-правовые аспекты: Автореф. дис. ... канд. юрид. наук. М., 2007; Коневская А.Ю. Конституционная свобода совести: содержание, границы, гарантии: Автореф. дис. ... канд. юрид. наук. Челябинск, 2010; Мещерякова А.Ф. Светское государство в современной России: конституционно-правовой анализ: Автореф. дис. ... канд. юрид. наук. Саратов, 2009; Научно-практический комментарий к ФЗ «О свободе совести и о религиозных объединениях» (постатейный) / под ред. Р.В. Маранова. М.: Славянский правовой центр, 2011; Осавелюк А. М. Государство и церковь. М.: Изд-во РГТЭУ, 2010; Осин И.В. Свобода совести как субъективное право // Конституционное и муниципальное право. 2008. № 23; Понкин И. В. Права и свободы в контексте общественной нравственности и светскости государства // Теория и практика российского конституционализма: сборник докладов научно-практической конференции / Отв. ред. В. И.Фадеев. М., 2013. Придворов Н.А., Тихонова Е.В. Институт свободы совести и свободы вероисповедания в праве современной России. М.: ИД «Юриспруденция», 2007; Пчелинцев А.В. Свобода вероисповедания и деятельность религиозных объединений в РФ: конституционно-правовые основы. М.: ИД «Юриспруденция», 2012; Рыкова И.Ю. Конституционно-правовое обеспечение свободы вероисповедания в России: Автореф. дис. ... канд. юрид. наук. М., 2009; Савва С.С. Понятие и конституционное закрепление светского государства в РФ // Вестник Московского городского педагогического ун-та.

Конституция Российской Федерации четко говорит в ст. 14: «1. Российская Федерация – светское государство. Никакая религия не может устанавливаться в качестве государственной или обязательной». И далее: «2. Религиозные объединения отделены от государства и равны перед законом».

Таким образом, очевидны факты:

- поскольку статья 14 находится в главе 1 Конституции РФ «Основы конституционного строя», это значит, что существование религиозных объединений соответствует основам конституционного строя Российской Федерации;
- поскольку они отделены от государства, значит, они существуют в гражданском обществе;
- если они отделены от государства, это совсем не значит, что они не должны с ним взаимодействовать;
- если они часть гражданского общества, то надо определиться с их местом в его структуре и взаимоотношениями с иными институтами гражданского общества.

Как быть с тем, что в целом в монографии мы ведем речь о политическом диалоге как одной из задач гражданского общества, а наименование главы 2 требует обращения к достижению политической продуктивности в его развитии? Не означает ли это, что мы, включая тематику религиозных объединений в содержание работы, вольно или невольно, хотя бы

---

Серия «Юридические науки». 2008. № 2 (28); Сматовский С.В., Уланова О.А. Светское государство в России: конституционно-правовой и психологический аспекты // Конституционное развитие России: межвуз. сб. науч. ст. / редкол. В.Т. Кабышев и др. Саратов: Изд-во ГОУ ВПО «Саратовская государственная академия права», 2011. Вып. 12; Свобода совести: проблемы теории и практики / под ред. Ф.М. Рудинского, С.А. Бурьянова. М.: ЗАО ТФ «МИР», 2012; Симонов В.А. Национальная политика и конституционно-правовое регулирование свободы совести и вероисповедания в РФ // Конституционное и муниципальное право. 2007. № 13; Со А.А. Конституционно-правовой режим равенства религиозных объединений перед законом: современные проблемы и пути решения // Конституционное и муниципальное право. 2011. № 9; Шабалина С.С. Проблемы осуществления контроля за деятельностью религиозных объединений // Конституционное и муниципальное право. 2008. № 13; Шахов М.О. Правовые основы деятельности религиозных объединений в РФ. М., 2013.

косвенно, предполагаем их участие в политических аспектах жизни страны?

Конечно, нет, мы не предполагаем *прямого* участия религиозных организаций в политических делах.

Конституция официально отделяет религиозные объединения от жизни непосредственно государства, которая в большинстве аспектов имеет, конечно, политическую окраску. Это означает, что и государство не предполагает участия религиозных объединений в своих делах, и сами религиозные объединения не претендуют на такое участие.

Впрочем, взаимодействие государства и религиозных объединений не просто возможно, но и необходимо. Причины понятны: многие дела государства, особенно социальные, сложно решать без участия общественных формирований. Религиозные объединения — одна из их разновидностей, верующими являются миллионы российских граждан. Взаимодействие помогает лучше организовать соответствующую деятельность. Отсюда и организационные моменты: встречи руководителей государства и церквей, взаимное участие государственных деятелей в религиозных церемониях, в свою очередь руководителей церквей — в государственных мероприятиях. На каких-то этапах государственно-политического развития религиозные объединения могут не исключать и личного участия священнослужителей в деятельности представительных органов публичной власти в качестве избранных народом депутатов. В частности, в 80-е годы прошлого века многие церковные деятели избирались народными депутатами СССР, РСФСР, местных органов власти. Объяснение данному обстоятельству может быть простое: в важные исторически периоды церковь всегда привлекалась к государственным акциям. В частности, священнослужители направлялись на Земские соборы в средние века, были в составе Государственного совета Российской империи в начале XX века, избирались в первую Государственную думу России того же периода. Теми же причинами можно объяснить и «хождение в депутатство».

Но ощутив в чем-то элементы взаимопонимания в обществе, в чем-то не исчезающее противостояние между отдельными группами и силами, церковь решила отказаться от участия во власти своих представителей (строго говоря – представителей населения), концентрируясь на своей миротворческой миссии.

Что же касается гражданского общества, религиозные объединения выполняют в нем свои задачи, связанные с помощью гражданам в достижении духовного равновесия и мира. Связаны ли цели церквей с достижением политического диалога и политической продуктивности в гражданском обществе? А почему бы и нет! Атмосфера спокойствия, доверия, взаимопомощи, которая характерна для религиозных объединений, в не меньшей мере нужна гражданскому обществу в целом.

Федеральный закон 1997 г. содержит целую главу – это глава II «Религиозные объединения». Согласно п. 1 ст. 6 религиозным объединением в Российской Федерации признается добровольное объединение граждан Российской Федерации, иных лиц, постоянно и на законных основаниях проживающих на территории Российской Федерации, образованное в целях совместного исповедания и распространения веры и обладающее соответствующими этой цели признаками: вероисповедание; совершение богослужений, других религиозных обрядов и церемоний; обучение религии и религиозное воспитание своих последователей.

П. 2 ст. 6 гласит, что религиозные объединения могут создаваться в форме религиозных групп и религиозных организаций.

Религиозной группой (ст. 7 Закона) признается добровольное объединение граждан, образованное в целях совместного исповедания и распространения веры, осуществляющее деятельность без государственной регистрации и приобретения правоспособности юридического лица. В религиозную группу входят граждане Российской Федерации, а также могут входить иные лица, постоянно и на законных основаниях проживающие на территории Российской Федерации. Помещения и

необходимое для деятельности религиозной группы имущество предоставляется в пользование группы ее участниками. Религиозная группа представляет уведомление о продолжении своей деятельности не реже одного раза в три года со дня последнего уведомления органа, уполномоченного принимать решение о государственной регистрации религиозной организации.

Религиозной организацией признается (ст. 8 Закона) добровольное объединение граждан Российской Федерации, иных лиц, постоянно и на законных основаниях проживающих на территории Российской Федерации, образованное в целях совместного исповедания и распространения веры и в установленном законом порядке зарегистрированное в качестве юридического лица. Вопросы участия учредителей и иных юридических или физических лиц в деятельности религиозных организаций определяются уставом и (или) внутренними установлениями религиозных организаций. Учредитель (учредители) религиозной организации может выполнять функции органа религиозной организации или членов коллегиального органа религиозной организации в порядке, установленном уставом и внутренними установлениями религиозной организации. Религиозные организации в зависимости от территориальной сферы своей деятельности подразделяются на местные и централизованные.

Закон 1997 г. в целом и особенно в новейших редакциях много внимания уделяет предотвращению экстремизма и связи с терроризмом в создании и деятельности религиозных объединений. В частности, в Законе (п. 3 ст. 9) определено, что не может быть учредителем (участником, членом) религиозной организации:

- иностранный гражданин или лицо без гражданства, в отношении которых в установленном законодательством РФ порядке принято решение о нежелательности их пребывания (проживания) в Российской Федерации;
- лицо, включенное в перечень в соответствии с п. 2 ст. 6 Федерального закона от 7 августа 2001 г. «О противодей-

- ствии легализации (отмыванию) доходов, полученных преступным путем, и финансированию терроризма»;
- религиозная организация, деятельность которой приостановлена в соответствии со ст. 10 Федерального закона от 25 июля 2002 г. «О противодействии экстремистской деятельности»;
- лицо, в отношении которого вступившим в законную силу решением суда установлено, что в его действиях содержатся признаки экстремистской деятельности.

Новеллами 2014 и 2015 гг. установлено, что лицо, которое ранее являлось руководителем или входило в состав руководящего органа общественного или религиозного объединения либо иной организации, в отношении которых по основаниям, предусмотренным Федеральным законом «О противодействии экстремистской деятельности» либо Федеральным законом от 6 марта 2006 г. «О противодействии терроризму», судом принято вступившее в законную силу решение о ликвидации или запрете деятельности, не может создавать религиозную организацию в течение десяти лет со дня вступления в законную силу соответствующего решения суда.

Федеральный закон 1997 г. по существу все регулирование в отношении религиозных объединений сводит к их задачам и внутренней структуре, а также взаимоотношениям с государством. В ст. 4 «Государство и религиозные объединения» обозначено, что государство регулирует предоставление религиозным организациям налоговых и иных льгот, оказывает финансовую, материальную и иную помощь религиозным организациям в реставрации, содержании и охране зданий и объектов, являющихся памятниками истории и культуры, а также в обеспечении преподавания общеобразовательных дисциплин в образовательных организациях, созданных религиозными организациями в соответствии с законодательством Российской Федерации об образовании.

Также определено, что в соответствии с конституционным принципом отделения религиозных объединений от государ-



ства религиозное объединение: создается и осуществляет свою деятельность в соответствии со своей собственной иерархической и институционной структурой, выбирает, назначает и заменяет свой персонал согласно соответствующим условиям и требованиям и в порядке, предусматриваемом своими внутренними установлениями; не выполняет функций органов государственной власти, других государственных органов, государственных учреждений и органов местного самоуправления; не участвует в выборах в органы государственной власти и в органы местного самоуправления; не участвует в деятельности политических партий и политических движений, не оказывает им материальную и иную помощь. Отделение религиозных объединений от государства не влечет за собой ограничений прав членов указанных объединений участвовать наравне с другими гражданами в управлении делами государства, выборах в органы государственной власти и в органы местного самоуправления, деятельности политических партий, политических движений и других общественных объединений.

Таким образом, в Законе по существу ничего не сказано о месте религиозных объединений в структуре общества. Даже о неучастии в деятельности политических партий почему-то говорится в статье, посвященной взаимоотношениям государства и религиозных объединений. Между тем понятно, что вопросы взаимодействия религиозных объединений и общественных объединений могут возникать на практике, и помимо обычных норм и традиций порой требуются правовой фундамент таких взаимоотношений.

Отметим, что в Законе 1997 г. есть ст. 18 «Благотворительная и культурно-просветительская деятельность религиозных организаций». В ней предусмотрено, что указанные организации вправе осуществлять благотворительную деятельность как непосредственно, так и путем учреждения благотворительных организаций. Для реализации своих уставных целей и задач религиозные организации в порядке, установленном законодательством Российской Федерации, имеют право создавать

культурно-просветительские организации, образовательные и другие организации, а также учреждать средства массовой информации. Далее в статье определено, что государство оказывает содействие и поддержку благотворительной деятельности религиозных организаций, а также реализации ими общественно значимых культурно-просветительских программ и мероприятий.

Наличие такой статьи в Законе позитивно. Вместе с тем отметим, что аналогичную деятельность ведут или могут вести и светские общественные объединения.

Федеральный закон от 11 августа 1995 г. (ред. от 5 мая 2014 г.) «О благотворительной деятельности и благотворительных организациях»<sup>113</sup> предусматривает весьма широкий набор целей подобной деятельности, в том числе и социальной поддержки и защиты граждан, оказания помощи пострадавшим в результате стихийных бедствий, экологических, промышленных или иных катастроф, социальных, национальных, религиозных конфликтов, жертвам репрессий, беженцам и вынужденным переселенцам, содействия укреплению мира, дружбы и согласия между народами, предотвращению социальных, национальных, религиозных конфликтов, содействия укреплению престижа и роли семьи в обществе, содействия защите материнства, детства и отцовства, содействия деятельности в сфере образования, науки, культуры, искусства, просвещения, духовному развитию личности и т. д. Как видим из приведенных извлечений, цели как светских, так и религиозных благотворительных акций могут сближаться.

И если государство нацеливается на соответствующее содействие религиозным организациям, как-то следовало бы отразить в Законе и сотрудничество религиозных и светских организаций в данном направлении.

В принципе нельзя исключать и конфликты интересов в обществе между религиозными и светскими объединениями. Такие конфликты могут возникать, например, в связи с

---

<sup>113</sup> СЗ РФ. 1995. № 33. Ст. 3340.

передачей государственного или муниципального имущества в руки религиозных объединений согласно Федеральному закону от 30 ноября 2010 г. «О передаче религиозным организациям имущества религиозного назначения, находящегося в государственной или муниципальной собственности»<sup>114</sup>. Новеллами от 6 апреля 2015 г. в Федеральный закон 1997 г. включена ст. 13.1 «Реорганизация религиозной организации», она гласит, что такая реорганизация осуществляется по основаниям и в порядке, предусмотренным гражданским законодательством; при этом религиозная организация не может быть преобразована в юридическое лицо другой организационно-правовой формы. Понятно, что такая реорганизация может вызвать конфликт с объединением светского характера.

В принципе, полагаем, что не излишней была бы статья в Федеральном законе «О свободе совести и о религиозных объединениях», специально посвященная взаимоотношениям религиозных объединений и общественных объединений в рамках общества (гражданского общества).

---

<sup>114</sup> СЗ РФ. 2010. № 49. Ст. 6423.

## **ГЛАВА 3.**

### **Проблемы формирования гражданского общества на региональном уровне**

*(Старостина И.А.)<sup>115</sup>*

#### **§ 1. Специфика формирования гражданского общества и его институтов в различных субъектах Российской Федерации**

##### *1.1. Доктринальные подходы к конституционно-правовому оформлению гражданского общества на уровне субъектов РФ и основные проблемы регулирования.*

Определяя состояние гражданского общества в субъектах РФ, следует выделить два принципиальных фактора, которые на него влияют. Первый фактор – это федеративная природа российского государства, второй фактор – «угнетенное» состояние, т. е. слабое развитие гражданского общества в России в целом – с позиций теории данного понятия и реального становления гражданского общества. Поскольку о содержании понятия и в целом о состоянии гражданского общества в России говорилось выше, остановимся на особенностях функционирования структур гражданского общества в федеративном государстве.

Если исходить из того, что «суть федерализма – самостоятельность субъектов федерации при единстве общего союзного государства»<sup>116</sup>, можно констатировать известную автономию субъектов Российской Федерации в правовом регулировании деятельности гражданского общества. Занимаясь этим совместно с федеральными властями, органы государственной власти субъектов Федерации, тем не менее, имеют в этой сфере достаточно широкую свободу маневра, допускающую региональную специфику.

<sup>115</sup> Гл. 3 подготовлена на основе нормативно-правовой базы СПС Консультант-Плюс – Регион.

<sup>116</sup> Киселева А.В., Нестеренко А.В. Теория федерализма. М.: Изд-во Московского университета, 2002. С. 20.

Особенности региональных аспектов гражданского общества в современной России в плане субфедеральной гражданской активности становятся предметом научно-прикладных исследований<sup>117</sup>, в которых анализируются особенности гражданской активности и ее проявления в отдельных субъектах РФ; современные тенденции развития региональной политики межсекторного диалога власти и общества; влияние механизмов государственной поддержки на трансформацию российского некоммерческого сектора как основного источника формирования позитивной гражданской активности; на основе сравнительно-правового подхода оценивается развитие законодательства о поддержке социально ориентированных некоммерческих организаций на территории субъектов РФ, а также развитие диалоговых механизмов власти и общества субфедерального уровня.

На региональном уровне категория «гражданское общество» используется для того, чтобы определить *правовую политику субъектов РФ* как последовательную и системную деятельность органов государственной власти субъектов РФ и *институтов гражданского общества* субъекта РФ по оптимизации регионального механизма правового регулирования<sup>118</sup>. Как самостоятельное правовое явление правовая политика субъектов РФ непосредственно связана с разработкой, принятием и применением регионального законодательства на основе конституционных принципов: признания человека высшей ценностью, уважения его прав и свобод, сочетания приоритета

<sup>117</sup> См., например: Региональные аспекты гражданской активности в современной России (на примере Ярославской области): монография. М.: Проспект, 2015; Зайцев А.В. Взаимодействие власти и гражданского общества (на примере Костромской области) // Вестник Костромского государственного университета имени Н.А. Некрасова. 2013. № 2; Исаева Е.А. Нормативно закрепленные диалоговые площадки власти и общества в субъектах России: предпосылки эффективности // Власть. 2013. № 8; Якимец В.Н. Состояние гражданского общества и публичной политики в субъектах РФ: индексы, региональная специфика и межрегиональные сравнения // Вестник Московского университета. Серия 12. Политические науки. 2010. № 4

<sup>118</sup> См.: Малько А.В., Затонский В.А. Правовая политика: основы теории и практики. М.: Проспект, 2015. С. 310 – 315.

федерального законодательства с «опережающим» законотворчеством субъектов РФ. Правовая самостоятельность субъектов РФ проявляется, например, в законодательных определениях понятий «правотворчество» и «эффективность регионального законодательства». Так, в Законе Краснодарского края от 06.06.1995 (ред. от 23.07.2014) «О правотворчестве и нормативных правовых актах Краснодарского края» под правотворчеством края понимается «направленная на *достижение целей развития* края в интересах его жителей, организационно оформленная публичная деятельность правотворческих органов края в рамках их компетенции по выявлению потребности в нормативном правовом регулировании общественных отношений в крае и созданию в соответствии с выявленными потребностями нормативных правовых актов края, их изменению, отмене либо признанию утратившими силу». При этом *эффективность* регионального правотворчества *связывается с обязанностью* правотворческих органов предпринимать меры по обеспечению эффективности своей правотворческой деятельности и качества, законности, научной обоснованности, системности и своевременности принятия (изменения либо отмены) нормативных правовых актов.

Наличие множества и многообразия региональных нормативных правовых актов предполагает сочетание в правовой политике субъектов РФ системности, последовательности и научной обоснованности. Приоритетные направления правовой политики субъектов РФ в основе своей ориентированы на *взаимодействие* публичной власти с институтами гражданского общества – в том его понимании, которое присуще континентальным демократиям. Правовой опыт субъектов РФ показывает, что в России функционирование гражданского общества неотделимо от функционирования государства. Структурно само гражданское общество выступает как определенное множество индивидов-личностей, их общностей, объединений и организаций, *пересекающихся, совмещающихся и соединяющихся друг с другом в пределах определенного пространства* (что

позволяет характеризовать гражданское общество в *отдельно взятом субъекте РФ) и времени.*

Региональное законотворчество как субфедеральный уровень регулирования должно создавать новые, отражающие специфику конкретного субъекта РФ, правовые нормы, а не воспроизводить (дублировать, копировать) общероссийские правила поведения. Это вытекает из самой природы федеративного государства. На региональном уровне наиболее контрастны взаимосвязи общественных институтов и органов государственной власти, необходимость тех и других подчиняться праву и закону, потребность в государственном регулировании различных общественных процессов, традиций и т.д. Опыт субъектов РФ может стать основой для разработки и принятия концепции федеральной программы развития гражданского общества<sup>119</sup>.

Актуальной проблемой на современном этапе является необходимость создания концепции правовой политики субъектов РФ. Текущие сложности, затрудняющие ее формирование, связаны с ее недолжным научным обеспечением и правовой «замкнутостью» субъектов РФ, некоторые из которых не стремятся информировать о состоянии своего законодательства ни федеральный центр, ни другие субъекты РФ. Теоретически, стоило бы развивать в качестве самостоятельной науки правовое регионоведение, изучающее правовые проблемы регионов. Это важно еще и потому, что именно обращением к региональному уровню правового обеспечения гражданского общества можно подтвердить (или опровергнуть) встречающееся порой доктринальное утверждение об искусственном импортировании категории «гражданское общество» в науку конституционного права – с целью показать фиктивность позитивного правового регулирования в современной России в

---

<sup>119</sup> См.: Комарова В.В. Институты гражданского общества в решении вопросов общественной и государственной жизни // Сборник Международной научно-практической конференции «Политико-правовые проблемы взаимодействия власти, общества и бизнеса: опыт России и зарубежных стран». Саратов, 2012. С. 89 – 93.

отличие от эффективного западного конституционного регулирования общества<sup>120</sup>.

Среди важных задач на региональные органы государственной власти возложена конституционная ответственность за формирование долгосрочных стратегических целей, которыми руководствуется субъект федерации. Подобные стратегии всегда связаны с поддержкой социального благополучия и общественного согласия и оформляются актами органов исполнительной власти субъектов РФ. Именно здесь намечается площадка для диалога власти и гражданского общества. Так, в Санкт-Петербурге Правительство города наряду с региональной «Стратегией социально-экономического развития до 2030 года» разработало Государственную программу «Создание условий для обеспечения общественного согласия на 2015 – 2020 годы», которая представляет собой совокупность мер и факторов, способных обеспечить *позитивное общественное мнение и положительный идеологический настрой* жителей<sup>121</sup>. Разумеется, такой диалог окажется плодотворным лишь в том случае, если государственные органы будут избегать давления на гражданские структуры, исходя из принципов самоорганизации и добровольности гражданских институтов. Имеются, правда, основания полагать, что выдержать такое требование удастся не всегда. Исходя из ориентации на «позитивное общественное мнение» и «положительный идеологический настрой», иные, то есть, не совсем позитивные или даже негативные, настроения общества признаются чем-то отклоняющимся от нормы и потому крайне нежелательным. Между тем, определенный созидательный конфликт между государственной властью и гражданскими структурами не только неизбежен, но и необходим: это проявление здоровья государственного целого, его

---

<sup>120</sup> Колюшин Е.И. Конституционное право России: курс лекций. М.: Норма, 2015. С. 86.

<sup>121</sup> Постановление Правительства Санкт-Петербурга от 04.06.2014 № 452 «О государственной программе Санкт-Петербурга «Создание условий для обеспечения общественного согласия в Санкт-Петербурге на 2015 – 2020 годы» // СПС КонсультантПлюс-Регион.



способности обнаруживать собственные недостатки и справляться с ними. Но российские региональные законодатели не всегда это понимают.

Как бы то ни было, правовое оформление стратегии и механизмов ее формирования, как на федеральном, так и на региональном уровнях, предполагает *обязательное участие институтов гражданского общества*<sup>122</sup>. Более того, дополнительным активизирующим фактором следует признать то обстоятельство, что на субфедеральном уровне в сфере регулирования гражданского общества создаются концепции (стратегии, доктрины, программы) развития одного, отдельно взятого субъекта РФ, восполняющие отсутствие соответствующей федеральной концепции.

Следовательно, теоретически можно предположить, что, если федеральный законодатель уделяет гражданскому обществу недостаточное внимание, то субъекты РФ имеют полную свободу для того, чтобы самостоятельно ликвидировать этот пробел. Практически субъекты РФ пользуются этим правом. Так, Постановлением главы администрации (губернатора) Краснодарского края от 11.10.2013 № 1166 (ред. от 06.04.2015) утверждена государственная программа Краснодарского края «Региональная политика и развитие гражданского общества». Она включает ряд подпрограмм, среди которых «Гармонизация межнациональных отношений и развитие национальных культур»; «Об укреплении единства российской нации»; «Поддержка деятельности институтов гражданского общества в области работы с соотечественниками за рубежом»; «Грантовая поддержка общественных инициатив и мероприятий, направленных на формирование и укрепление гражданского общества и гражданской идентичности». Потребность в принятии соответствующей Программы обосновывалась практическим запросом: по данным Министерства юстиции РФ, в 2014 году только в городе Краснодаре было зарегистрировано более 800

<sup>122</sup> Комарова В.В. Формы участия народа России в формировании стратегии развития России в ее правовом оформлении // Стратегии правового развития России / под ред. О.Ю. Рыбакова. М.: Юстиция, 2015. С. 158 – 202.

общественных объединений, около 300 из которых тесно взаимодействуют с администрацией муниципального образования город Краснодар.

### ***1.2. Региональные особенности института обращений граждан в соотношении со смежными институтами.***

Показательным примером того, каким образом субъекты РФ реализуют свою самостоятельность в работе с гражданским обществом, является функционирование института обращений граждан в органы публичной власти. В соответствии с Федеральным законом от 02.05.2006 г. № 59-ФЗ «О порядке рассмотрения обращений граждан Российской Федерации»<sup>123</sup>, субъекты РФ могут принимать законы, закрепляющие положения, направленные на защиту права граждан на обращение. В том числе дополнительно к федеральным гарантиям они могут устанавливать свои гарантии права граждан на обращение, принимая законы в тех пределах, которые установлены федеральным законодательством. Подобное право субъектов РФ соответствует их конституционным полномочиям по нормативному обеспечению защиты прав и свобод человека и гражданина. Причем, и это особенно важно, они могут только *дополнять* гарантии, предоставленные Федеральным законом, *не снижая* федеральные стандарты государственной защиты права на обращение.

Вместе с тем, наличие возможности далеко не всегда означает ее воплощения в жизнь. Нельзя не заметить, что соответствующая инициатива федерального законодателя заметно снизила интерес субъектов РФ к регулированию данной сферы: принятие Федерального закона об обращениях повлекло не *наращивание*, а *сокращение* объема регионального правового регулирования института обращений. Необходимость устранения противоречий между новым федеральным и прежним региональным законодательством привела к тому, что 44 субъекта РФ из 74-х, где действовали аналогичные законы, их

<sup>123</sup> СЗ РФ. 2006. № 19. Ст. 2060; 2014. № 48. Ст. 6638.

упразднили, а другие субъекты РФ внесли поправки или приняли новые законы об обращениях<sup>124</sup>. С политической точки зрения сказанное означает, что гражданский потенциал федерализма не используется субъектами РФ в должной мере: имея возможность предпринять дополнительные правовые шаги, делающие положение граждан более удобным и комфортным, они не торопятся ею воспользоваться, добровольно уступая инициативу федеральному центру.

«Дополняющий» характер регионального регулирования института обращений отразился в названиях законов субъектов РФ: гарантии реализации указанного права во многих из них напрямую названы «дополнительными». Таковы, например, Закон Амурской области от 06.07.2011 № 510-ОЗ, Закон Архангельской области от 15.03.2012 № 436-29-ОЗ, Закон Астраханской области от 10.04.2012 № 14/2012-ОЗ, Закон Калужской области от 27.03.2008 № 419-ОЗ, Закон Мурманской области от 09.07.2010 № 1249-01-ЗМО, Закон Орловской области от 02.11.2013 № 1554-ОЗ. В законах некоторых субъектов РФ «дополняющий» характер признается опосредовано — например, Закон Алтайского края от 29.12.2006 № 152-ЗС «О рассмотрении обращений граждан Российской Федерации на территории Алтайского края», Закон Московской области от 05.10.2006 № 164/2006-ОЗ «О рассмотрении обращений граждан», Закон Томской области от 11.01.2007 № 5-ОЗ «Об обращениях граждан в государственные органы Томской области и органы местного самоуправления», Закон Чеченской Республики от 05.07.2006 № 12-РЗ «О порядке рассмотрения обращений граждан в Чеченской Республике».

Справедливости ради необходимо отметить, что те субъекты РФ, которые решились на дополнение предоставленных федеральным законодателем гарантий, делают это последовательно и планомерно. Несмотря на признание безусловно приоритета федерального регулирования, сравнительный

---

<sup>124</sup> См.: Карасев А.Т., Савоськин А.В. Законы субъектов РФ об обращениях граждан // Российский юридический журнал. 2015. № 1. С. 48 – 54.

анализ соответствующих законов субъектов РФ обнаруживает достаточно широкий перечень дополнительных гарантий института обращений, вводимых на региональном уровне. В качестве дополнительных выступают следующие законодательные гарантии:

1) определение принципов рассмотрения обращений граждан;

2) нормативное наполнение терминов по содержанию – среди них, например, «коллективное обращение», «должностное лицо», «заявитель»;

3) выделение особых способов подачи обращений – в частности, телеграммой, по телефону и факсу;

4) установление сокращенных сроков рассмотрения отдельных обращений – безотлагательное рассмотрение обращений граждан, касающихся защиты прав ребенка или предложений по предотвращению возможных аварий и иных чрезвычайных ситуаций;

5) регулирование правил проведения личного приема и приема устных обращений – закрепление права на внеочередной личный прием ветеранов Великой Отечественной войны, ветеранов боевых действий и граждан иных льготных категорий или права на личный выездной прием;

6) дополнительные обязанности органов публичной власти – например, по систематическому анализу и обобщению предложений, заявлений и жалоб граждан, содержащихся в них критических замечаний;

7) закрепление права заявителя на возврат документов, приложенных к обращению;

8) упорядочивание работы «прямых и горячих линий»;

9) установление гарантии получения ответа на коллективное обращение и гарантии безопасности гражданина в связи с его обращением, и т. д.

В свою очередь, предоставленные региональному законодателю возможности устанавливать более высокий уровень защиты интересов обращающихся граждан допускают, по

крайней мере, теоретически, апробацию новых механизмов и дополнительных гарантий для их последующего заимствования федеральным законодателем. Несмотря на немногочисленность подобных случаев, они все же иногда имеют место. Так, Закон Ростовской области от 18.09.2006 № 540-ЗС «Об обращениях граждан» содержал указание на государственные учреждения как на адресатов обращений граждан. Соответствующие нормы рассматривал Конституционный Суд РФ в Постановлении от 18.06. 2012 № 19-П по делу о проверке конституционности ч. 1 ст. 1, ч. 1 ст. 2 и ст. 3 Федерального закона «О порядке рассмотрения обращений граждан Российской Федерации» в связи с запросом Законодательного Собрания Ростовской области<sup>125</sup>. В результате рассмотрения некоторые федеральные нормы были признаны неконституционными, а федеральное законодательство, фактически, было скорректировано, исходя из региональной инициативы.

Определяя характер взаимоотношений личности и государства, Суд исходил из того, что «...обусловленная правом гражданина участвовать в предоставленных законом пределах в принятии и реализации решений, затрагивающих его интересы, и контроле за их исполнением *возможность вступить в диалог с субъектами, осуществляющими функции публичной власти*, в целях отстаивания как индивидуального (частного), так и публичного интереса, связанного с поддержанием и обеспечением законности и конституционного правопорядка, является неотъемлемой характеристикой нормативного содержания конституционных основ взаимоотношений личности с обществом и государством и элементом конституционных гарантий защиты прав личности *всеми не противоречащими закону средствами*». Впоследствии региональные положения об обращениях для государственных и муниципальных учреждений, а также иных организаций, выполняющих публично значимые функции, были закреплены на федеральном уровне.

---

<sup>125</sup> Нудненко Л.А., Попова М.А. Концепция ФЗ «О народной законодательной инициативе в РФ» // Конституционное и муниципальное право. 2008. № 9.

Особый, то есть отличающийся от федерального, порядок рассмотрения обращений граждан может быть предусмотрен и в законах субъектов РФ о конституционных (уставных) судах. По состоянию на 2015 год собственные законы о конституционных (уставных) судах действовали в 17 субъектах РФ. Существование подобных органов в системе органов государственной власти субъектов РФ обусловлено федеральным и региональным законодательством, а также проводимой на современном этапе судебной реформой. Однако вопрос о том, учреждать или не учреждать свой конституционный (уставный) суд, предоставлен на усмотрение субъекта РФ: обязательность здесь отсутствует. Поэтому они функционируют не во всех субъектах РФ; есть примеры, когда такие суды юридически учреждены, но не созданы, а в некоторых субъектах РФ ранее созданные суды были ликвидированы.

В соответствии с Федеральным конституционным законом от 31.12. 1996 № 1-ФКЗ «О судебной системе Российской Федерации» (с изменениями и дополнениями) субъекты РФ наделены правом устанавливать порядок рассмотрения дел в конституционных (уставных) судах, включая порядок рассмотрения обращений граждан. Это касается порядка рассмотрения вопросов, отнесенных к компетенции региональных конституционных (уставных) судов — таких, как проверка соответствия нормативных правовых актов органов государственной власти субъекта РФ и органов местного самоуправления основному закону субъекта РФ. Региональный законодатель не вправе регулировать то, что устанавливает федеральный законодатель, а именно, рассмотрение конституционным (уставным) судом обращений, не связанных с проверкой оспариваемого акта, независимо от того, жалобы это граждан на действия работников аппарата суда или запросы пользователей информацией о деятельности суда.

Рациональным представляется подход к рассматриваемой проблематике, который предлагает Республика Татарстан. В Постановлении Кабинета Министров Республики Татарстан

от 02.08.2014 № 569 «Об утверждении Стратегии по правам человека в Республике Татарстан на 2014 – 2018 годы» указывается на то, что «...эффективность деятельности конституционного (уставного) суда во многом предопределяется кругом субъектов, обладающих правом обращения в соответствующий суд. В этой связи развитию основ конституционной юстиции Республики может способствовать законодательное закрепление права на обращение в Конституционный суд Республики Уполномоченного по правам ребенка в Республике и Уполномоченного при Президенте Республики по защите прав предпринимателей и Общественной палаты Республики. Кроме того, в целях обеспечения более широкого доступа граждан к правосудию целесообразно предоставить гражданам возможность обжаловать в Конституционном суде нормативные правовые акты министерств и ведомств, поскольку, как показывает практика, зачастую именно на уровне этих подзаконных актов допускаются нарушения конституционных прав и свобод граждан...».

Является ли наличие такой региональной гарантии важным вкладом в развитие правовой системы федеративного государства? На этот вопрос трудно ответить однозначно, поскольку число субъектов РФ, имеющих собственные конституционные (уставные) суды, составляет менее четверти от общего числа субъектов РФ. Можно, однако, предположить, что права граждан тех 17-ти субъектов РФ, где подобные суды есть, едва ли защищены более эффективно, чем права граждан других субъектов РФ.

### ***1.3. Региональное регулирование института народной законодательной (правотворческой) инициативы.***

В Послании Федеральному Собранию 12 декабря 2012 года Президент РФ особое внимание уделил праву *народной законодательной инициативы*, предложив внести в федеральное законодательство коррективы, делающие обязательным рассмотрение в парламенте получивших гражданскую поддержку

идей. На первый взгляд может показаться, что региональные законодатели в сфере специального законодательного регулирования правотворческой гражданской инициативы опередили федерального законодателя, поскольку в настоящее время народная законодательная инициатива предусмотрена в более чем двадцати субъектах РФ, а в законах Алтайского края, г. Москвы, Ярославской, Брянской и Калужской областей она подробно регламентирована. Но этого, тем не менее, явно недостаточно – доля использующих ее субъектов РФ по-прежнему остается небольшой.

В то же время, если представить ее введение во всех субъектах РФ, то потребуется перевод соответствующего *права* субъектов РФ в разряд их *обязанностей*, а также расширение федеральной законодательной основы непосредственного осуществления гражданами законодательных инициатив. В данной связи в юридической литературе предлагается концепция специального Федерального закона «О народной законодательной инициативе в Российской Федерации»<sup>126</sup>. В настоящее время федеральный и региональный законодатель нередко используют формулу «права и законные интересы»<sup>127</sup>, тем самым проводя различие между правами личности и ее законными интересами. Формулировки законов субъектов РФ, посвященных народной законодательной инициативе, позволяют отнести ее к категории *законного интереса*, который отдельный гражданин имеет в сфере осуществления государственной власти. С принятием Федерального закона «О народной законодательной инициативе в Российской Федерации» народная законодательная инициатива из категории «законный интерес» преобразуется в категорию «субъективное право граждан».

Федеральный закон от 06.10.1999 № 184-ФЗ «Об общих принципах организации законодательных (представительных) и исполнительных органов государственной власти субъектов

<sup>126</sup> Нудненко Л. А., Попова М. А. Концепция ФЗ «О народной законодательной инициативе в РФ» // Конституционное и муниципальное право. 2008. № 9.

<sup>127</sup> Подробнее о категории «законные интересы» см.: Матейкович М. С., Горбунов В. А. Законные интересы в конституционном праве. М.: Норма, 2011.



Российской Федерации»<sup>128</sup> предусматривает принятие законов субъектов РФ о правотворческой инициативе, устанавливая при этом, что право законодательной инициативы в законодательном органе субъекта РФ принадлежит, помимо органов публичной власти, также общественным объединениям и гражданам, проживающим на территории данного субъекта РФ. В региональном законодательстве субъекты права народной инициативы конкретизируются (причем в ходе конкретизации их круг расширяется). В их число попадают: *общественные палаты; общественные организации в лице их республиканских органов* (Республика Карелия); *федерации профсоюзных организаций* (Саратовская область); *советы профессиональных союзов* (Республика Татарстан); *общественно-политических организации* (Республика Удмуртия); *10 тысяч (далее 50 тысяч) жителей, обладающих избирательным правом и подписавших петицию* (г. Москва). Одновременно выделяются субъекты права народной инициативы, которые могут ее реализовать только по вопросам своего ведения: например, это *представители коренных малочисленных народов Севера* (при Сахалинской областной Думе); *областные объединения профсоюзов* (по вопросам, затрагивающим трудовые и иные социальные и экономические права и интересы населения Сахалинской области); *республиканские органы политических партий* (Республика Саха (Якутия)).

Законодательство предусматривает возможность совместной реализации законодательной инициативы несколькими ее субъектами. Такую совместную законодательную инициативу можно сравнить с официальной поддержкой законопроекта, вносимого одним субъектом права законодательной инициативы, получаемой со стороны других носителей данного права. Такая поддержка не имеет юридического значения для движения законопроекта, но делает значимость выраженной в нем позиции более весомой. Иначе говоря, природа законодательной инициативы, широкий круг ее субъектов, наделен-

---

<sup>128</sup> СЗ РФ. 1999. № 42. Ст. 5005; 2015. № 29 (ч. 1). Ст. 4359.

ных публично-властными полномочиями и определенным образом включенных в отношения народного представительства – одна из гарантий разумного соединения на первой стадии законотворчества представительных и профессиональных начал<sup>129</sup>. Такие доктринальные подходы к кругу субъектов законодательной инициативы, используемые в отношении к федеральному парламенту, вполне применимы и к региональным законодательным органам государственной власти.

Нормы Федерального закона, относящиеся к праву законодательной инициативы, были предметом рассмотрения в Конституционном Суде РФ по запросу Правительства Республики Ингушетия. Правовая позиция Суда сводилась к тому, что «... законодатель, исходя из основ конституционного строя, закрепил в них лишь такие положения - относящиеся к *праву законодательной инициативы...*, которые имеют общее, принципиальное значение, затрагивают существенные свойства законодательного процесса и взаимодействия органов законодательной и исполнительной власти в федеративном правовом государстве и потому должны реализовываться в организации и деятельности как федеральной власти, так и власти субъектов РФ; при этом *регулирование конкретных вопросов организации и деятельности органов государственной власти субъектов РФ осуществляется их законодательством*»<sup>130</sup>.

Законы субъектов РФ о законодательной (правотворческой) инициативе (например, Закон Ростовской области от 03.03.2014 № 121-ЗС «О гражданской инициативе в Ростовской области») устанавливают:

- 1) виды вносимых проектов нормативных актов;
- 2) порядок формирования и регистрации инициативной

<sup>129</sup> Кокотов А.Н. Законодательная инициатива в федеральном парламентском законодательном процессе // Конституционное и муниципальное право. 2013. № 11. С. 60 – 63.

<sup>130</sup> Определение КС РФ от 08.06.2000 № 91-О «По запросу Правительства Республики Ингушетия о проверке конституционности ч. 1 ст. 2, ст. 5, 6, 7, 8, п. 2 ст. 9, ст. 21 и п. 4 ст. 23 ФЗ «Об общих принципах организации законодательных (представительных) и исполнительных органов государственной власти субъектов РФ» // СЗ РФ. 2000. № 28. Ст. 3000.

группы по выдвижению и реализации права гражданской законодательной инициативы;

3) особенности сбора подписей в поддержку инициативы и их проверки;

4) правила регистрации инициативы и ее рассмотрения в законодательном органе и др. Требования к оформлению законодательной инициативы устанавливаются, как правило, путем утверждения соответствующих форм (например, в приложении к Закону Москвы от 11.12. 2002 № 64 «О гражданской законодательной инициативе в городе Москве»).

Стоит подчеркнуть, что в региональном законодательстве есть примеры по-настоящему специфического – не предусмотренного не только в других субъектах РФ, но и в законодательстве самой Российской Федерации – регулирования права народной законодательной инициативы. Так, Закон Санкт-Петербурга от 02.10.2003 № 522-77 (ред. от 02.10.2008) «Об официальном толковании законов Санкт-Петербурга» в ст. 8 «Субъекты права законодательной инициативы официального толкования закона Санкт-Петербурга» устанавливает, что таким правом обладают субъекты права законодательной инициативы в Законодательном Собрании Санкт-Петербурга, определенные Уставом города. Далее предусматривается, что *гражданам и юридическим лицам, включая общественные объединения, предоставляется право обращаться к субъектам права законодательной инициативы в Законодательном Собрании Санкт-Петербурга с предложениями об официальном толковании городских законов.* При рассмотрении предложений граждан и юридических лиц об официальном толковании закона Санкт-Петербурга субъект права законодательной инициативы в Законодательном Собрании либо отклоняет предложение об официальном толковании закона, либо принимает его и решает вопрос о разработке проекта закона по данному предложению.

В рассматриваемом Законе (ст. 1) содержится нормативное определение «официального толкования закона Санкт-

Петербурга»: это «разъяснение, даваемое в форме закона Санкт-Петербурга для установления смыслового значения правовых норм закона Санкт-Петербурга в целях раскрытия воли законодателя» Такое толкование законов города обязательно для всех, кто применяет соответствующую правовую норму закона Санкт-Петербурга. Действующая норма п. 2 ст. 8 Закона о том, что «оформленные в виде законопроекта предложения об официальном толковании законов Санкт-Петербурга вносятся субъектами права законодательной инициативы в Законодательное Собрание в порядке, установленном *Уставом* города и *Регламентом* заседаний Законодательного Собрания», в прежней редакции была предметом рассмотрения в Уставном суде Санкт-Петербурга. Ранее п. 2 предусматривал, что оформленные в виде законопроекта предложения об официальном толковании законов Санкт-Петербурга вносятся субъектами права законодательной инициативы в Законодательное Собрание Санкт-Петербурга в порядке, установленном только *Регламентом* заседаний Законодательного Собрания. Постановлением Уставного суда Санкт-Петербурга от 02.10.2008 N 015/08-П эти нормы были признаны не соответствующими Уставу Санкт-Петербурга в той мере, в которой положениями Устава города в системе действующего правового регулирования может допускаться возможность регулирования положениями Регламента заседаний Законодательного Собрания общественных отношений, возникающих в связи с осуществлением права законодательной инициативы в Законодательном Собрании, выходящих за рамки подготовки и проведения заседаний Законодательного Собрания.

Таким образом, обобщая рассмотренные подходы, можно выделить два обстоятельства. С одной стороны, имеющаяся у субъектов федеративного государства возможность конкретизировать и расширять имеющееся у граждан право законодательной инициативы способна позитивно сказываться на развитии гражданского общества: теоретически вполне представима ситуация, в которой региональная регламентация этой

сферы оказывается настолько передовой и прогрессивной, что обеспечивает тому или иному субъекту РФ статус «флагмана» и «передовика» гражданского участия, поощряющего население к широкому и каждодневному вовлечению в демократический процесс. Некоторые субъекты РФ действительно опережают в данном отношении федерального законодателя, используя тем самым гражданский и демократический потенциал федеративной государственности на благо избирателей. С другой стороны, в тех правовых условиях, когда собственная конституционно очерченная исключительная компетенция у субъектов федерации отсутствует, они вынуждены действовать сугубо в рамках, предписываемых федеральным законодателем, а свобода их маневра оказывается символической. Иначе говоря, если федерация вдруг решит ограничить, ущемить, сузить право общественной законодательной инициативы, субъекты ничего не смогут противопоставить такому решению.

#### ***1.4. Региональное регулирование института наказов избирателей.***

В исключительном ведении Российской Федерации и в сфере совместного ведения Федерации и ее субъектов, т.е. на федеральном уровне, институт наказов избирателей не предусмотрен, поскольку федеральные депутаты работают на основе свободного мандата. Соответственно, регулирование наказов избирателей – сфера собственного ведения субъектов РФ, т.е. то, что федеральная Конституция относит к их «остаточной» компетенции. Поэтому законы субъектов РФ регулируют вопросы *учета, предварительного изучения, систематизации и исполнения наказов избирателей*, а также вопросы финансирования мероприятий по их реализации во взаимосвязи с институтом обращений (например, Закон Архангельской области от 28.02. 2006 № 147-9-ОЗ «О наказах избирателей и обращениях граждан к депутатам Архангельского областного собрания депутатов»).

В принципе, указы (наряду с отчетом и отзывом депутата) в концепции императивного мандата обеспечивают юридиче-

скую связь депутата со своими избирателями, и потому они близки к такой разновидности обращений, как предложения граждан. Для граждан институт наказов выступает формой реализации имеющегося у них конституционного права непосредственно участвовать в управлении делами государства, а это предполагает федеральное обеспечение статуса наказов. В развитие такого подхода к наказам предлагается<sup>131</sup> дополнить Федеральные законы «О политических партиях» и «Об общих принципах организации законодательных (представительных) и исполнительных органов государственной власти субъектов РФ» нормами как общего, так и специального характера.

Некоторые субъекты РФ регламентируют этические основы взаимоотношений народных избранников с избирателями, устанавливая для депутатов императивные нормы, которые регулируют представление ими интересов своих избирателей. Так, Постановление Московской городской Думы от 23.11.2005 № 336 «Об Этическом кодексе депутата Московской городской Думы» обязывает депутата:

- 1) следовать присяге, принесенной при вступлении в должность;
- 2) осуществлять свою деятельность в соответствии с наказами избирателей и обещаниями, данными депутатом в период предвыборной кампании;
- 3) не давать публичных обещаний, которые заведомо не могут быть выполнены;
- 4) на встречах с избирателями представлять достоверную информацию о деятельности Московской городской Думы;
- 5) проявлять уважение и терпимость к убеждениям избирателей, традициям, культурным особенностям этнических и социальных групп, религиозных конфессий, способствовать межнациональному и межконфессиональному миру и согласию;
- 6) проявлять выдержку и корректность, особенно в тех ситуациях, когда собственная позиция депутата расходится с мнением избирателя.

---

<sup>131</sup> Карасев А.Т., Савоськин А.В. Конституционно-правовой статус депутата в РФ. Екатеринбург, 2013. С. 116.

В целом регулирование работы депутатского корпуса с наказами электората остается для регионального законодательства периферийной и далеко не первостепенной сферой, не оказывающей серьезного влияния на поощрение гражданской активности россиян.

### ***1.5. Региональное регулирование новых видов института обращений граждан.***

Федеральный закон «Об организации предоставления государственных и муниципальных услуг» от 27.07.2010 № 210-ФЗ<sup>132</sup> содержит указание на то, что особенности подачи и рассмотрения жалоб на решения и действия (бездействие) органов государственной власти субъектов РФ и их должностных лиц, государственных гражданских служащих органов государственной власти субъектов РФ устанавливаются нормативными правовыми актами субъектов РФ. Такой подход федерального законодателя ограничивает регионального законодателя в самостоятельном правовом регулировании порядка досудебного (внесудебного) обжалования заявителем решений и действий (бездействий) органа, предоставляющего государственную услугу, оставляя за субъектом РФ право принимать свои акты *только для установления особенностей подачи и рассмотрения досудебных (внесудебных) жалоб.*

Тем не менее, некоторые субъекты РФ принимают самостоятельные законы, полностью посвященные досудебному обжалованию государственных услуг (например, Закон Костромской области от 05.05.2012 № 224-5-ЗКО «О порядке подачи и рассмотрения жалоб на нарушение порядка предоставления государственных услуг на территории Костромской области»), которые содержат положения, не встречающиеся в федеральном законодательстве и направленные на дополнительную защиту прав граждан (например, права заявителя обращаться с просьбой об истребовании документов, подтверждающих его доводы). В то же время другие субъекты РФ

---

<sup>132</sup> СЗ РФ. 2010. № 31. Ст. 4179; 2015. № 29 (ч. 1). Ст. 4342.

в своих законах о государственных и муниципальных услугах воспроизводят федеральные нормы буквально, не выделяя для себя каких-либо особенностей. Дублирование федеральных норм или отсылка к ним присущи и региональному законодательству в других сферах, касающихся гражданского общества — например, законам по поводу запросов информации. Таковы, в частности, Закон Курганской области от 26.11. 2009 № 512 «Об обеспечении доступа к информации о деятельности органов государственной власти Курганской области», Закон Иркутской области от 03.11.2011 № 105-ОЗ «Об обеспечении доступа к информации о деятельности государственных органов Иркутской области и губернатора Иркутской области» и др.

Таким образом, в данной сфере, как и в других рассматриваемых сферах, региональное регулирование института обращений граждан (со смежными институтами) развивается в направлении, определенном федеральным законодателем, но с учетом собственных правовых возможностей субъектов РФ. В своей законодательной активности субъекты РФ в чем-то опережают федерального законодателя, а в чем-то, следуя за ним, его дополняют. Предлагаемые ими дополнительные региональные гарантии федеральных стандартов различаются по степени своей эффективности: среди них есть как очевидно неэффективные, так и перспективные — востребованные как другими субъектами РФ, так и самой Федерацией.

### ***1.6. Особенности регионального регулирования института общественного контроля.***

Еще одной сферой, где субъекты РФ могут проявлять самостоятельность, регулируя деятельность гражданского общества, стал общественный контроль. Федеральный закон от 21.07.2014 № 212-ФЗ «Об основах общественного контроля в Российской Федерации»<sup>133</sup> является нормативным источником для легализации и развития различных форм общественного контроля, определяет перечень возможных субъек-

---

<sup>133</sup> СЗ РФ. 2014. № 30 (ч. 1). Ст. 2485.



тов общественного контроля и механизмы реализации права граждан на непосредственное управление делами государства в Российской Федерации. В свою очередь, субъекты РФ довольно активно включились в процесс разработки и принятия собственных законов о порядке и процедурах общественного контроля; это, вероятно, приведет к появлению его новых форм, поскольку в диалог с органами публичной власти вовлечены общественные объединения различной профессиональной специализации.

Ряд субъектов РФ принял соответствующие законы в 2014 году – сразу за Федеральным законом (например: Закон Ханты-Мансийского автономного округа – Югра» от 19.11.2014 № 96-ОЗ «Об общественном контроле в Ханты-Мансийском автономном округе – Югре»; Закон Орловской области от 08.12.2014 № 1711-ОЗ «Об отдельных правоотношениях, связанных с осуществлением общественного контроля в Орловской области»). Однако пик законодательной активности, затрагивающей эту сферу, пришелся на 2015 год (Закон Тюменской области от 25.02.2015 № 5 «Об осуществлении общественного контроля в Тюменской области»; Закон Магаданской области от 27.02.2015 № 1867-ОЗ «Об общественном контроле в Магаданской области»; Закон Пензенской области от 04.03.2015 № 2679-ЗПО «О порядке организации и осуществлении общественного контроля в Пензенской области»; Закон Челябинской области от 13.04.2015 №155-ЗО «Об общественном контроле в Челябинской области»; Закон Курской области от 28.04.2015 № 39-ЗКО «О некоторых вопросах осуществления общественного контроля в Курской области»; Закон Тамбовской области от 29.04.2015 № 522-З «О регулировании отдельных вопросов в сфере осуществления общественного контроля в Тамбовской области»; Закон Новосибирской области от 02.06.2015 № 551-ОЗ «Об отдельных вопросах организации и осуществлении общественного контроля в Новосибирской области»; Закон Воронежской области от 05.06.2015 № 103-ОЗ «О регулировании отдельных вопро-

сов осуществления общественного контроля в Воронежской области» и др.). Разнообразие названий региональных законов указывает на то, что объем регулирования общественного контроля довольно широк, хотя отсылки к нормам Федерального закона нередко представляются избыточными.

Некоторые субъекты РФ выбрали максимально «простой» способ регулирования общественного контроля. Так, Закон Мурманской области от 14.11.2014 № 1781-01-ЗМО «О дополнительных мерах обеспечения общественного контроля» состоит всего лишь из двух статей, причем одна из них устанавливает вступление Закона в силу со дня его официального опубликования. В ст. 1 установлено, что *дополнительно к федеральным мерам* органы государственной власти Мурманской области и государственные областные организации:

1) по запросам организаторов общественного контроля дают письменные и устные разъяснения по возникающим в ходе контрольных мероприятий вопросам;

2) обеспечивают представителям организаторов общественного контроля возможность присутствия на совещаниях и других мероприятиях, проводимых органами государственной власти и государственными областными организациями, при рассмотрении итоговых документов, подготовленных по результатам общественного контроля;

3) размещают на своих официальных сайтах в сети Интернет: проекты разработанных ими областных нормативных правовых актов, информацию о других проектах своих решений; информацию о начале процедуры общественного контроля и его организаторе (наименование, контактная информация) — в течение двух рабочих дней со дня получения информации о начале процедуры общественного контроля; итоговый документ, подготовленный по результатам общественного контроля — в течение двух рабочих дней со дня его предоставления организатором общественного контроля; ответ по результатам рассмотрения итогового документа — в день его направления организатору общественного контроля.

Другие субъекты РФ принимают «полноценные», вполне «объемные» законы об общественном контроле, содержащие, в том числе, и собственный понятийный аппарат (само понятие «общественный контроль», как правило, лишено элементов новизны по сравнению с федеральным законодательством; как, например, в ст. 3 Закона Алтайского края от 29.06.2015 № 52-ЗС «Об общественном контроле в Алтайском крае»). Есть субъекты РФ, где действуют законы, принятые еще до появления Федерального закона и нацеленные на регулирование общественного контроля; например, Закон города Москвы от 12.03.2014 № 9 «Об обеспечении открытости информации и общественном контроле в сферах благоустройства, жилищных и коммунальных услуг». Согласно ст. 5 данного Закона:

1) Общественная палата города Москвы осуществляет общественный контроль в сферах благоустройства, жилищных и коммунальных услуг в порядке, предусмотренном Законом Москвы от 04.07.2012 № 34 «Об Общественной палате города Москвы» и данным Законом;

2) Общественные советы и иные консультативно-совещательные органы, создаваемые при органах исполнительной власти города Москвы, могут осуществлять общественный контроль в сферах благоустройства, жилищных и коммунальных услуг в порядке, установленном Правительством Москвы;

3) Общественный контроль в сферах благоустройства, жилищных и коммунальных услуг может осуществляться профессиональными союзами и их объединениями (ассоциациями), саморегулируемыми организациями и иными некоммерческими организациями в случаях и порядке, которые установлены законодательством Российской Федерации.

Жители города Москвы могут осуществлять общественный контроль в сферах благоустройства, жилищных и коммунальных услуг, в том числе посредством:

- 1) получения (сбора) информации в информационных системах города Москвы в соответствии с требованиями к таким системам и в иных источниках, не запре-

- ценных законодательством Российской Федерации;
- 2) направления сообщений в информационные системы города Москвы, указанные в данном Законе, в соответствии с требованиями к таким системам либо обращений в уполномоченные органы исполнительной власти города Москвы в соответствии с законодательством Российской Федерации о порядке рассмотрения обращений граждан;
  - 3) проверки качества решения органами исполнительной власти проблемы, указанной в сообщении в информационные системы города Москвы либо в обращении в уполномоченные органы исполнительной власти города Москвы.

Отраслевой подход, как особенность регионального правового регулирования участия граждан и их объединений в общественном контроле, характерен для законов субъектов РФ, принятых раньше Федерального закона. В сферу отраслевого общественного контроля, помимо благоустройства, жилищных и коммунальных услуг, входят также бюджетные инвестиции (Закон Красноярского края от 09.06.2011 № 12-5979 «Об общественном и государственном контроле за осуществлением бюджетных инвестиций в крупные социальные объекты») и экология (Закон Кабардино-Балкарской Республики от 17.03.2014 № 6-РЗ «Об общественном экологическом контроле»).

Особенности регионального опыта правового регулирования участия граждан в общественном контроле сосредоточены, помимо отраслевого подхода, также и в определении понятия и содержания общественного контроля<sup>134</sup>. В Законе Республики Саха (Якутия) от 30.04.2014 1305-3 № 167-V «Об общественном контроле в Республике Саха (Якутия)» в понятие «общественный контроль» включена категория «общественные интересы» как осознаваемые обществом потребно-

---

<sup>134</sup> Соколова О. С. Правовое регулирование участия граждан в общественном контроле // Административное и муниципальное право. 2015. № 2. С. 133 – 138.

сти в обеспечении благополучия, безопасности, стабильности, устойчивом развитии общества, представлении и защите прав и свобод человека и гражданина, предусмотренных Конституцией РФ, законодательством РФ, Конституцией (Основным законом) и законодательством Республики Саха (Якутия). В открытом перечне субъектов общественного контроля, согласно Закону, граждане указаны первыми, за ними названы объединения граждан, некоммерческие организации, общественная палата, общественные советы при исполнительных органах государственной власти, общественные советы (палаты) муниципальных образований, профессиональные союзы, их ассоциации и объединения. В соответствии с Законом Пермского края от 21.12.2011 № 888-ПК «Об общественном (гражданском) контроле в Пермском крае» граждане, общественные объединения, региональные группы общественного контроля как субъекты общественного (гражданского) контроля составляют акт по результатам такого контроля, который обязаны рассмотреть государственные органы, органы местного самоуправления, их должностные лица. Интересно, что если в Республике Саха (Якутия) формами общественного контроля являются наблюдение, проверка и оценка соответствия общественным интересам деятельности органов государственной власти Республики Саха (Якутия), органов местного самоуправления и иных объектов общественного контроля, то в Пермском крае – наблюдение за соблюдением прав и законных интересов граждан, т. е. сфера общественного (гражданского) контроля выходит за пределы публичного управления.

В законодательстве субъектов РФ встречаются и неординарные подходы к регламентации общественного контроля, который, по сути, утрачивает свои качества «общественного». Так, в Законе Ульяновской области от 06.11.2013 № 208-ЗО «О Палате справедливости и общественного контроля в Ульяновской области» правовой статус данного органа установлен таким образом, что он выступает *постоянно действующим государственным органом* Ульяновской области. Возникает вопрос:

насколько орган общественного контроля, переформатированный подобным образом, имеет отношение к гражданскому обществу?

Отдельного рассмотрения заслуживает *вопрос о соотношении федеральных и региональных подходов к субъектам общественного контроля*.

Федеральным законом к субъектам общественного контроля на региональном уровне отнесены следующие субъекты:

- «необходимые субъекты» (их субъекты РФ *должны создавать*), среди которых:
  - 1) общественные палаты субъектов РФ;
  - 2) общественные советы при законодательных (представительных) и исполнительных органах государственной власти субъектов РФ;
- «возможные субъекты» (*могут создаваться* субъектами РФ для осуществления общественного контроля в случаях и порядке, которые предусмотрены законодательством Российской Федерации), а именно:
  - 1) общественные наблюдательные комиссии;
  - 2) общественные инспекции;
  - 3) группы общественного контроля;
  - 4) иные организационные структуры общественного контроля.

Региональные общественные палаты, как «необходимый субъект» общественного контроля, занимают второй уровень в трехуровневой системе общественных палат в Российской Федерации<sup>135</sup>. В современном состоянии правовых основ региональных общественных палат имеются определенные различия; в то же время эти правовые основы испытывают заметное влияние Федерального закона «Об Общественной палате Российской Федерации». Если в субъекте РФ имеется соответствующий закон, то он либо копирует Федеральный закон, либо не использует словосочетание «общественная палата». В

---

<sup>135</sup> Гриб В.В. Место и роль общественных палат в системе общественного контроля в РФ// Конституционное и муниципальное право. 2015. № 5. С. 33–38.

ряде субъектов РФ статус общественных палат регулируется подзаконными нормативными правовыми актами (как правило, это акты главы субъекта РФ).

Спектр общественного контроля, который осуществляется общественными палатами субъектов РФ, различен. В разных субъектах РФ они могут контролировать:

- 1) только деятельность исполнительных органов государственной власти;
- 2) деятельность правительства, органов исполнительной власти и органов местного самоуправления;
- 3) деятельность органов государственной власти. Разнообразие правовых статусов общественных палат в субъектах РФ, ведущее к разбалансированию интересов региональных органов публичной власти и институтов гражданского общества, стало основой для инициативы Общественной палаты РФ разработать «модельный» федеральный закон «Об основных принципах организации деятельности общественных палат субъектов Российской Федерации». Такой закон мог бы предложить нормативные модели формирования и деятельности общественных палат, из которых субъекты РФ могли бы выбрать «свою» модель.

Региональные общественные палаты «доминируют» среди субъектов общественного контроля. Но возложение на них широких полномочий по общественному контролю представляется крайне упрощенным решением, учитывая невысокий уровень и низкое качество общественных экспертиз законопроектов<sup>136</sup>. Считается, что попытки субъектов РФ регулировать сферу общественного контроля возложением всех конкурсных процедур по формированию общественных советов на общественные палаты приведут к бюрократизации работы общественников. Учитывая, что процедуры общественного

<sup>136</sup> См.: Лобанов И.В. Правовое регулирование взаимодействия Общественной палаты субъекта РФ с органами государственной власти и другими структурами // Известия Саратовского университета. Серия «Экономика. Управление. Право». 2015. Т. 15. Вып. 1. С. 95 – 99.

контроля в настоящее время затрагивают органы исполнительной власти на региональном уровне, представляется важным вовлечь в контрольные мероприятия законодательные органы власти.

### ***1.7. Федеральные и региональные подходы к формам общественного контроля.***

Федеральное регулирование предусматривает две группы форм общественного контроля (допуская осуществление общественного контроля одновременно в нескольких формах):

- «самодостаточные» формы, предполагающие:
  - 1) общественный мониторинг;
  - 2) общественную проверку;
  - 3) общественную экспертизу;
  - 4) иные формы, не противоречащие закону;
- *формы взаимодействия* институтов гражданского общества с органами публичной власти, включающие:
  - 1) общественные обсуждения;
  - 2) общественные (публичные) слушания;
  - 3) другие формы взаимодействия.

На региональном уровне формы общественного контроля наряду с общим регулированием (в законах об общественном контроле) закрепляются и в специальных (отдельных) законах о той или иной форме общественного контроля. Так, Закон Челябинской области от 23.10.2014 № 20-ЗО «О порядке проведения публичных слушаний по проектам законов Челябинской области об областном бюджете на очередной финансовый год и плановый период и об исполнении областного бюджета» определяет порядок проведения публичных слушаний по проектам «бюджетных» законов. Проводятся публичные слушания в Законодательном Собрании публично и открыто, в порядке, установленном его Регламентом для проведения депутатских и публичных слушаний, с учетом особенностей, установленных данным Законом. В Законе особо указывается, что в случае проведения публичных слушаний по проектам за-



конов о бюджете территориального фонда обязательного медицинского страхования на очередной финансовый год и об исполнении бюджета территориального фонда обязательного медицинского страхования, учитываются особенности, установленные данным Законом.

Участниками таких публичных слушаний наряду с депутатами Законодательного Собрания, представителями органов государственной власти Российской Федерации и Челябинской области, органов местного самоуправления могут быть и представители общественных объединений, политических партий, средств массовой информации и другие граждане. Лица, желающие участвовать в публичных слушаниях, подают заявки на участие в письменной форме или электронной форме через официальный сайт Законодательного Собрания в сети Интернет по адресу, указанному в извещении. Порядок участия установлен для граждан и организаций: заявки от граждан должны содержать анкетные данные (фамилию, имя, отчество, место жительства, контактный телефон); заявки от организаций, общественных объединений, подписанные руководителем, должны содержать наименование организации, общественного объединения, а также место нахождения, контактный телефон, фамилии, имена, отчества их представителей.

Председатель Законодательного Собрания принимает *решение* о проведении публичных слушаний *в течение одного рабочего дня* со дня опубликования Правительством Челябинской области в официальных печатных изданиях органов государственной власти законопроектов, официально внесенных в Законодательное Собрание и принятых им к рассмотрению, определяя при этом дату, время и место их проведения, состав рабочей группы по подготовке и проведению публичных слушаний, план мероприятий по подготовке и проведению публичных слушаний, путем издания соответствующего распоряжения. По результатам публичных слушаний составляется протокол, содержащий обобщенную информацию об их ходе, в том числе о мнениях их участников, поступивших предложе-

ниях и заявлениях, об одобренных большинством участников слушаний рекомендациях к законопроектам.

В отношении публичных слушаний воспроизводится та же закономерность, которая характерна и для других форм общественного контроля: даже заметное расширение субъектами РФ того поля, которое устанавливается для гражданского общества, желающего контролировать действия власти, не сказывается на качестве контроля, осуществляемого в условиях политической монополии. Это означает, что одной только инициативы субъектов РФ для построения настоящего гражданского общества недостаточно: федерализм заработает в России только после того, как демократизации подвергнется вся политическая система.

Представляется уместным остановиться на *особенностях общественного контроля в сфере государственных закупок*. Новый Федеральный закон от 05.04.2013 № 44-ФЗ «О контрактной системе в сфере закупок товаров, работ, услуг для обеспечения государственных и муниципальных нужд»<sup>137</sup>, вступивший в силу 01.01.2014, в отличие от прежнего аналогичного Закона, предусматривает регламентацию вопросов общественного контроля над эффективностью государственных закупок, содержит ряд элементов антикоррупционной направленности, к которым, в частности, относятся и вопросы общественного контроля и общественного обсуждения. Согласно новому Закону, общественный контроль над соблюдением законодательства РФ и иных нормативных правовых актов о контрактной системе в сфере закупок вправе осуществлять *граждане, общественные объединения и объединения юридических лиц*, а органы государственной власти обязаны обеспечивать возможность такого контроля.

Органы государственной власти субъектов РФ в соответствии со своей компетенцией и в случаях, предусмотренных законодательством Российской Федерации о контрактной системе в сфере закупок, принимают собственные правовые

---

<sup>137</sup> СЗ РФ. 2013. № 14. Ст. 1652; 2015. № 29 (ч. 1). Ст. 4346.

акты, регулирующие соответствующие отношения. Так, общественный контроль в Москве в этой сфере имеет свои особенности<sup>138</sup>. Здесь установлена своя практика закупок, утвержденная Постановлением Правительства Москвы от 24.02.2012 № 67-ПП «О системе закупок города Москвы», согласно которой в городе действует двухуровневая система размещения заказа. Все заказы разделены на два вида - заказы первого уровня и заказы второго уровня. К заказам первого уровня, в частности, отнесены заказы, начальная (максимальная) цена контрактов по которым равна либо превышает 50 млн. руб.; заказы, сведения по которым составляют государственную тайну; заказы, которые размещаются путем проведения совместных торгов на поставку одноименных товаров, выполнение одноименных работ, оказание одноименных услуг и начальная (максимальная) цена контрактов по которым равна либо превышает 10 млн. руб. Размещение заказов города Москвы первого уровня осуществляет Департамент Москвы по конкурентной политике во взаимодействии с заказчиками. Все иные заказы относятся к заказам второго уровня.

В декабре 2012 года были внесены изменения в систему закупок города Москвы. Согласно этим изменениям, размещение заказов города Москвы на сумму свыше 1 млрд. руб. (включительно) должно осуществляться без согласования с мэром, но *с обязательной процедурой общественного обсуждения*. Обязанность по проведению данной процедуры возложили на Департамент города Москвы по конкурентной политике. В марте 2013 года внесено изменение, согласно которому на тендерный комитет возложена функция по проведению общественного обсуждения при размещении заказа города Москвы. В апреле 2013 года в два раза (с 1 млрд. до 500 млн. руб.) был снижен порог для назначения обязательной процедуры общественного обсуждения закупок в Москве. На сегодняшний день всего шесть субъектов РФ, включая Москву,

<sup>138</sup> Осипов В. Подлежит обсуждению. Как тема общественного контроля отражена в ФЗ-44 // Информационно-аналитическое издание Бюллетень Оперативной Информации «Московские Торги». 2014. № 1. С. 58 – 59.

снизили порог начальной (максимальной) цены контракта для общественного обсуждения до 500 млн. рублей<sup>139</sup>.

В Москве общественное обсуждение закупок, начальная (максимальная) цена одного из лотов по которой в расчете на один год исполнения составляет от 500 млн. (включительно) до 1 млрд. руб., проводится на форуме сайта [www.zakupki.mos.ru](http://www.zakupki.mos.ru). Общественное обсуждение закупок, начальная (максимальная) цена одного из лотов по которой в расчете на один год исполнения составляет от 1 млрд. руб. (включительно), проводится на форуме официального сайта [www.zakupki.gov.ru](http://www.zakupki.gov.ru).

Положение о системе закупок в городе Москве было также дополнено новым специальным разделом «Общественный контроль закупок города Москвы», в котором закреплены полномочия тендерного комитета в области участия в общественном контроле над закупочной деятельностью органов государственной власти Москвы; полномочия представителей объединений юридических лиц и граждан, участвующих в общественном контроле закупок города, перечень которых формирует тендерный комитет совместно с общественным советом по развитию конкуренции в Москве.

**Однако, как показывает практика, в сфере закупок большей свободой обладает заказчик, многое остается на его усмотрение, в то время как общественное обсуждение предусмотрено именно в качестве инструмента, призванного сдерживать заказчиков в их устремлениях.** Мониторинг планов-графиков закупок, проведенный Национальной ассоциацией институтов закупок, свидетельствует, что в 40% случаев заказчики не указывают в плане-графике информацию о проведении обязательного общественного обсуждения. Сегодня это основной вид нарушений, связанный с общественным обсуждением государственных закупок на этапе планирования. Часто обсуждения проводятся так, чтобы максимально ограничить граждан в их участии: по нескольким объектам обсуждение проходит в одно

<sup>139</sup> Сухаренко А. Н. Влияния института общественного контроля на снижение уровня коррупции в сфере госзакупок // Российская юстиция. 2015. № 3. С. 45 – 47.

и то же время, в одном и том же месте, с одним и тем же кругом участников (как правило, это должностные лица органов публичной власти), единственным представителем «гражданского общества» на всех этих обсуждениях выступает один и тот же эксперт от Национальной ассоциации института закупок.

Вопрос об эффективности общественных обсуждений непосредственно связывается с объектом закупок: если речь идет о сложных отраслях производства, строительства или медицины, то анализ информации о закупке требует профессиональной квалификации, большого времени и понимания нюансов; в то время как общественного контролера может заинтересовать покупка предметов роскоши или завышенная цена на товары широкого спроса. **Очевидно, что при всей прозрачности государственных закупок, которой удалось достигнуть на сегодняшний день, механизм общественного контроля и регулирования нуждается в доработке.**

В целом же региональная правовая модель общественного контроля имеет некоторые позитивные отличия от федеральной модели прежде всего за счет того, что в законах субъектов РФ более полно закрепляется статус граждан как субъектов общественного контроля и предусматриваются прямые, а не опосредованные формы их участия в этом деле. Тем не менее, и здесь у региональных законодателей есть основательные резервы для того, чтобы упрочить и расширить вклад гражданского общества в формирование государственной политики.

### ***1.8. Особенности регионального регулирования института опроса граждан.***

В теории<sup>140</sup> опрос (или иногда – консультативный референдум) как институт непосредственной демократии представляет собой выявление мнения граждан посредством их голосования по общественно значимому вопросу. Позиция, получив-

---

<sup>140</sup> Авакьян С. А. Конституционный лексикон: Государственно-правовой терминологический словарь. М.: Юстицинформ, 2015. С. 468, 469.

шая поддержку большинства участников опроса, оформляется принятием нормативного правового акта компетентного органа публичной власти. Региональные особенности института опроса связаны с характеристиками его основных элементов<sup>141</sup>:

- *понятие опроса*: трансформация опроса как формы прямой демократии в форму социологического опроса (осуществляется посредством анкет, заполняемых гражданами, их ответов на вопросы, задаваемые соответствующими лицами на улицах, по месту работы, по телефону и др.);
- *предмет опроса (круг вопросов, решаемых посредством опроса)*: 1) вопросы, отнесенные к ведению субъекта РФ; 2) вопросы, относящиеся к предметам совместного ведения, если они не урегулированы Конституцией РФ и федеральными законами; 3) вопросы, находящиеся в ведении субъекта РФ, совместном ведении Российской Федерации и субъекта РФ; 4) любые вопросы, непосредственно затрагивающие интересы жителей субъекта РФ; 5) отдельные вопросы административно-территориального устройства; 6) вопросы, подлежащие обязательному вынесению на опрос; 7) вопросы, которые не могут выноситься на опрос;
- *территориальные пределы*: опрос проводится на всей территории субъекта РФ или на ее части; решение о проведении опроса только для определенной территории принимает законодательный орган, на всей территории – орган государственной власти;
- *субъектный состав*: участники и инициаторы: *участники* – граждане РФ, достигшие 18 лет, обладающие активным избирательным правом на выборах депутатов; *инициаторы* – не менее четверти депутатов законодательного органа, глава субъекта РФ, не менее одной четверти представительных органов местного самоуправления,

---

<sup>141</sup> Подробно см.: Курячая М.М. Опрос граждан как форма участия населения в решении вопросов государственного управления в субъектах РФ // Конституционное и муниципальное право. 2015. № 5. С. 39–46.

органы местного самоуправления (представляющие не менее одной четверти жителей), не менее определенного числа избирателей; опрос может проводиться на основе *коллективного обращения (петиции)* установленного числа граждан;

- *формы опроса*: тайное, открытое, закрытое, поименное, тайное голосование по опросным листам (или спискам), на участках проведения опроса или по месту жительства, на собраниях жителей;
- *процессуальные сроки* (на различных этапах): 10 дней, 15 дней, 30 дней, 35 дней, 50 дней, 60 дней;
- *правовые последствия*: мнение граждан считается выявленным в пользу вопроса, если на него ответили утвердительно более половины граждан, принявших участие в опросе;
- *юридическая сила решения, принятого по результатам опроса*: рекомендательный характер (мнение граждан учитывается при принятии решений органами публичной власти), консультативный характер (учет мнения граждан при разработке правовых актов и в разъяснительной работе с населением).

Законодательное регулирование опросов и практика их применения предусмотрены лишь в 9 субъектах РФ, что свидетельствует о сложившейся общероссийской тенденции постепенного нивелирования институтов непосредственной демократии.

Главный порок опросов (консультативных референдумов), проводимых на региональном уровне, состоит не в том, что организующие их субъекты РФ слепо следуют за федеральным законодателем или не проявляют должного правового творчества. Наоборот, анализ законов, регламентирующих проведение опросов (консультативных референдумов), свидетельствует о противоположном: разнообразие здесь присутствует в изобилии, а субъекты проявляют новаторство в установлении самых разных параметров подобных опросов. Проблема

в другом: сам институт опроса (консультативного референдума) в условиях той модели авторитарной демократии, которая практикуется в России, является даже не второстепенным, а третьестепенным. В итоге, как и во многих других сферах, рассмотренных выше, реальная или потенциальная готовность субъектов РФ содействовать развитию и укреплению гражданского общества оказывается нереализованной, поскольку шлифовка и украшательство периферийных правовых аспектов его функционирования не ликвидирует его принципиальной беспомощности и зависимости от государственной власти. Иначе говоря, на современном этапе правовое творчество субъектов РФ, несмотря на все содержащиеся в нем новаторские подходы, не в состоянии способствовать упрочению положения структур, *отделенных от государства и формируемых на добровольной основе гражданами для отстаивания своих интересов и ценностей.*

## **§ 2. Этнографические, национально-этнические, политико-партийные и религиозные факторы в организации гражданского общества на региональном уровне**

### ***2.1. Политико-правовые проблемы этнического федерализма.***

Российская Федерация, будучи национально-территориальным образованием, является федеративным государством особого рода. В подобных федерациях наиболее крупные этнические группы имеют возможность политического самоопределения, выражающегося в предоставлении им элементов собственной государственности. Между тем, репутация этнофедерализма в мире основательно подорвана. Против него, прежде всего, свидетельствует статистика, поскольку подобные образования слишком часто оказывались нежизнеспособными. Согласно подсчетам, которые приводит американский



специалист Филип Рёдер, из восемнадцати федераций такого типа, существовавших с 1901-го по 2008 год, восемь пережили развал или сецессию (Австро-Венгрия, Малайзия, Пакистан, Сербия – Черногория, Советский Союз, Чехословакия, Эфиопия и Югославия). Еще пять вернулись к централизации или вообще не смогли приступить к реальному рассредоточению власти из-за авторитарного характера политического режима (Бирма, Индонезия, Нигерия, Танзания и Россия). Одна этническая федерация управляется международным сообществом (Босния и Герцеговина). Более или менее успешно продолжают функционировать лишь три демократические федерации этнического типа (Бельгия, Индия, Канада)<sup>142</sup>.

Более того, полагает этот автор, новые начинания такого рода также будут обречены на провал, поскольку этническому федерализму присущ ряд неустранимых пороков. Во-первых, предлагаемые им компромиссы ориентированы на краткосрочное решение проблемы неоднородности социума, оставляющее без внимания вопрос о том, какими последствиями они обернутся в долгосрочной перспективе. Во-вторых, уступки этническим или лингвистическим меньшинствам, допускаемые в ходе внедрения такой федералистской схемы, обычно влекут за собой эскалацию их требований на последующих этапах. В-третьих, сосредоточиваясь на сдерживании федерального центра и защите этнических субъектов федерации от столичных притязаний, этнический федерализм не уделяет должного внимания перспективе установления националистических режимов в пределах отдельно взятых федеральных территорий. Наконец, в-четвертых, федерации, образованные по этническому принципу, негибки и с трудом поддаются реформированию<sup>143</sup>. Поскольку им приходится вечно сражаться-

---

<sup>142</sup> Roeder F. Ethnofederalism and Mismanagement of Conflicting Nationalisms // Erk J., Anderson L. (Eds.). The Paradox of Federalism: Does Self-Rule Accommodate or Exacerbate Ethnic Divisions? Abington, UK: Routledge, 2010. P. 23.

<sup>143</sup> Именно об этом пишет В.Р. Филиппов: «Тяжкое наследие советской модели этнического федерализма оказалось непреодолимым барьером на пути всех попыток модернизировать СССР» (Филиппов В. Р. Критика этнического фе-

ся с двумя угрозами – «Сциллой излишней централизации и Харибдой избыточной деволюции», все обсуждаемые и внедряемые в них варианты административных преобразований постоянно оборачиваются креном в одну из этих крайностей ради того, чтобы избежать другой крайности<sup>144</sup>. В итоге подобные государства постоянно лихорадит.

Соответствующие общемировые проблемы национальных федераций тем или иным образом отражаются и на законодательном регулировании деятельности гражданского общества в субъектах Российской Федерации. Наделение этнических групп статусом государствообразующих элементов закрепляет их языковую, культурную, религиозную самобытность. Такая особенность неоднозначна в позитивных оценках, поскольку консервация самобытности зачастую лишает национально-территориальные образования способности к политическому, экономическому, социальному обновлению. Характерен в этом плане пример Северного Кавказа. В литературе отмечается: «Гражданское общество на Северном Кавказе формируется в особой специфической среде, на почве глубокого традиционализма, особенностей национального сознания, особых, присущих только региону обычаев и норм. Специфическая особенность региона, оказывающая влияние на все стороны общественной, политической, духовной, культурной и личной жизни граждан – доминирование ислама и традиционализма в жизни северокавказского общества»<sup>145</sup>. В итоге политические установки населения зачастую вступают в противоречие с теми принципами, на которых базируется подлинное гражданское общество. Как следствие, вопрос о совместимости гражданского общества и ислама по-прежнему остается дискуссионным.

Более того, этнический федерализм критикуют не только в тех сложносоставных обществах, которые, пока не испробовали федерализма. М.: Центр цивилизационных и региональных исследований РАН, 2003. С. 97).

<sup>144</sup> Roeder P. Op. cit. P. 18 – 19.

<sup>145</sup> Сиражуудинова С.В. Гражданское общество, традиционализм и ислам на Северном Кавказе: Монография. Ростов-на-Дону: Азов Печать, 2012. С. 10.

вав его, теоретически опасаются связанных с ним негативных последствий, но и в тех государствах, где эту модель применяют на практике. В частности, как в России, так и в Канаде, главная претензия, предъявляемая этнической (культурно-лингвистической) федерации, состоит в том, что она неизбежно асимметрична – то есть ее составные части неравны в политико-правовом отношении. «Любые льготы и привилегии приобретают смысл только тогда, когда есть те или иные контрагенты, которые этих льгот и привилегий лишены, – пишет последовательный критик российского этнофедерализма, – Таким образом, провозглашение коллективных прав представителей одной этнической общности неизбежно влечет за собой ущемление прав представителей иных этнокультурных сообществ»<sup>146</sup>. Отстаивание права наций на самоопределение, по мнению скептиков, открывает дорогу тирании меньшинств, попирающих права большинства. «Особый» статус, используемый в качестве укрепления политического потенциала, делает их эгоистичными и нечуткими к потребностям государства, взятого в целом. «Менее десяти процентов граждан страны отнесены к разряду “титовых” и пользуются, в связи с этим, явными социальными преференциями, а неравенство статусов и правового положения субъектов федерации позволяет одним паразитировать за счет других», – сокрушается тот же исследователь, говоря о России<sup>147</sup>.

«То самое этническое сознание, которое в некоторых случаях делает федерализм неизбежным, крайне затрудняет его практическое воплощение и снижает шансы федерации на успех», – отмечал в конце минувшего столетия классик федералистских исследований Даниэл Элазар<sup>148</sup>. Тем не менее, украинский казус и сопровождающие его дебаты о федерализации Украины вновь оживили интерес к моделям, которые совсем недавно казались слишком рискованными и потому

---

<sup>146</sup> Филиппов В. Р. Указ. соч. С. 60

<sup>147</sup> Там же. С. 112.

<sup>148</sup> Elazar D. *Constitutionalizing Globalization: The Postmodern Revival of Federal Arrangements*. Lanham, MD: Rowman & Littlefield, 1998. P. 20.

неактуальными. Сегодня не только российские, но и зарубежные исследователи полагают, что потенциал этнического федерализма далеко не исчерпан. «Причинно-следственная связь между федерализмом, определяемым в этнических терминах, и неустойчивостью государства, представляется надуманной, — пишут Гвендолин Сассе из Оксфордского университета и Джеймс Хьюз из Лондонской школы экономики. — В реальности этнические конфликты чаще провоцировались попытками вновь образованных государств лишить титульные нации былой автономии. Опираясь на опыт Татарстана и других этнических республик Российской Федерации, можно сказать, что асимметричного федерализма и автономии в ключевых областях, касающихся самоуправления, культуры и, с определенными оговорками, экономических полномочий, вполне хватило для того, чтобы подавить сепаратистские настроения и укрепить государственную целостность»<sup>149</sup>. Таким образом, этнический федерализм советского типа, практикуемый и в постсоветской России, несовершенен, но при этом работоспособен; сегодня следует не столько критиковать его, сколько активнее с ним экспериментировать.

## ***2.2. Региональные особенности конституционно-правовых проблем российской идентичности.***

В России на федеральном конституционном уровне закреплено положение о том, что именно многонациональный народ является носителем суверенитета и единственным источником власти. В то же время, как в Конституции, так и в текущем законодательстве отсутствуют препятствия лицу любой этнической, национальной или религиозной общности считать себя носителем российской культуры и одновременно сохранять иные формы культурной и национальной идентичности.

---

<sup>149</sup> Hughes J., Sasse G. Building a Federal Ukraine? // Washington Post. 19.03.2014  
URL: <http://www.washingtonpost.com/blogs/monkey-cage/wp/2014/03/19/building-a-federal-ukraine/>.

Всякая этническая федерация неизбежно занята проблемой взаимоотношений большинства и меньшинств. Интересно, что нормативный объем положений, непосредственно касающихся сохранения этнической самобытности русскими как одной, но при этом самой многочисленной, из населяющих страну этнических групп, в российской правовой системе занимает скромное место. Региональное законодательство, которое могло бы расширить нормативные возможности в этой сфере, довольно робко пытается укреплять русскую идентичность. Фактически, в последний период дело ограничивалось тем, что в 2007 – 2010 годах субъекты РФ в основном принимали региональные программы «Русский язык», по большей части ныне уже завершенные. Такие программы, как правило, принимались в субъектах РФ с преимущественным расселением русского народа и содержали сжатый или развернутый комплекс мер по развитию русского языка как средства межнационального общения (например, таковы целевые программы Белгородской области на 2007 – 2010 годы, Ивановской области на 2007 – 2009 годы). Наиболее полные перечни условий для развития русского языка как национального языка русского народа были предусмотрены в соответствующих программах Нижегородской области на 2007 – 2009 годы (утверждена Приказом Департамента образования области от 05.03.2007 № 134) и Владимирской области на 2008 – 2010 годы (утверждена Законом области от 05.10.2007 № 124-ОЗ): в этом ряду упоминались: пропаганда русского языка, повышение и активизация мотиваций к изучению русского национального языка и русской национальной культуры и страноведения на территории соответствующей области; популяризация русского языка как главного средства национального и межнационального общения и стимулирование интереса к его истории и современному состоянию на территории соответствующей области.

Обычно действующие программы адаптируются к меняющимся условиям и, как правило, разрабатываются при непо-

средственном участии общественных объединений и членов региональных общественных палат (например, Областная целевая программа «Гармонизация межнациональных отношений в Ярославской области» на 2012 – 2014 годы, утвержденная Постановлением Правительства области от 19.09.2012 № 945-п; Государственная программа Воронежской области «Развитие культуры и туризма» с подпрограммой «Этнокультурное развитие Воронежской области», утвержденная Постановлением Правительства области от 18.12.2013 № 1119; Комплексный план мероприятий по реализации в 2013 – 2015 годах Стратегии государственной национальной политики Российской Федерации на период до 2025 г., гармонизации межнациональных отношений, укреплению общероссийской идентичности и этнокультурному развитию народов Российской Федерации в Тульской области, утвержденная распоряжением Правительства области от 09.12. 2013 № 1103-р).

В Постановлении Кабинета Министров Республики Адыгея от 27.11.2013 № 283 (ред. от 01.07.2015) «О государственной программе Республики Адыгея «Укрепление межнациональных отношений и патриотическое воспитание» на 2014 – 2018 годы» указывается, что Программа содержит *новый концептуальный подход* с учетом решений вновь возникающих проблем, реального состояния и перспектив развития межнациональных отношений в Республике. Реализация Программы основана на сохранении и развитии культур и языков народов, проживающих на территории Республики, уважении их самобытности и традиций и содействии интеграции соотечественников, прибывших на постоянное место жительства в Республику, в единую российскую культуру. Основным *риском* реализации Программы указано ее финансирование в неполном объеме. Положение о расширении сферы активного использования русского языка содержится и в Государственной программе Республики Тыва «Развитие русского языка на 2014 – 2018 годы», утвержденной Постановлением республиканского Правительства от 18.10.2013 № 608.

В регионах с преимущественно русским населением нередко считается, что программы по укреплению статуса русского языка в недостаточной мере укрепляют русскую идентичность в субъектах РФ. В этой связи предлагается<sup>150</sup>, в частности: определить в региональном законодательстве дополнительные меры региональной правовой защиты в отношении русского языка и русской культуры в части сохранения их самобытных качеств; ввести дополнительные гарантии для стратегически важных с точки зрения «русского мира» территорий, включая Калининградскую область, Республику Крым, Дальний Восток; повысить роль институтов, в том числе национальных общественных организаций; предусмотреть принятие комплексной программы «Новая русская деревня» для средней полосы России; внедрять образовательные и культурно-просветительские меры по формированию русской идентичности, изучать быт и нравы славян.

В последние годы, особенно по мере углубления непонимания между Россией и ее западными партнерами, власти отдельных субъектов РФ все чаще принимают меры по защите и развитию российской идентичности, а также по формированию идентичности сообщества, проживающего в конкретном субъекте РФ. В региональных нормативных актах подчеркивается идея о том, что формирование и реализация национальной идентичности, развитие культурного потенциала субъекта РФ обеспечат повышение конкурентоспособности, развитие творчества, инноваций и социального благополучия, формирование ориентации личности и социальных групп на ценности, обеспечивающие успешную модернизацию регионального сообщества (см., в частности, Постановление Губернатора Владимирской области от 25.11.2013 № 1074). При этом, например, в Указе Губернатора Ярославской области от 19.05.2014 № 196 указывается, что региональная идентичность должна являться частью российской национальной идентич-

---

<sup>150</sup> Васильева Л.Н. Российская идентичность: правовые условия формирования // Журнал российского права. 2015. № 2. С. 16–25.

ности, быть встроена в систему государственной культурной политики. Это верная постановка проблемы, поскольку в многонациональном государстве любой приоритет, отдаваемый этническому большинству, чреват конфликтами. Поэтому разрабатываемые в субъектах РФ подходы к идентичности предполагают не столько этническую, сколько гражданскую концепцию идентичности, укрепляющую не этнос, а государство. Для решения таких задач в Ярославской области был создан Совет по формированию ярославской региональной идентичности, который решает вопросы по выработке общих подходов к формированию региональной идентичности, разработке концепции региональной идентичности и стратегии ее продвижения<sup>151</sup>. В Постановлении администрации Тамбовской области от 28.10.2013 № 1206 (ред. от 17.06.2015) «Об утверждении государственной программы Тамбовской области «Развитие институтов гражданского общества» на 2014 – 2020 годы» в качестве одного из ожидаемых конечных результатов ее реализации тоже называется *формирование в регионе гражданского большинства (доминирующей гражданской общности)*, неразрывно отождествляющего себя с понятием «российская нация».

Таким образом, на региональном и федеральном уровнях, как показывает сравнительный анализ, используются два взаимосвязанных термина: «единство российской нации» как сохранение этнической самобытности всех составляющих эту нацию народов России, и «общегражданская российская идентичность» как осознание собственной принадлежности к российской нации, осознание себя россиянином - гражданином РФ. По идее, общегражданская российская идентичность направлена на укрепление всего единства российской нации (находится в процессе формирования), а развитие этнокультурного многообразия наполняет общегражданскую идентичность новым качеством солидарного сообщества. Правда,

---

<sup>151</sup> Региональные аспекты гражданской активности в современной России (на примере Ярославской области): монография. М.: Проспект, 2015.



такой баланс удастся выдержать далеко не всегда – как на федеральном, так и на региональном уровнях.

### ***2.3. Региональное регулирование статуса коренных малочисленных народов Севера, Сибири и Дальнего Востока и функционирование гражданского общества.***

Очевидно, что эффективность взаимоотношений народов (этносов) с региональными органами государственной власти непосредственно зависит от того, как учитываются их статусы и особенности. Разумеется, это сказывается и на состоянии гражданского общества, действующего в «этнических» субъектах РФ. Типично в указанном смысле положение коренных малочисленных народов, проживающих в восточных и северных регионах России.

В связи со статусом коренных малочисленных народов федеральное законодательство содержит следующие основные понятия: «коренные малочисленные народы Севера», «традиционный образ жизни», «традиционное природопользование». В содержательном плане оно предусматривает механизмы государственной поддержки, в том числе выделение квот и лимитов на биологические ресурсы, создание этно-экологических зон и т.д. Государственно-правовой защитой обеспечиваются природоохранные интересы, традиционный образ жизни и формы хозяйствования; предусматривается также учет экономических интересов и компенсационные платежи.

Правовыми признаками общины малочисленных народов являются: *самоопределение* группы населения как самостоятельной этнической общности, насчитывающей менее 50 тыс. человек (либо представителей этнических общностей, не относящихся к малочисленным народам, но постоянно проживающих в районах проживания этих народов и осуществляющих традиционное хозяйство малочисленных народов); *место проживания* общины - район традиционного расселения компактной группы населения; ведение общиной *традиционной хозяйственной деятельности*, промысла.

Правовая природа общин коренных малочисленных наро-

дов определяется специфическим сочетанием как *гражданско-правового статуса* юридического лица и публично-правовых мер поддержки хозяйственной сферы деятельности общин (ст. 123.16 ГК РФ), так и наличия *особых прав* общин во взаимодействии с органами государственной (муниципальной) власти. Второй элемент правового положения общин существенно отличает их от потребительских кооперативов, так как последние не имеют подобных гарантий со стороны государства<sup>152</sup>.

Поскольку вопросы защиты прав национальных меньшинств относятся к совместному ведению Российской Федерации и ее субъектов, то в указанной сфере наряду с федеральным законодательством активно развивается и законодательство субъектов РФ, которое зачастую носит *опережающий* характер (например, Закон Республики Саха (Якутия) от 17.10.2003 № 175-III «О родовой, родоплеменной кочевой общине коренных малочисленных народов Севера»<sup>153</sup>). Сфера совместного ведения для субъектов РФ в контексте конституционно-правовых характеристик национальных меньшинств представляет собой сферу *солидарной ответственности*; она обеспечивает «свое» пространство для непротиворечащего федеральному законодательству регионального законодательства, включающего законы, иные нормативные правовые акты, региональные программы. К этой же сфере следует отнести и *соглашения о межрегиональном сотрудничестве*, заключаемые субъектами РФ между собой. Иногда в подобных соглашениях затрагиваются вопросы развития гражданского общества. Так, в 2015 году новый субъект РФ – Республика Крым в лице своего Совета министров заключил Соглашение о сотрудничестве с Правительством Республики Саха (Якутия)<sup>154</sup>, в котором в

---

<sup>152</sup> ГК РФ. Постатейный комментарий к главам 1 – 5 / под ред. Л. В. Санниковой. М.: Статут, 2015.

<sup>153</sup> Якутские ведомости. 2003. № 43.

<sup>154</sup> Постановление Совета министров Республики Крым от 11.03.2015 № 111 «Об утверждении Соглашения между Советом министров Республики Крым и Правительством Республики Саха (Якутия) о торгово-экономическом, научно-техническом и социально-культурном сотрудничестве» // СПС Косультант-Плюс-Регион.

ст. 10 («Гражданское общество») предусмотрено, что стороны:

1) создают благоприятные условия для сохранения и развития национальной, культурной, языковой самобытности народов, проживающих на их территориях;

2) содействуют обеспечению социально-культурного развития коренных малочисленных народов;

3) координируют деятельность исполнительных органов государственной власти, органов местного самоуправления муниципальных образований в сфере межнациональных отношений.

В настоящее время принципы государственной политики в отношении коренных малочисленных народов Севера меняются: наблюдается переход от политики патернализма к политике партнерства. Главным препятствием, затрудняющим такую трансформацию, выступает то обстоятельство, что государственный аппарат и крупный топливно-сырьевой бизнес, с одной стороны, и кочующую семью (общину) коренного малочисленного народа, с другой стороны, очень трудно рассматривать в качестве *полноценных* партнеров<sup>155</sup>. Такое положение вещей не может не сказываться на развитии структур гражданского общества, представляющих интересы коренных этнических групп, поскольку в случае конфликтов местного населения с экономическими гигантами последние всегда находят аргументы, чтобы настоять на своем. Более того, можно утверждать, что полный отказ от покровительственной политики в данном случае просто невозможен в силу слабости и малочисленности рассматриваемых этнических групп. Формально государство продолжает настаивать на том, что его политика по отношению к коренным малочисленным народам по-прежнему ориентирована на непосредственную защиту их интересов, создание условий для поддержания и развития ими своей культуры, традиций и сохранения самобытности. Но,

<sup>155</sup> Этой проблематике, рассматриваемой в свете конституционного права, посвящено специальное исследование: Гоголев П. В. Конституционно-правовые основы государственной политики в отношении коренных малочисленных народов Севера, Сибири и Дальнего Востока России. М.: Изд-во Московского университета, 2014.

несмотря на то, что идеологически принципы патернализма закреплены на федеральном уровне, на практике наблюдается неуклонный отход государства от полноценной поддержки жизнеобеспечения коренных малочисленных народов Севера.

Анализ основополагающего документа, посвященного этому вопросу - Концепции устойчивого развития коренных малочисленных народов Севера, Сибири и Дальнего Востока Российской Федерации<sup>156</sup> – подтверждает этот вывод. В этом документе системно сведены воедино современные взгляды, принципы и приоритеты относительно деятельности федеральных органов государственной власти, органов государственной власти субъектов РФ и органов местного самоуправления в сфере обеспечения устойчивого развития малочисленных народов. Устойчивое развитие рассматривается как результат целевой поддержки государства и мобилизации внутренних ресурсов самих народов в интересах нынешнего и будущего поколений. Такой подход предполагает формальное определение сфер «интересов нынешнего и будущих поколений»; создание реального механизма и обязанности учета мнения общественности малочисленных этнических сообществ при определении соответствующих интересов; определение ресурсного объема поддержки инициатив коренных малочисленных народов.

Сами представители «поддерживаемого сообщества», однако, указывают на то, что интересы нынешнего поколения не находят отражения в проводимой государственной политике, интересы будущих поколений остаются абстрактными категориями, а программы по реализации Концепции в большинстве своем сводятся к проведению культурных мероприятий в ущерб формированию инфраструктуры родового самоуправления и экономической деятельности. Для современного периода характерно усиление консолидированных политических и экономических требований, которые выдвигаются эти-

<sup>156</sup> Распоряжение Правительства РФ от 04.02.2009 № 132-р «О Концепции устойчивого развития коренных малочисленных народов Севера, Сибири и Дальнего Востока РФ» // СЗ РФ. 2009. № 7. Ст. 876.

ми народами. Их притязания все чаще выходят за пределы, связанные с традиционным образом жизни, сохранением обычаев, культуры, методов и способов традиционного природопользования.

Содержание Концепции и практика реализации ее положений свидетельствуют о том, что государство сохраняет за собой доминирующее положение в решении проблем коренных малочисленных народов. Более того, отдельные положения Концепции указывают на перемещение большинства решений на федеральный уровень, а патернализм как основа государственной политики сохраняет свои позиции, приобретая новые черты и содержание. Предполагается создать необходимые условия для занятости представителей малочисленных народов Севера в традиционных отраслях хозяйственной деятельности, а также этническом туризме, экологическом туризме, организации лесовосстановительных, землеустроительных, природоохранных работ, мониторинге состояния окружающей среды в местах традиционного проживания и традиционной хозяйственной деятельности. Усилия государства в подготовке национальных кадров для работы в бюджетной сфере позволят, как ожидается, увеличить долю малочисленных народов Севера среди сельских врачей и учителей. В результате реализации мероприятий Концепции предполагается к 2025 году достигнуть среднероссийских показателей качества жизни, завершив модернизацию традиционной хозяйственной деятельности и всей социальной сферы в местах традиционного проживания и традиционной хозяйственной деятельности.

В целом применительно к Концепции речь идет о новом патернализме - сохранении, развитии, участии, но отнюдь не консервации социально-экономического и культурного состояния. Не исключено, что реализация ее в жизнь позволила бы говорить о полноценном государственном участии в функционировании гражданского общества малых народов – но этому мешает неясность базового понятия документа, а именно «партнерства».

Впервые требование законодательного закрепления партнерского характера взаимоотношений коренных малочисленных народов Севера, Сибири и Дальнего Востока было сформулировано в 2007 году в рекомендациях парламентских слушаний «Российский и международный аспекты правового регулирования положения коренных малочисленных народов Севера, Сибири и Дальнего Востока Российской Федерации». Однако в них шла речь о партнерстве не с государственными институтами, а с промышленными предприятиями, осуществляющими свою деятельность на территории традиционного проживания коренных малочисленных народов. Само избрание «партнерства» как нового курса государственно-правовой политики в отношении коренных малочисленных народов свидетельствует о стремлении напрямую вывести их на взаимодействие с главным (но не единственным) источником проблем, меняющих окружающую среду и, соответственно, практики традиционного природопользования. За этой новацией стоит тот факт, что основной угрозой для коренных малочисленных народов в настоящее время признается курс на интенсивное освоение природных ресурсов, воплощающийся в производственной деятельности транснациональных и российских нефтяных, газовых и горнодобывающих компаний.

Поскольку экономика России в обозримой перспективе останется сырьевой, давление на традиционный жизненный уклад малочисленных народов северных и восточных регионов будет продолжаться. В свою очередь, существенные изменения, происходящие в жизни коренных малочисленных народов, будут углублять трансформацию как межличностных, так и межгрупповых отношений, которая в перспективе может послужить основой формирования у них элементов гражданского общества. Традиции родоплеменных общественных отношений, смешиваясь с требованиями нового времени, коллективного труда иного качества, становятся предпосылками создания сообществ коренных малочисленных народов нового типа.

А пока налицо парадоксальная ситуация. Коренные мало-

численные народы оказались перед серьезными вызовами, обусловленными сырьевой ориентацией российской экономики. С этими вызовами было бы легче справляться, если бы у этих народов имелись развитые структуры гражданского общества. Традиционный уклад жизни, однако, не предполагает наличия таких структур. В итоге государство вынуждено принимать на себя роль их главного защитника, но при этом то же самое государство самым тесным и непосредственным образом связано с нефтегазовыми корпорациями, воспринимаемыми в качестве главной угрозы традиционному образу жизни и традиционному природопользованию. Возникает вопрос: а что в подобной ситуации могут сделать субъекты РФ? Несмотря на имеющееся у них пространство для законотворческого маневра, их возможности не слишком велики, поскольку даже самые благоприятные по отношению к гражданской активности коренных народов меры не в состоянии изменить общую направленность федеральной политики, ориентирующуюся на масштабное и всестороннее освоение сырьевых ресурсов и техногенное преобразование тех территорий, где они добываются.

Особенности правового статуса общин коренных малочисленных народов имеют также свою специфику, связанную с религиозными факторами. В соответствии с Федеральными законами «О гарантиях прав коренных малочисленных народов Российской Федерации», «Об основных гарантиях избирательных прав и права на участие в референдуме граждан Российской Федерации» и региональными избирательными законами (кодексами) специальными законами субъектов РФ устанавливается перечень территорий компактного проживания коренных малочисленных народов, на основе которых главы субъектов РФ утверждают лесные планы. Так, на основе Закона Хабаровского края от 30.06.2004 № 202 (ред. от 30.09.2009) «О перечне территорий компактного проживания коренных малочисленных народов Российской Федерации в Хабаровском крае» было издано Постановление Губернатора

Хабаровского края от 22.12.2008 № 175 (ред. от 12.12.2014) «Об утверждении лесного плана Хабаровского края на 2009-2018 годы», в котором указывается, что постоянное население края представлено: коренными, местными уроженцами, приезжими старожилами (10 лет и более), приезжими новоселами (менее 10 лет) и мигрантами (из других стран). Большая часть верующего населения (местные, старожилы, новоселы, мигранты, часть коренного населения) исповедует христианство (в основном православие), ислам и другие религии. Эта часть верующих сосредоточена в городах, крупных населенных пунктах и осуществляет религиозную деятельность на территории этих поселений. Представителями перечисленных официальных конфессий религиозная деятельность на территории лесного фонда не производится.

В Приморском крае действует Распоряжение Губернатора от 10.03.2009 № 45-рг (ред. от 08.02.2012) «Об утверждении Лесного плана Приморского края на 2009-2018 годы», согласно которому единственный случай официально зарегистрированной религиозной деятельности на территории лесного фонда Владивостокского лесничества осуществляется Русской православной церковью в лице одной из женских обителей. При этом на территории Приморского края имеются и другие (не зарегистрированные официально) религиозные общности людей, хозяйственная, культовая и религиозная деятельность которых связана с нахождением на лесных площадях. Это прежде всего представители старообрядчества (старообрядцы или староверы) и некоторых других религиозных объединений, называемых в официальных источниках сектантскими.

#### ***2.4. Особенности статусов финно-угорских народов в России.***

Действующее российское законодательство о коренных малочисленных народах в большей части направлено на защиту прав коренных малочисленных народов Севера, Сибири и Дальнего Востока. К иным, «несеверным» народам это законодательство не вполне подходит. Рассматривая группу род-



ственных по языковому признаку народов – а именно, финно-угорские народы, – можно обратить внимание на то, что они отличаются по своему конституционно-правовому статусу<sup>157</sup>. В связи со статусом различаются три вида таких народов:

1) *субъектообразующие* народы, имя которых отражено в наименованиях республик в составе России, и чей статус устанавливается региональными органами государственной власти в республиканских конституциях и законах (Республика Карелия, Республика Марий Эл, Республика Мордовия, Удмуртская Республика);

2) *коренные малочисленные* народы, чей статус определяется российским законодательством в соответствии с международными стандартами (они проживают в Ханты-Мансийском автономном округе – Югре, Мурманской, Псковской и Ленинградской областях, Республике Карелии и Удмуртской Республике);

3) народы, имеющие статус *национального меньшинства* на основе Федерального закона от 17.06.1996 «О национально-культурной автономии» и Рамочной Конвенции о защите национальных меньшинств, которую Россия ратифицировала в 1998 году (финны, проживающие в Республике Карелия, Ленинградской области, Санкт-Петербурге; эстонцы, проживающие в Красноярском крае, Санкт-Петербурге, Ленинградской, Омской, Псковской областях и других субъектах РФ; коми-пермяки, проживающие в Пермском крае; карелы, коми, марийцы, мордва, удмурты, проживающие за пределами «своих» республик).

Особенности статуса *субъектообразующих* народов проявляются в том, что государственность титульного народа в форме республики является доминантой развития этносов. Вовлечение этносов в региональное законодательство посредством наделения объединений финно-угорских народов правом законодательной инициативы в законодательном органе субъек-

---

<sup>157</sup> Кряжков В.А. Конституционно-правовые статусы финно-угорских народов в РФ // Конституционное и муниципальное право. 2015. № 5. С. 24 – 32.

та РФ предполагает определение правомочности этнического представительства: условия реализации правомочий; порядок официального признания уполномоченных субъектов; права и формы взаимодействия национально-этнических объединений с органами публичной власти. Вместе с тем, необходимо признать, что в настоящее время региональное регулирование данной сферы используется в недостаточной мере. В республиканских законах и программах в сфере защиты прав титульных народов, в создании республиканских министерств по национальным вопросам проявляется избыточное влияние федерации и дефицит собственных инициатив.

Особенности статуса финно-угорских коренных малочисленных народов тоже связаны с определенными правовыми проблемами. Среди них можно отметить то, что правовые намерения в сфере регулирования «аборигенных» отношений зачастую всего лишь имитируются, а изменения «аборигенного» законодательства все чаще приобретают характер изъятий предусмотренных ранее гарантий. Наконец, особенности статуса финно-угорских народов как национальных меньшинств связаны с востребованностью среди них такой формы экстерриториальной автономии, как национально-культурная автономия. В соответствии с Федеральным законом от 17.06.1996 № 74-ФЗ (ред. от 09.02.2009) «О национально-культурной автономии» формой национально-культурного самоопределения, представляющей собой объединение граждан Российской Федерации, относящих себя к определенной этнической общности, находящейся в ситуации национального меньшинства на соответствующей территории, на основе их добровольной самоорганизации в целях самостоятельного решения вопросов сохранения самобытности, развития языка, образования, национальной культуры является национально-культурная автономия в Российской Федерации. О широте ее использования свидетельствует, в частности, тот факт, что в настоящее время действуют Петербургская городская национально-культурная автономия финнов-инкери, Региональная национально-куль-

турная автономия ингерманландских финнов Ленинградской области, Тверская национально-культурная автономия тверских карел и другие.

В целом, впрочем, приходится признавать, что потенциал законодательства о национально-культурной автономии в России не реализован в полной мере. Об этом свидетельствует сохраняющийся конфликт между двумя формами самоопределения этнических групп, практикуемыми в России: национально-территориальная федерация и национально-культурная автономия, как показывает опыт, *не слишком сочетаются друг с другом в рамках одного государства*. Так, в национальных республиках закон о национально-культурной автономии никогда не пользовался уважением, о чем свидетельствует, например, опыт Республики Башкортостан. Закон Республики Башкортостан «О национально-культурных объединениях граждан в Республике Башкортостан» № 145-з от 17.03.1998 (в редакции 2001 г.) определял «национально-культурные объединения» как «национально-культурное самоопределение в форме национально-культурной автономии, представляющее собой общественное объединение граждан, относящих себя к определенным этническим общностям, на основе их добровольной самоорганизации в целях самостоятельного решения вопросов сохранения самобытности, развития языка, образования и культуры». С содержательной точки зрения закон представлял собой урезанный вариант федеральных законов о национально-культурной автономии и об общественных объединениях и был лишен новизны. «Создается впечатление, — отмечает А. Осипов, — что целью принятия закона было исключение таким своеобразным способом слова «автономия» из республиканского политического обихода. Еще в 1995 г. власти Башкортостана высказывали резкое недовольство тем, что разрабатывается федеральный закон именно об «автономиях», а не национально-культурных объединениях»<sup>158</sup>.

---

<sup>158</sup> Осипов А. Национально-культурная автономия в России: идея и реализация (<http://www.igpi.ru/info/people/osipov/1198611882.html>).

### **2.5. Особенности статуса крымско-татарского народа в Республике Крым.**

В новом субъекте РФ – Республике Крым одной из конституционно-правовых и политических проблем является проблема правового статуса крымско-татарского народа. В конституционно-правовом пространстве России крымско-татарский народ оказался в роли «специального субъекта», оформление статуса которого требует новых подходов на основе сочетания федерального и регионального регулирования, причем с учетом позиции самих крымских татар.

*Федеральные нормы*, влияющие на оформление статуса крымского-татарского народа, включают в себя:

- нормы Договора между Российской Федерацией и Республикой Крым о принятии в Российскую Федерацию Республики Крым и образовании в составе Российской Федерации новых субъектов от 18.03.2014 и Федерального конституционного закона от 21.03.2014 «О принятии в Российскую Федерацию Республики Крым и образовании в составе Российской Федерации новых субъектов - Республики Крым и города федерального значения Севастополя», в которых содержится положение о том, что народам, проживающим в Республике Крым, гарантируется право на сохранение родного языка, создание условий для его изучения и развития, а крымско-татарский язык объявляется одним из трех государственных языков Республики;
- нормы Федерального закона от 17.06.1996 «О национально-культурной автономии», который гарантирует крымским татарам как национальному меньшинству в Республике Крым право на создание автономии в форме местного или регионального объединения граждан, относящих себя к такому сообществу, с целью самостоятельного решения вопросов сохранения самобытности, развития языка, образования, национальной культуры;
- нормы законодательства о коренных малочисленных народах;

– пожалуй, можно выделить также и нормы законодательства о репрессированных народах, тем более что некоторые из них непосредственно обращены к крымским татарам.

Соответствующие *республиканские нормы* сосредоточены в Конституции Республики Крым от 11.04.2014, которая, как свидетельствует ее анализ, фактически не учитывает ожидания крымского народа и не включает нормы о его правах, ограничиваясь нормами общего характера об учете исторических, национальных, культурных, иных особенностей Республики (ст. 6), о крымско-татарском языке как государственном языке и многообразии культур, которым гарантируется равноправное развитие (ст. 10), о равенстве прав и свобод человека и гражданина независимо от национальности и языка (ст. 13), о праве каждого на национальную принадлежность, на родной язык (ст. 19).

Позиция *крымских татар* по поводу собственного статуса сформулирована в Постановлении VI Курултая от 29.03.2014 «О реализации крымско-татарским народом права на самоопределение на своей исторической территории – в Крыму» и сводится к созданию (восстановлению) национально-территориальной автономии. Крымские татары выступают за признание своих органов национального самоуправления – Курултая (общенационального съезда) крымско-татарского народа и формируемых им органов. Осознание крымскими татарами себя в качестве коренного народа Крыма ведет к неприемлемости для них статуса национальных меньшинств и национально-культурных автономий (объединений), которые законодательно исключены из политического процесса и получают финансовую и иную поддержку со стороны государства исключительно по его усмотрению. Позиция Курултая, очевидно, связана, с одной стороны, с советским опытом автономных республик, областей, округов, а, с другой стороны, с современным опытом автономных территориальных сообществ в Италии, Испании и Финляндии. Между тем, действующая Конституция РФ не

предусматривает территориальных автономий; использование в названии таких субъектов РФ, как автономная область и автономные округа, слова «автономный» означает лишь часть их наименования, а не статуса<sup>159</sup>.

Образование в составе России нового субъекта РФ любого вида, согласно Федеральному конституционному закону от 17.12.2001 «О порядке принятия в Российскую Федерацию и образования в ее составе нового субъекта Российской Федерации», допускается только в результате объединения двух и более граничащих между собой субъектов РФ исключительно по их инициативе в лице их органов государственной власти, которые направляют предложения Президенту РФ. Он, в свою очередь, санкционирует процесс объединения. В результате складывается ситуация правовой неопределенности: крымские татары, обладая чертами титульного народа (как в республиках в составе Российской Федерации), не имеют возможности в порядке самоопределения образовать субъект РФ путем его выделения из Республики Крым.

Для установления определенности конституционно-правового статуса крымско-татарского народа в Республике Крым предлагается вполне реализуемый и прагматический подход<sup>160</sup>:

- базовым должно стать положение о признании крымско-татарского народа в качестве одного из субъектов-образующих, коренных народов Республики Крым с учетом юридически существующих элементов его государственности (на федеральном и региональном уров-

---

<sup>159</sup> В фундаментальной монографии О.Е. Кутафина «Российская автономия» (М.: Проспект, 2006) проводится мысль о том, что в условиях современной РФ, все субъекты которой являются автономными, нет необходимости в существовании каких-либо других автономий или подчеркивании автономного характера отдельных субъектов РФ в их наименовании.

<sup>160</sup> Кряжков В.А. Определение статуса крымско-татарского народа в РФ // Конституционное и муниципальное право. 2014. № 9. С. 48 – 52. Актуальность авторских предложений о принятии специального республиканского закона о крымско-татарском народе сохраняется, т. к. по состоянию на 2015 год из 140 законов, принятых Государственным Советом – Парламентом Республики Крым, такому закону места еще не нашлось.

нях уже закреплён статус крымско-татарского языка, наряду с русским и украинским, в качестве государственного языка Республики);

- особый статус крымско-татарского народа следует установить специальным республиканским законом с учётом федеральных стандартов.

В специальном республиканском законе о крымско-татарском народе следует закрепить гарантии его прав:

- на создание в местах компактного проживания крымских татар национальных административно-территориальных единиц (по примеру ст. 43 Конституции Якутии, ч. 2 ст. 10 Конституции Карелии, ч. 6 ст. 32 Устава Красноярского края);
- на представительство (посредством квот) в законодательном органе Республики и представительных органах местного самоуправления, возможно с образованием в Государственном Совете квазипалаты крымско-татарского народа (по примеру ст.ст. 23 и 27 Устава Ханты-Мансийского автономного округа, предусматривающих наличие в составе регионального парламента Ассамблеи представителей коренных малочисленных народов Севера);
- на законодательную инициативу с закреплением этого права за Курултаем и Меджлисом крымско-татарского народа);
- на участие в принятии решений, затрагивающих права и интересы крымских татар, посредством создания консультативно-совещательных органов, состоящих из представителей крымско-татарского народа при государственных и муниципальных органах власти;
- на этническое самоуправление путем признания Курултая и Меджлиса в качестве органов с соответствующими полномочиями, представляющих крымско-татарский народ;
- на сохранение и развитие национальной культуры, язы-

ка на основе государственных целевых программ и поддержки национально-культурной автономии.

## ***2.6. Особенности регионального регулирования религиозного и национально-этнического факторов в отдельных субъектах РФ.***

В субъектах РФ, прежде всего в республиках в составе Российской Федерации, где традиционно исповедуется ислам, он получил нормативное закрепление в региональных законах о свободе совести, свободе вероисповедания и религиозных объединениях, праздничных днях и памятных датах, государственных символах, а также в подзаконных актах высших должностных лиц, Концепциях и Программах.

Спецификой нормативного регулирования ислама отличается Республика Татарстан. Согласно Закону Республики Татарстан от 19.02.1992 № 1448-ХІІ (ред. от 14.10.2010) «О праздничных днях и памятных датах Республики Татарстан», в Республике установлены нерабочие праздничные дни – Ураза-байрам и Курбан-байрам (дни, на которые в соответствии с лунным календарем и сложившимися традициями приходится начало проведения этих праздников, определяются указом Президента Республики), праздничный день – День родного языка – 26 апреля и памятная дата – День официального принятия Ислама Волжской Булгарией – 21 мая.

По случаю окончания весенне-полевых работ в Республике отмечаются татарский народный праздник «Сабантуй» и русский народный праздник «Каравон». Даты проведения данных праздников ежегодно устанавливаются указом Президента Республики. В Республике граждане, относящие себя к отдельным этническим общностям, имеют право отмечать и иные национальные праздники. Даты их проведения в местах компактного расселения этнических групп на территории поселения устанавливаются главой поселения, а на территории нескольких поселений – главой соответствующего муниципального района. В случае проведения таких праздников на территории более одного района, а также на территории го-



рода республиканского значения решение принимается Президентом Республики.

Государственным Советом Республики могут устанавливаться другие праздничные дни, а также памятные даты. По случаю праздничных дней и памятных дат по инициативе государственных органов, общественных объединений и трудовых коллективов проводятся мероприятия общественно-политического характера (ст. 4). В Республике Татарстан граждане имеют *право отмечать религиозные праздники*. Представителям конфессий в день их религиозного праздника по их просьбе администрацией предприятий, учреждений и организаций, независимо от их форм собственности и сферы деятельности, предоставляется в счет ежегодного отпуска либо на других условиях по договоренности с работниками выходной день (ст. 5).

В Постановлении Кабинета Министра Республики от 31.10.2013 № 823 (ред. от 28.07.2015) «Об утверждении Государственной программы «Экономическое развитие и инновационная экономика Республики Татарстан на 2014–2020 годы»» указывается на многогранность этнокультурной жизни республики; на то, что наряду с народными праздниками (Сабантуй, Каравон, Уяв, Семык, Гырон быдтон, Иван Купала, Балтай, Питрау, Навруз) проводится большое количество фестивалей, конкурсов народного творчества, выставок и научных конференций; что на *единение мусульманской уммы* нацелен ежегодно проводимый *форум татарских религиозных деятелей* «Национальная самобытность и религия». Принятая форумом *Концепция «Ислам и татарский мир: концептуальные основы развития»* воспринимается и рассматривается в качестве *общественного договора о видении актуальных вопросов социального развития с точки зрения татарского богословского наследия*.

Во исполнение республиканского Закона от 19.02.1992 № 1448-ХІІ «О праздничных днях и памятных датах Республики Татарстан», в целях подготовки и празднования в г. Бол-

гар Спасского муниципального района Республики Татарстан Дня официального принятия Ислама Волжской Булгарией Президент Республики издает распоряжение. Так, Распоряжением Президента РТ от 29.04.2015 № 292 «Об организации подготовки и проведения торжественного мероприятия «Изге Болгар жыены», посвященного Дню официального принятия Ислама Волжской Булгарией», был утвержден Республиканский план подготовки и проведения этого торжественного мероприятия, контроль над исполнением которого возлагался на Министерство культуры Республики Татарстан. План подготовки включал, в частности, организацию приглашения татар из других субъектов РФ, ближнего и дальнего зарубежья. Среди ответственных исполнителей были указаны Исполнительный комитет Всемирного конгресса татар, Управление по взаимодействию с религиозными организациями Департамента Президента Республики по вопросам внутренней политики, Фонд возрождения памятников истории и культуры.

У этой региональной памятной даты Республики Татарстан есть своя «федеральная нормативная» предыстория. В 2010 году в связи с принятием Федерального закона «О внесении изменения в статью 1.1 Федерального закона «О днях воинской славы и памятных датах России», которым учреждалась новая памятная дата – День Крещения Руси - 28 июля, Государственный Совет Республики Татарстан, поддерживая принятый закон, предложил внести в перечень памятных дат России новую памятную дату, 21 мая (по старому стилю 16 мая) – День официального принятия Ислама на территории нынешней России, по аналогу с Днем Крещения Руси, что, по мнению Государственного Совета Республики Татарстан, способствовало бы дальнейшему развитию межконфессионального диалога в стране и укреплению международного авторитета Российской Федерации.

В Постановлении ГС РТ от 09.06.2010 № 975-IV ГС «Об обращении Государственного Совета Республики Татарстан к Председателю Совета Федерации Федерального Собрания

Российской Федерации С.М. Миронову, Председателю Государственной Думы Федерального Собрания Российской Федерации Б.В. Грызлову о внесении в перечень памятных дат России новой памятной даты – День официального принятия Ислама в России» содержался текст самого обращения и призыв к законодательным (представительным) органам государственной власти субъектов РФ с просьбой поддержать данное обращение. Аргументируя установление новой памятной даты, Государственный Совет обратил внимание на то, что Россия исторически сформировалась как поликонфессиональное и многонациональное государство; что в современных условиях, когда возрождение религий в российском обществе стало составной частью духовного обновления страны, исторически сложившаяся модель имеет огромное значение для формирования полноценной конфессиональной политики; важно, чтобы представители традиционных в России религиозных конфессий чувствовали равное отношение к себе со стороны государства; подчеркивалась роль ислама, который получил наибольшее распространение в Поволжье, на Кавказе и в Западной Сибири; указывалось на то, что Российская Федерация в 2005 году в качестве страны-наблюдателя уже обрела свое постоянное место в Организации Исламская Конференция и ведет активный диалог с мусульманскими странами.

Однако, на федеральном уровне инициатива Государственного Совета Республики Татарстан не получила поддержки и сегодня она реализована только на региональном уровне.

Определяющая *роль ислама*, особенности взаимоотношения региональных органов публичной власти с религиозными организациями подчеркивается в законах субъектов РФ, специально регулирующих свободу совести и свободу вероисповедания. Так, в Преамбуле Закона Республики Адыгея от 12.01.1999 № 107 (ред. от 18.12.2014) «О свободе совести и свободе вероисповедания в Республике Адыгея» указывается, что Закон устанавливает гарантии защиты прав человека и гражданина на свободу совести и свободу вероисповедания,

*признавая особую роль ислама и православия в истории развития Республики, уважая и другие конфессии. В Законе Республики Башкортостан от 20.06.91 № ВС-6/19 (ред. от 05.02.2014) «О свободе совести и вероисповедания в Республике Башкортостан» подчеркивается уважение ислама (ст. 3). Запрещаются действия, направленные на обращение в свою религию последователей других вероучений или же неверующих, осуществляемые вопреки воле указанных граждан. Специально устанавливается, что деятельность органов государственной власти и органов местного самоуправления не может сопровождаться публичными религиозными обрядами и церемониями. Должностные лица органов государственной власти, иных государственных органов Республики и органов местного самоуправления, а также военнослужащие не вправе использовать свое служебное положение для формирования того или иного отношения к религии (ст. 4). Религиозные организации действуют в соответствии со своими внутренними установлениями, если они не противоречат российскому законодательству, и обладают правоспособностью, предусмотренной их уставами (ст. 7). Государство уважает внутренние установления религиозных организаций.*

Есть субъекты РФ, где нормативное «присутствие» ислама непосредственно связывается с государственными символами. Так, Закон Республики Ингушетия от 05.03.2001 № 9-РКЗ (ред. от 04.07.2011) «О Государственном гербе Республики Ингушетия», устанавливая цветовое исполнение Государственного герба Республики (ст. 2), описывает символическое значение каждого из пяти цветов (белый, голубой, зеленый, красный, желтый) герба, указывая, что *зеленый цвет* (крайние полосы флага, изображенного в виде дуги) олицетворяет природу, изобилие и плодородие земли Ингушетии, а также – это символ Ислама. Закон допускает воспроизведение Государственного герба Республики Ингушетия в одноцветном варианте.

В правовом регулировании ислама есть примеры содержа-

тельного наполнения этнической культуры определенными формами ислама. Так, в Указе Президента Чеченской Республики от 09.04.2007 № 110 «О Концепции государственной национальной политики Чеченской Республики» содержатся положения о том, что значительное место в этнической культуре чеченцев занимает *суннитский ислам*, представленный *в форме суфизма*. Меры, предусмотренные Концепцией в духовной сфере, включают, в частности, изучение в школах и вузах республики основ традиционного ислама; совершенствование системы подготовки специалистов по традиционному исламу.

Многообразием форм правового регулирования ислама отличается Республика Дагестан. Так, в Послании Главы Республики Дагестан от 22.01.2015 «Послание (отчет) Главы Республики Дагестан Народному Собранию Республики Дагестан» Глава Республики призывает депутатов к усилению совместной деятельности по *сохранению единства мусульманской уммы*; отмечает, что позитивные результаты дали контакты с *представителями салафитов*, с которыми следует взаимодействовать терпеливо, ибо они — тоже дагестанцы, граждане РФ; Дагестанскому комитету религии рекомендует завершить меры по обеспечению деятельности религиозных учебных заведений в республике, совместно с муфтиятом провести аттестацию мечетей и преподавателей религиозных учебных заведений. В Постановлении Правительства Республики Дагестан от 22.12.2014 № 645 (ред. от 13.04.2015) «О реализации приоритетных проектов развития Республики Дагестан в 2015 году» в качестве одного из приоритетных установлен проект «Ислам и просвещение». Наконец, в Докладе Уполномоченного по правам человека в Республике Дагестан от 12.02.2015 «О деятельности Уполномоченного по правам человека в Республике Дагестан в 2014 году» содержится информация о том, что в октябре 2014 года в Казани состоялась международная научно-практическая конференция «Женщина-мусульманка: права человека в современном мире», организаторами которой выступили Управление Верховного комиссара ООН по

правам человека, Уполномоченный по правам человека в Российской Федерации, Уполномоченный по правам человека в Республике Татарстан. Уполномоченный по правам человека в Республике Дагестан выступил с докладом на сессии «Состояние охраны и защиты прав и свобод женщин в субъектах РФ и в странах СНГ». В докладе подчеркивается особая актуальность темы конференции для Республики Дагестан, где традиционной религией является ислам. Вместе с тем, проблема правового положения женщины-мусульманки рассматривается Уполномоченным как составная часть правового положения женщины в целом. Одним из основных условий, способствующих повышению общественно-политического участия женщин, была названа деятельность женских общественных организаций, которых в Республике насчитывается около двадцати.

В республиках, в которых традиционно исповедуется *буддизм*, также предусмотрено его законодательное регулирование. Закон Республики Калмыкия от 13.10.2004 № 156-III-3 (ред. от 06.03.2015) «О праздничных и памятных днях в Республике Калмыкия», учитывая сложившиеся исторические традиции, их важное общественно-политическое значение, устанавливает даты национальных праздников «Цаган Сар», «День рождения Будды Шакьямуни», «Зул», которые ежегодно объявляются указами Главы Республики Калмыкия (ст. 1). Законом также в знак памяти и скорби устанавливается нерабочий памятный день — 28 декабря — День памяти жертв депортации калмыцкого народа (ст. 6). На республиканские органы исполнительной власти возлагается полномочие информировать население о праздничных и памятных днях в Республике, организовывать их освещение в республиканских средствах массовой информации (ст. 8).

В рамках реализации государственной национальной политики актами глав субъектов РФ регулируется *система мониторинга* этноконфессиональных отношений и оперативного реагирования на проявления религиозного и национального

экстремизма на территории соответствующего субъекта РФ. Система содержит комплекс мер по получению информации, анализу и прогнозированию, а также схему оперативного реагирования, направленного на пресечение и профилактику проявлений экстремизма. Мониторинг этно-конфессиональных отношений охватывает группы лиц, относящих себя к определенной религиозной или этнической общности и находящихся вне исторической территории расселения (диаспоры), и население, исторически проживающее на соответствующей территории (старожильческое население), а также некоммерческие организации, созданные представителями определенной религиозной или этнической общности в целях реализации своих духовных, социальных и этнокультурных интересов. В ходе мониторинга предусматривается, в частности, рассмотрение устных и письменных обращений и проведение личного приема заинтересованных лиц; получение информации в устной и письменной форме от религиозных и национальных общественных объединений и организаций по вопросам их деятельности и состояния этно-конфессиональных отношений в рамках периодических встреч, рабочих совещаний, круглых столов, конференций и т. д.

В целом в регулировании межконфессиональных отношений федеративная природа российского государства проявляется, по-видимому, в наиболее полной мере. Субъекты РФ регулируют эту сферу, опираясь на собственную специфику и ориентируясь на интересы собственного населения. Светский характер российского государства в нормативных актах субъектов РФ не оспаривается; в своем нормотворчестве региональные законодатели в основном придерживаются принципов религиозной свободы.

### ***2.7. Особенности регионального регулирования миссионерской деятельности.***

В ряде субъектов РФ действуют законы, которые в целях защиты прав и свобод человека и гражданина, обеспечения

общественной безопасности определяют условия и порядок осуществления миссионерской деятельности на своей территории. По понятным причинам присущий им объем нормативного регулирования не слишком велик. Так, Закон Еврейской автономной области от 10.04.2013 № 282-ОЗ «О миссионерской деятельности» определяет миссионерскую деятельность как *информационную* и *организационную деятельность* представителей религиозных объединений, а также лиц, распространяющих религиозную литературу и иные предметы религиозного назначения, произведенные религиозными объединениями, прямо или косвенно направленную на распространение своего вероучения и религиозной практики на территории области среди лиц иной веры и неверующих. Определены также и две разновидности миссионерской деятельности: а) информационная - деятельность миссионеров, направленная на рекламу, популяризацию и распространение каких-либо религиозных взглядов, представлений и религиозной практики устными, печатными, электронными и иными способами; б) организационная - деятельность миссионеров, направленная на создание организационных религиозных структур (объединений), подготовку специалистов, организацию и проведение религиозных мероприятий, а также создание иных условий для осуществления миссионерской деятельности.

Миссионерскую деятельность на территории области имеют право осуществлять только те миссионеры, кто имеет либо документ, удостоверяющий их принадлежность к религиозному объединению, либо документ, подтверждающий наличие полномочий на распространение религиозной литературы и иных предметов религиозного назначения, произведенных религиозным объединением. Миссионеры, прибывшие в область с целью осуществления миссионерской деятельности, представляют в орган исполнительной власти области, уполномоченный правительством области, следующие документы:

1) документ, удостоверяющий принадлежность к определенному религиозному объединению, либо документ, под-



тверждающий наличие полномочий на распространение религиозной литературы и иных предметов религиозного назначения, произведенных религиозным объединением, с указанием паспортных данных;

2) копию приглашения (если прибыли по приглашению религиозного объединения, находящегося на территории области). За несоблюдение требований Закона наступает административная ответственность на основе Закона области «Об административных правонарушениях».

Понимая мотивы, побудившие региональных законодателей принимать соответствующие акты, следует отметить, что принятие подобных норм выгодно, в первую очередь, Русской православной церкви; оно ставит в невыгодное положение прочие конфессии и, тем самым, ущемляет, по крайней мере, косвенно, свободу вероисповедания.

### **§ 3. Влияние институтов гражданского общества на организацию публичной власти и политические процессы в субъектах РФ**

#### ***3.1. Формы взаимовлияния институтов гражданского общества и органов государственной власти: региональный аспект.***

В настоящее время исследователи, изучающие состояние гражданского общества в России, единодушно констатируют его общую слабость: в диалоге, который оно ведет с государством, гражданское общество не выступает ни ведущим, ни равноправным партнером. В силу особенностей российской политической системы эта тенденция проявляет себя не только на федеральном, но и на региональном уровнях.

В правовом отношении *институты гражданского общества* воздействуют на органы государственной власти субъектов РФ в следующих формах: референдумы и опросы граждан; отзыв депутатов и выборных должностных лиц; народная законотворческая (правотворческая) инициатива, посредством

которой учитываются интересы разных социальных групп; обращения граждан в органы публичной власти для содействия правоприменительному процессу; привлечение граждан к экспертизе проектов нормативных правовых актов; общественный контроль в отношении организаций, распоряжающихся бюджетными средствами; публичные слушания (дискуссии) с практическим результатом, заключающимся в том, что общественная инициатива становится частью государственной политики, а общество контролирует ее исполнение; обсуждения («гражданские чтения») общественно-значимых проектов законов и иных нормативных правовых актов; участие граждан и организаций в общественных советах и советах по предпринимательству. Новые возможности институтам гражданского общества при отстаивании своих интересов во взаимоотношениях с властью дает Интернет через формы сетевой (электронной) демократии (интернет-голосования, интернет-форумы, интернет-опросы, организация и деятельность «виртуальных партий»).

Главная проблема, возникающая в ходе практического использования всех этих форм, заключается в том, что в условиях углубляющейся на протяжении последних лет примитивизации политической системы, которая выражается в доминировании одного политического института — президентской власти — над всеми иными политическими институтами, неизбежно при этом слабеющими, структуры гражданского общества просто не могут быть эффективными. Реализация гражданской инициативы по всем перечисленным направлениям затруднена, и виной тому — установившийся в России режим политической монополии. В целом, согласно теории конституционных рисков (вероятное неправомерное отклонение от конституционных моделей и законов), тенденция к чрезмерной централизации ведет к системному ослаблению, как институтов политической системы, так и институтов гражданского общества. В этом смысле особую важность приобретает процесс реализации конституционных положений и

всех государственных и общественных институтов<sup>161</sup>.

В России государство, со своей стороны, обладает многочисленными и мощными инструментами давления на гражданское общество. Формы воздействия *органов государственной власти субъектов РФ* на его институты включают в себя: установление и нормативное закрепление правового статуса; оказание финансовой поддержки; принятие целевых программ; предоставление льгот (например, налоговых) и грантов; контроль над деятельностью общественных объединений, некоммерческих организаций с гарантией их возможностей саморегулирования и диалога с публичной властью<sup>162</sup>.

Активно развивается электронное администрирование посредством предоставления электронных государственных услуг, порталов органов и территорий. У интерактивного общения есть потенциальные возможности формирования необходимого позитивного имиджа субъекта РФ, посредством электронных форм содействуя развитию институтов гражданского общества на региональном уровне<sup>163</sup>. Показательным примером такого «электронного» взаимодействия является инициатива органов исполнительной власти города Москвы. В мае 2014 года по поручению Мэра Москвы было запущено мобильное приложение для онлайн-референдумов «Активный гражданин», которое позволяет голосовать через смартфон за варианты развития города или высказываться о городских проблемах. Результаты электронных референдумов воплощаются в жизнь, а за участие в опросах начисляются баллы, которые дают доступ к магазину бонусов, в обмен на городские услуги. В июле 2015 года, например, в «Активном граждани-

<sup>161</sup> Тихомиров Ю.А. Риск в фокусе правового регулирования / Риск в сфере публичного и частного права / под ред. Ю. А. Тихомирова, М. А. Лапиной. М.: ОТ и ДО, 2014. С. 10.

<sup>162</sup> Барнашов А.М. Власть и общество: правовые основы взаимодействия / Сборник, посвященный памяти Владимира Фадеева. Т. 2. М.: Проспект, 2015. С. 457 – 459.

<sup>163</sup> Ивойлова О.Ю. Роль электронного правительства в процессе формирования позитивного имиджа региона // Вопросы государственного и муниципального управления. 2008. № 3. С. 57.

не» обсуждался план реконструкции территории МГУ имени М. В. Ломоносова: из 208 тыс. человек, принявших участие в обсуждении, 83% «активных граждан» его поддержали.

Однако в последние годы весь этот инструментарий используется далеко не беспристрастно, в том числе и в субъектах РФ. Лояльные или образованные при государственном участии некоммерческие организации при этом всячески поощряются, а некоммерческие организации независимые или критически воспринимающие российскую действительность – напротив, методично и жестко ограничиваются.

Теоретически, региональная государственная политика в сфере формирования гражданского общества должна проводиться таким образом, чтобы стимулировать деятельность институтов гражданского общества и связей между ними, а также повышать роль общественных объединений в формировании государственной политики<sup>164</sup>. Для решения этой задачи можно использовать множество путей. Согласование интересов органов государственной власти субъектов РФ и институтов гражданского общества может проявляться, например, в создании при главе исполнительной власти совета, содействующего развитию институтов гражданского общества, учреждении общественных палат, создании правозащитных организаций, образовании экспертных советов при органах исполнительной власти субъектов РФ. Теоретически деятельность всех этих структур может быть вполне конструктивной; каждая из них способна оппонировать власти, конструктивно критикуя ее. Так, Указом Губернатора Нижегородской области от 19.05.2006 № 29 (ред. от 03.04.2015) «Об образовании комиссии при Губернаторе Нижегородской области по правам человека, содействию развитию институтов гражданского общества и рассмотрению общественных инициатив» создана соответствующая комиссия как *совещательный, консультатив-*

<sup>164</sup> Для современной российской государственной политики актуальным является и вопрос о ее идеологической составляющей в условиях кризиса идеологии информационного общества. См., например: Нужна ли России государственная идеология? // Российская газета. 13.08.2015.

*ный и экспертный орган при Губернаторе. Она призвана оказывать содействие в реализации его полномочий по вопросам обеспечения и защиты прав и свобод человека и гражданина, информировать губернатора о положении дел в этой сфере, подготавливать предложения губернатору по вопросам компетенции комиссии. Впрочем, хотя такие комиссии созданы во многих субъектах РФ, считать их институтами, оказывающими заметное влияние на политический климат регионального уровня, можно лишь с большой натяжкой.*

Другой иллюстрацией слабости и неэффективности гражданских структур в субъектах РФ можно считать деятельность общественных палат. После того, как в 2005 году была образована Общественная палата РФ, создание аналогичных органов началось и в субъектах РФ. Согласно федеральному законодательству, Общественная палата призвана обеспечить согласование общественно значимых интересов граждан РФ, общественных объединений, иных некоммерческих организаций, органов государственной власти и органов местного самоуправления для решения наиболее важных вопросов экономического и социального развития, обеспечения национальной безопасности, защиты прав и свобод граждан РФ, конституционного строя и демократических принципов развития гражданского общества в России<sup>165</sup>. Принятая федеральным законодателем такая широкая формулировка предполагает вариации; соответственно, порядок формирования и полномочия региональных общественных палат оформляются законом субъекта РФ.

Региональные законы разнообразны в самых разных аспектах, начиная с формирования общественной палаты и заканчивая особенностями ее функционирования. Если, например, в Саратовской области губернатор и законодательное собрание делегируют в палату по 16 человек, а еще 32 члена направляются в ее состав самими общественными организациями, то

---

<sup>165</sup> ФЗ «Об Общественной палате РФ» от 04. 04. 2005 № 32-ФЗ (ред. от 20.04.2014 № 82-ФЗ) // СЗРФ. 2005. №15. Ст. 1277.

в Московской области губернатор, законодательное собрание и «общественники» направляют в областную Общественную палату по 30 членов. Статус общественных палат в региональном законодательстве также определяется по-разному: речь может идти о «совещательном органе», «коллегиальном совещательном (консультативном) органе», «общественном совещательном органе». Региональное разнообразие ощущается и в сферах деятельности, которыми занимаются общественные палаты. В Татарстане, например, помимо «типовых» направлений работы – обсуждения общественно значимых тем, проведения круглых столов, экспертизы законопроектов, работы с обращениями граждан, – республиканская Общественная палата занимается мониторингом реализации государственных программ, выполнения законов и решений органов исполнительной власти республики<sup>166</sup>. Более того, в некоторых субъектах РФ общественные палаты располагают даже правом законодательной инициативы, которое, как отмечается, «они реализуют крайне редко и неэффективно, предлагая заведомо «непроходные» законопроекты или проекты, не отвечающие правилам юридической техники»<sup>167</sup>.

В целом, на примере деятельности этих органов можно определить важную закономерность, касающуюся функционирования в субъектах РФ того сегмента гражданского общества, который поощряется государством. Действующее законодательство не предусматривает унификации в его работе и в принципе позволяет учитывать специфику того или иного субъекта РФ. Вместе с тем, учет региональных особенностей, допускаемый законодательством, следует признать поверхностным, поскольку повсеместно и во всех субъектах РФ, невзирая на их отличия друг от друга, воспроизводится одна и та же дефектная модель взаимоотношений гражданского обще-

---

<sup>166</sup> См.: Лобанов И.В. Правовое регулирование взаимодействия Общественной палаты субъекта РФ с органами государственной власти и другими структурами // Известия Саратовского университета. Серия «Экономика. Управление. Право». 2015. Т. 15. Вып. 1. С. 95 – 99.

<sup>167</sup> Там же. С. 97.

ства и государства. Эта модель не предполагает ни автономии, ни равенства: государственные органы в ней неизменно оказываются руководящим и ведущим субъектом, а структуры гражданского общества – субъектом подчиненным и ведомым.

### *3.2. Проблемы лоббизма в правотворческом процессе.*

Коммуникативная демократия, как один из современных типов демократии, включает различные формы влияния граждан на власть, которые не вписываются в иные типы осуществления публичной власти и участия в управлении государственными делами. Коммуникативная демократия учитывает и не противоречащие закону неформальные механизмы влияния на принятие публично-властных решений. Примером такого неформального механизма можно рассматривать лоббизм. Очевидно, лоббизм после его формализации и официальной включенности в правотворческий процесс мог бы перейти в другой тип современной демократии – демократии соучастия, которая означает непосредственное участие граждан в процедуре принятия нормативных правовых актов<sup>168</sup>.

Некоторые субъекты РФ пытаются восполнить пробелы или, точнее, отсутствие федерального регулирования лоббизма. Примером довольно подробного регулирования такого института является Закон Краснодарского края от 06.06.1995 № 7-КЗ (ред. от 23.07.2014) «О правотворчестве и нормативных правовых актах», в котором выделена специальная глава 7 – «Лоббизм в правотворчестве края».

Законодательное понятие лоббизма в правотворчестве края определяет его как деятельность специально уполномоченных лиц по информационному взаимодействию с правотворческим органом края с целью выражения интересов соответствующих организаций в региональном правотворчестве (ст. 38). Лоббизм подлежит правовому регулированию и допускается в

<sup>168</sup> Масленникова С.В. Типология российской демократии: непосредственная и представительная демократия, общественное участие, демократия соучастия, консультативная и коммуникативная демократия / Конституционное право РФ / под ред. В.А. Виноградова. М.: Юрайт, 2015. С. 161, 166 – 167.

порядке, формах и пределах, устанавливаемых федеральным и краевым законодательством<sup>169</sup>. Порядок осуществления лоббистской деятельности в правотворческих органах края (ст. 39) состоит в том, что: лоббистская деятельность осуществляется через официальных представителей общественных объединений при соответствующем правотворческом органе, и хозяйствующие субъекты осуществляют такую деятельность через действующие или специально создаваемые общественные объединения.

Закон устанавливает порядок аккредитации официального представителя общественного объединения при правотворческом органе края (ст. 40), который включает положения о том, что зарегистрированные общественные объединения вправе аккредитовать своего официального представителя при Законодательном Собрании и при администрации края; кандидатура официального представителя определяется руководящим органом краевого отделения (краевого органа) общественного объединения в соответствии с уставом (положением) о данном объединении.

В Законе также указан круг лиц, которые не могут быть официальными представителями. К ним относятся: депутаты; лица, замещающие должности государственной гражданской службы; иностранные граждане и лица без гражданства; лица, признанные недееспособными на основании решения суда и лица, имеющие непогашенную или неснятую судимость.

Представление об аккредитации официального представителя рассматривается руководителем правотворческого органа края в двухнедельный срок с момента получения представления. Официальный представитель считается аккредитован-

---

<sup>169</sup> В региональном законодательстве встречаются попытки нормативного определения цивилизованного лоббизма как системы профессионального представительства интересов различных социальных групп, политических сил и общественных объединений в органах государственной власти. См.: Постановление Липецкого областного Совета депутатов от 14.05.2009 № 997-пс «О проекте доклада Липецкого областного Совета депутатов за 2008 год «О состоянии законодательства Липецкой области»».



ным с момента принятия соответствующего распоряжения руководителем правотворческого органа. Аккредитация официального представителя не производится, если отсутствует регистрация общественного объединения и нарушены требования краевого Закона.

Законом установлен порядок отзыва и прекращения полномочий официального представителя (ст. 41). Общественное объединение в соответствии со своим уставом (положением) вправе в любое время отозвать или заменить своего официального представителя. Представление об отзыве или замене направляется на имя руководителя правотворческого органа и рассматривается им с соблюдением требований краевого Закона.

Представление общественного объединения об отзыве или замене своего официального представителя рассматривается руководителем правотворческого органа в двухнедельный срок с момента его получения. Полномочия официального представителя прекращаются с момента принятия соответствующего распоряжения руководителем правотворческого органа.

Закон устанавливает основания прекращения полномочий официального представителя: вступление в силу судебного решения о незаконности регистрации общественного объединения либо его роспуске; вступление в силу обвинительного судебного приговора; смерть; принятие решения правотворческим органом о прекращении аккредитации по мотивам нарушения краевых правовых актов, регламентирующих правила организации и деятельности правотворческих органов, правотворческие процедуры.

Содержание правового статуса официального представителя включает определенный перечень его прав и обязанностей (ст. 42). Официальный представитель *вправе*: знакомиться с проектами правовых актов, вносимых на рассмотрение правотворческого органа, с экспертными заключениями и другими документами по проектам правовых актов; излагать в письменном виде мнение по проекту правового акта и передавать его в

правотворческий орган для рассмотрения; присутствовать на заседаниях правотворческого органа края с целью наблюдения за ходом рассмотрения и принятия краевых правовых актов. Официальный представитель *обязан*: соблюдать федеральное и краевое законодательство, законодательство об авторском праве и праве интеллектуальной собственности разработчиков проектов нормативных правовых актов; осуществлять лоббистскую деятельность в порядке, формах и пределах, установленных федеральным и краевым законодательством.

Предупреждению противоправных форм лоббизма в правотворчестве края посвящена ст. 43 Закона, в которой установлен ряд запретов. Так, запрещается: нарушать установленный порядок финансирования региональных правотворческих работ; заключать договоры на подготовку нормативных правовых актов без согласия Законодательного Собрания с организациями, учредителями (соучредителями) которых являются депутаты; привлекать депутатов, лиц, замещающих должности государственной гражданской службы в правотворческих органах, в качестве экспертов проектов нормативных правовых актов; депутатам и государственным гражданским служащим оказывать платные информационные услуги посредством передачи авторских проектов правовых актов или их частей на любых носителях информации, ставшие известными в силу осуществления ими депутатских либо государственно-служебных полномочий; оказывать противоправное воздействие на депутата и членов его семьи с целью принуждения депутата к голосованию либо склонения его к передаче правотворческой информации в нарушение федерального и краевого законодательства; депутатам осуществлять деятельность, направленную на достижение выгоды или преимуществ в виде денег, ценностей, иного имущества, имущественных прав или услуг имущественного характера для себя или третьих лиц.

Наличие в региональном законодательстве подобной практики специального правового регулирования лоббизма не исключает вопрос о том, можно ли считать желание субъектов

РФ регулировать лоббизм актуальным и назревшим? По-видимому, принятие региональных законов на этот счет не решает тех задач, которые при этом ставятся: ведь, с одной стороны, незаконное вмешательство бизнеса в деятельность органов власти пресекается законодательством о борьбе с коррупцией, а с другой стороны, возможности некоммерческих и общественных организаций регламентированы соответствующими законами о деятельности некоммерческих организаций. Следовательно, получается, что сфера правового регулирования законов о предотвращении незаконного лоббизма, принимаемых в субъектах РФ, размыта и расплывчата, не вполне определенная.

### ***3.3. Проблемы негосударственных некоммерческих организаций социально-политической направленности: региональный аспект.***

В России действуют более 220 тысяч некоммерческих организаций социальной направленности, в совокупности составляющих «третий сектор» (вслед за государственными организациями и бизнесом), который оценивается в 10-15% от общего числа созданных объединений и юридических лиц<sup>170</sup>. Органы государственной власти заинтересованы во взаимодействии с «третьим сектором», который совершенствуется и развивается за счет поддержки (пожертвований и грантов) не только частных лиц (граждан и юридических лиц), но и государства. В некоторых субъектах РФ<sup>171</sup> органы власти констатируют, что грантовая поддержка некоммерческих организаций пока является единственно возможной формой, развивающей их деятельность, и что в такой ситуации проблемными остаются вопросы имущественной, информационной и иной материальной и нематериальной поддержки.

Как уже указывалось в главе 2 настоящего издания,

---

<sup>170</sup> Грант для «третьего сектора» // Российская газета. 14.08.2015.

<sup>171</sup> См., например, Постановление Правительства Республики Дагестан от 13.12.2013 № 659 «Об утверждении государственной программы Республики Дагестан «Формирование и развитие гражданского общества в Республике Дагестан на 2014 – 2017 годы» // СПС КонсультантПлюс-Регион.

в 2012 году федеральный законодатель ввел понятие «некоммерческая организация, выполняющая функции иностранного агента», под которой понимается российская некоммерческая организация, которая получает денежные средства и иное имущество от иностранных государств, их государственных органов, международных и иностранных организаций, иностранных граждан, лиц без гражданства либо уполномоченных ими лиц и (или) от российских юридических лиц, получающих денежные средства и иное имущество от указанных источников (за исключением открытых акционерных обществ с государственным участием и их дочерних обществ), и которая участвует, в том числе, в интересах иностранных источников в политической деятельности, осуществляемой на территории России. При этом законодательное оформление получило и понятие «политическая деятельность» как «участие в организации и ведение политической деятельности с целью влияния на процесс принятия решений правительственными структурами с целью изменения государственной политики, проводимой ими, а также на формирование общественного мнения в указанных целях».

Законодательные нововведения вызвали многоуровневый резонанс.

Свое «поддерживающее» отношение высказал в 2014 году Конституционный Суд РФ, который рассматривал федеральные нормы об «иностранном агенте» по жалобе фонда «Костромской центр общественных инициатив», Уполномоченного по правам человека в РФ и ряда граждан, признав их не противоречащими Конституции РФ. То, что среди заявителей был «региональный представитель» в лице Костромского центра общественных инициатив, указывает на актуальность проблем, связанных с «иностранном агентом», и в региональном пространстве российского гражданского общества.

Что же касается «одобряющей» правовой позиции Конституционного Суда РФ, то она была выражена в Постановлении от 08.04.2014 следующим образом: федеральное регулирование

не предполагает государственного вмешательства в определение предпочтительного содержания и приоритетов «иностранной» финансовой деятельности некоммерческих организаций и не означает негативную законодательную оценку некоммерческих организаций, выполняющих функции иностранного агента; федеральные законоположения устанавливают уведомительный порядок включения некоммерческих организаций в Реестр и не препятствуют им свободно изыскивать и получать денежные средства и иное имущество как от иностранных, так и от российских источников и использовать их для организации и проведения политической деятельности, в том числе в интересах иностранных источников; оспоренные нормы исходят из презумпции законности и добросовестности деятельности некоммерческих организаций и не лишают их права на судебную защиту от необоснованных требований органов юстиции или прокуратуры о подаче заявления о включении в Реестр, возлагая бремя доказывания необходимости подачи такого заявления на соответствующие государственные органы.

Положения российского законодательства о деятельности некоммерческих организаций, выполняющих функции иностранного агента<sup>172</sup>, находят отражение в некоторых постсоветских государствах<sup>173</sup>. В литературе предлагается «перенести» российский вариант в правовое пространство государственных участников СНГ<sup>174</sup>. Это позволит, по мнению сторонников такой позиции, минимизировать публичные риски.

Речь идет об инициативе разработки модельного закона, направленного на унификацию правового регулирования в целях совершенствования деятельности негосударственных

<sup>172</sup> ФЗ от 12.01.1996 № 7-ФЗ (ред. от 13.07.2015) «О некоммерческих организациях» // СЗ РФ. 1996. № 3. Ст. 145; 2015. № 29 (ч. 1). Ст. 4351.

<sup>173</sup> Лысенко В.В. Финансирование НПО: российской, международной и региональный опыт // Конституционное и муниципальное право. 2015. № 3. С. 63–71.

<sup>174</sup> Воронов А.М. Риски правового регулирования деятельности негосударственных некоммерческих организаций социально-политической направленности // Риск в сфере публичного и частного права / под науч. ред. Ю.А. Тихомирова, М.А. Лапиной. М.: ОТ и ДО, 2014. С. 171–179.

некоммерческих организаций социально-политической направленности государств-участников СНГ и осуществления государственного контроля над ней. В принципе, задачи, которые ставят перед собой авторы таких идей, вполне понятны; но, констатируя это, приходится признавать, что подобные начинания могут еще более ослабить и без того немощное гражданское общество, окончательно превратив его в придаток государства.

В настоящее время в законодательстве государств-участников СНГ предусмотрено более 30 организационно-правовых форм некоммерческих организаций (в ст. 50 ГК РФ, в Федеральном законе от 12 января 1996 г. (с изменениями и дополнениями) «О некоммерческих организациях» можно насчитать 13 таких форм, и, несмотря на закрытый перечень, очевидна тенденция к их расширению), однако к негосударственным со статусом иностранного агента относят только те, которые занимаются политической деятельностью (либо стремятся оказывать целенаправленное влияние на нее) за счет иностранного финансирования.

Субъекты РФ имеют право выстраивать собственные модели отношений с некоммерческими организациями. В Москве, например, действует специальный Закон от 12.07.2006 № 38 «О взаимодействии органов государственной власти города Москвы с негосударственными некоммерческими организациями», который не распространяется на отношения с участием политических партий и иных политических общественных объединений, а также профсоюзов. Среди форм взаимодействия государственной власти с социально ориентированными некоммерческими организациями закрепляются такие формы, как: финансовая, имущественная, информационно-методическая и консультационная государственная поддержка; размещение социального заказа; участие организаций в разработке и реализации государственных программ города или отдельных его мероприятий; обсуждение и экспертиза проектов социально значимых городских законов; прове-

дение совместных акций и мероприятий; информационный обмен. Более того, в целях расширения взаимодействия органов государственной власти Москвы и институтов гражданского общества между Правительством Москвы и Советом при Президенте РФ по развитию гражданского общества и правам человека было заключено Соглашение от 22.08.2013 № 77-671 «О взаимодействии Правительства Москвы и Совета при Президенте РФ по развитию гражданского общества и правам человека», согласно которому, в частности, стороны содействуют повышению роли общественных объединений и социально ориентированных некоммерческих организаций в формировании государственной политики города.

Востребованность и активизация деятельности некоммерческих неправительственных организаций как институтов гражданского общества обеспечивается, в том числе, предоставлением государственных грантов. В 2015 году в связи с выделением очередных государственных грантов некоммерческим неправительственным организациям совместно с Общественной палатой РФ и общественными палатами субъектов РФ было предписано обеспечить необходимое информационное сопровождение конкурсов, предусмотрев возможность размещения объявлений о проведении конкурсов в субъектах РФ и информации об их результатах на официальном сайте Общественной палаты РФ, официальных сайтах общественных палат субъектов РФ и в средствах массовой информации.<sup>175</sup> На основе этих нормативных указаний Некоммерческий фонд — Институт социально-экономических и политических исследований опубликовал в «Российской газете» извещение о проведении конкурса о выделении грантов некоммерческим неправительственным организациям. Требования к участникам конкурса связаны с их правосубъектностью: срок государ-

---

<sup>175</sup> Распоряжение Президента РФ от 01.05.2015 № 79-рп «Об обеспечении в 2015 году государственной поддержки некоммерческих неправительственных организаций, участвующих в развитии институтов гражданского общества и реализующих социально значимые проекты в сфере защиты прав и свобод человека и гражданина» // СЗ РФ. 2015. № 14. Ст. 2116.

ственной регистрации в качестве юридического лица к дате окончания приема заявок – не менее одного года; они не должны находиться в процессе ликвидации или реорганизации; их деятельность должна носить социально-значимый характер по направлениям объявленного конкурса, среди которых, в частности: развитие диалога между властью и обществом, в том числе посредством широкого внедрения современных электронных технологий демократии, и развитие механизмов общественного контроля. Впрочем, все эти предосторожности не избавили кураторов распределения государственных грантов от упреков в предвзятости, политизированности и необъективности: известно, что некоммерческие организации, «неудобные» для власти, получают гранты гораздо реже и с большими затруднениями, нежели «верноподданнические» и патронируемые властью некоммерческие организации.

В Санкт-Петербурге действует Закон от 26.10.2001 № 697-85 «О грантах Санкт-Петербурга для общественных объединений», который предусматривает предоставление грантов общественным объединениям по определенным направлениям, в том числе: становление гражданского общества и демократического правового государства; поддержка и развитие инициативы молодежи. Закон содержит прямой запрет предоставления грантов политическим общественным объединениям, в том числе политическим партиям и политическим движениям, профессиональным союзам и религиозным организациям.

В Республике Татарстан с учетом новых подходов к правовому регулированию грантовой поддержки Кабинет Министров принял Постановление от 29.01.2015 № 47 «О предоставлении государственной поддержки социально ориентированным некоммерческим организациям», в котором дана достаточно подробная регламентация механизма предоставления государственных грантов: *принципы; понятия* (например, понятие «личная заинтересованность» члена конкурсной комиссии как возможность получения им доходов в денежной либо натуральной форме, доходов в виде материальной выгоды не-



посредственно для члена конкурсной комиссии, его близких родственников, а также граждан или организаций, с которыми он связан финансовыми или иными обязательствами); *условия и порядок; критерии* (среди дополнительных критериев – сетевое партнерство, где самое «дорогое» партнерство «некоммерческая организация – бизнес – власть – СМИ»); *экспертиза; досудебное (внесудебное) обжалование.*

Главная проблема, касающаяся распределения государственной грантовой помощи, предназначенной некоммерческим организациям, связана не с деталями технического регулирования процесса, а с тем, что посредством этого механизма государственная власть укрепляет лишь один, «лоялистский» сегмент гражданского общества, не интересующийся совершенствованием и обновлением политической системы России. Парадоксальным итогом такого одностороннего подхода оказывается то, что гражданское общество в целом, понимаемое как *организации, отделенные от государства и формируемые на добровольной основе гражданами для отстаивания своих интересов и ценностей*, не укрепляется, а ослабевает: оно, поддерживаемое государством, все менее готово к позитивной критике государственных органов (а они в такой критике, безусловно, нуждаются), избегает обсуждения проблематичных аспектов государственной политики и тем самым не способствует предотвращению ошибочных решений власти. В указанном смысле проблема является универсальной, поскольку, будучи рожденной на федеральном уровне, она воспроизводится и в субъектах РФ.

#### ***3.4. Проблема региональных отделений политических партий.***

О политических партиях и их роли в гражданском обществе, уже говорилось в главе 2 настоящего исследования. Не повторяясь, отметим, что политические партии выступают в роли универсального института, связывающего государство, гражданское общество и отдельных граждан.

В особенности подчеркнем: как коллективный субъект,

партия наделена правом выдвигать кандидатов (список кандидатов) на выборах, предоставляя гражданам возможность реализовать конституционное право быть избранными. Объем правомочий политической партии на выборах разного уровня не одинаков. Он зависит от того, на федеральном, региональном или местном уровнях выдвигаются кандидаты (списки кандидатов) и кто выступил в качестве избирательного объединения: партия в целом или ее региональное отделение. Соответствующие правомочия касаются права представлять избирательное объединение во взаимоотношениях с другими участниками избирательного процесса, участвовать в предвыборной агитации, финансировать избирательные кампании, а также прав избирательного объединения по отзыву выдвинутых им кандидатов (списка кандидатов).

На современном этапе в результате упрощения требований к государственной регистрации политических партий имеет место тенденция к увеличению числа партий, принимающих участие в региональных выборах, что сказывается на характере и степени политической конкуренции и партийной активности. Динамика, складывающаяся в условиях нового избирательного законодательства, принятого после выборов депутатов Государственной Думы в декабре 2011 года, выглядит следующим образом. В региональной избирательной кампании 2012 года право участвовать в выборах имели 28 политических партий, из них 26 партий выдвинули своих кандидатов (списки кандидатов). В сентябре 2013 года уже 54 партии имели право участвовать в выборах, из них 53 партии таким правом воспользовались. В сентябре 2014 года из 69 политических партий, имевших право участвовать в выборах, 63 партии выдвигали своих кандидатов (списки кандидатов), а зарегистрированы и внесены в избирательные бюллетени были 56 политических партий и более 10 общественных объединений<sup>176</sup>. В выборах 13 сентября 2015 года, согласно данным ЦИК РФ, получили право участвовать 75 политических

---

<sup>176</sup> См.: Выборы в субъектах РФ 14. 09. 2014 г.: Электоральная статистика / ЦИК РФ. М.: ЦИК, 2015.

партий, из которых 25 партиям не требовался сбор подписей.

В региональном политическом процессе особое значение имеют качественные характеристики участия региональных отделений политических партий в выборах. Актуальной в этой связи является проблема реализации партией процедуры отзыва выдвинутых ею кандидатов и списков как одного из принадлежащих партии прав, связанных с участием в выборах<sup>177</sup>.

Так, в состоявшихся 14 октября 2012 года выборах депутатов Законодательного Собрания Краснодарского края пятого созыва участвовали 17 политических партий, при этом в качестве избирательных объединений выступили непосредственно 3 политические партии и 14 региональных отделений политических партий. Из 17 избирательных объединений, принимавших участие в выборах, 10 представляли вновь образованные политические партии; тем не менее, освобождение всех партий от необходимости сбора подписей в поддержку выдвигаемых ими кандидатов и списков, а также высокий уровень представленных документов позволили краевой избирательной комиссии заверить, а затем и зарегистрировать все 17 краевых списков кандидатов.

В период после заверения краевых списков кандидатов, в процессе проверки документов, представленных избирательными объединениями для выдвижения и регистрации, Президиум Федерального политического совета Всероссийской политической партии «Правое дело» принял решение от 04.09.2012 г. «О решениях общего собрания регионального отделения в Краснодарском крае Всероссийской политической партии «Правое дело» от 23 августа 2012 года», размещенное на сайте партии с комментарием о том, что Президиум Федерального политсовета партии «Правое дело» постановил снять с предвыборной гонки списки кандидатов в депутаты Законодательного Собрания Краснодарского края. В силу целого ряда обстоятельств, связанных с дифференциацией правомо-

<sup>177</sup> Туришцева Н.Ю. Политическая партия как субъект избирательного процесса регионального уровня // Конституционное и муниципальное право. 2013. № 5. С. 37–40.

чий партии на выборах регионального уровня, данное решение не повлияло на принятие постановления краевой избирательной комиссии о регистрации краевого списка кандидатов, выдвинутого избирательным объединением «Региональное отделение в Краснодарском крае партии «Правое дело». Список кандидатов данного избирательного объединения был зарегистрирован.

Наблюдатели расценили сложившуюся ситуацию как фактическое «вторжение» Президиума Федерального политсовета партии в область правомочий ее регионального отделения в Краснодарском крае. Такая оценка обоснована. Устав партии «Правое дело» предусматривает право Президиума решать любые вопросы деятельности партии, не отнесенные ее Уставом к исключительной компетенции Съезда. Вместе с тем, Устав определяет основания и порядок отзыва кандидатов (списков кандидатов) в депутаты и на иные выборные должности в органах государственной власти, органах местного самоуправления, выдвинутых партией, ее структурными подразделениями, исключения кандидатов из списков кандидатов. Таким образом, вопросы участия в выборах выступают предметом специального регулирования по отношению к общим вопросам деятельности партии. Согласно общему правилу, при наличии общей нормы и специальной нормы, регулирующих сходные правоотношения, применению подлежит специальная норма. Иначе говоря, решение Президиума Федерального политсовета партии должно было исходить из положений Устава об основаниях и порядке отзыва кандидатов на выборах.

Сравнительно-правовой анализ содержания решения Президиума Федерального политсовета от 04.09.2012 г. не позволяет соотнести содержащееся в его резолютивной части предписание «отменить решения о выдвижении краевого списка кандидатов, о выдвижении кандидатов по одномандатным избирательным округам» ни с одним из предусмотренных законом вариантов: отзывом кандидата, списка кандидатов, исключением кандидатов из списка, а, следовательно, и с юри-

дическими последствиями такого отзыва или исключения. В связи с тем, что решение о выдвижении краевого списка кандидатов было принято общим собранием регионального отделения в Краснодарском крае партии «Правое дело», то и правом отозвать список кандидатов могло быть наделено только общее собрание регионального отделения. У Президиума Федерального политсовета нет права осуществлять какие-либо действия по отзыву краевого списка кандидатов как органа, не являющегося органом избирательного объединения «Региональное отделение в Краснодарском крае Всероссийской политической партии «Правое дело»», принявшего решение о выдвижении списка кандидатов.

Согласно Уставу партии, правом принятия решения об отзыве выдвинутого партией, ее региональным отделением, местным отделением кандидата (списка кандидатов) обладают соответственно Съезд партии, конференция (общее собрание) регионального отделения, конференция (общее собрание) местного отделения. Полномочия по отзыву кандидата (списка кандидатов) могут быть переданы Президиуму Федерального политсовета, политсовету регионального отделения, политсовету местного отделения решением Съезда, конференции (общего собрания) регионального отделения и конференции (общего собрания) местного отделения партии соответственно.

Очевидно, что Президиум Федерального политсовета партии не вправе был принимать решения по отзыву кандидатов, краевого списка кандидатов в связи с тем, что в соответствии с Уставом ему не могли быть переданы указанные полномочия. Устав партии предусматривает, что правом принятия решения об исключении кандидата из выдвинутого списка кандидатов обладает в отношении кандидатов в органы государственной власти субъекта РФ, выдвинутых региональным отделением, политический совет регионального отделения или Президиум Федерального политсовета.

Решение Президиума Федерального политсовета от

04.09.2012 г. не могло быть реализовано и не влекло правовых последствий в рамках избирательного процесса по выборам депутатов Законодательного Собрания Краснодарского края пятого созыва как вынесенное неправомочным субъектом и не содержащее предписания о совершении действия, предусмотренного действующим федеральным и краевым избирательным законодательством.

Позже в ходе избирательной кампании решение об отзыве краевого списка кандидатов в депутаты Законодательного Собрания было принято именно общим собранием регионального отделения в Краснодарском крае партии «Правое дело»<sup>178</sup>.

Таким образом, на выборах законодательного органа государственной власти субъекта РФ в том случае, если в качестве избирательного объединения выступает региональное отделение партии, полномочия партии ограничены федеральным законодателем и собственным нормотворчеством партии. По закону партия не может отозвать список кандидатов, выдвинутый региональным отделением при проведении выборов по пропорциональной избирательной системе, а также кандидатов, выдвинутых региональным отделением по одномандатным (многомандатным) мажоритарным избирательным округам. Но если это предусмотрено уставом, то партия может исключить отдельных кандидатов из пропорционального списка, выдвинутого ее региональным отделением.

В сложившейся ситуации выделяются два аспекта. С одной стороны, можно констатировать ограничение прав политических партий на выборах регионального уровня в том случае, если кандидатов или списки кандидатов выдвинула не сама партия, а ее нижестоящее структурное подразделение. С другой стороны, имеет место наращивание объема собственных

---

<sup>178</sup> Постановление избирательной комиссии Краснодарского края от 12.09.2012 № 65/677-5 «Об аннулировании регистрации краевого списка кандидатов в депутаты Законодательного Собрания Краснодарского края пятого созыва, выдвинутого избирательным объединением «Региональное отделение в Краснодарском крае Всероссийской политической партии Правое дело» // СПС КонсультантПлюс-регион.

прав региональных отделений партий в том случае, если они самостоятельно выдвигают кандидатов и списки на выборах депутатов законодательных органов государственной власти субъекта РФ. Все это вместе позволяет субъектам РФ в определенных ситуациях играть более активную роль в электоральной политике федеральных партий.

В целях эффективного взаимодействия региональных отделений политических партий с органами публичной власти, институтами гражданского общества по актуальным вопросам общественно-политического и социально-экономического развития в некоторых субъектах РФ принимаются специальные нормативные правовые акты. Так, Указом Главы Республики Саха (Якутия) от 06.02.2015 № 317 «О Совете при Главе Республики Саха (Якутия) по взаимодействию с региональными отделениями политических партий» предусматривается, что такой Совет как совещательный орган при Главе Республики создается в целях выработки и внесения предложений, возникающих в ходе обсуждения с политическими партиями актуальных вопросов, рассмотрения таких предложений для возможного их учета в процессе нормотворческой деятельности органов публичной власти Республики. Совет формируется из представителей зарегистрированных на территории Республики региональных отделений политических партий (в него делегируется по одному представителю от каждой партии), периодичность заседаний Совета – по мере необходимости, но не реже двух раз в год. К основным задачам и функциям Совета относятся: поддержка гражданских инициатив, направленных на общественно-политическое и социально-экономическое развитие Республики, создание условий для повышения качества жизни жителей, реализацию прав и свобод; проведение политических консультаций; выработка предложений по созданию и обеспечению механизмов взаимодействия органов государственной власти с региональными отделениями политических партий; обсуждение концептуальных предложений политических партий по внесению изменений в законодательство Республики; формирование пред-

ложений по итогам обсуждения проектов законов, внесенных в Государственное Собрание (Ил Тумэн); систематическое информирование Главы Республики о политической ситуации на территории Республики; разработка и внесение на рассмотрение Главы Республики предложений по вопросам деятельности региональных отделений политических партий.

### ***3.5. Проблема региональных и межрегиональных политических партий.***

В Российской Федерации не допускается создание региональных (на территории одного субъекта РФ) и межрегиональных (на территории нескольких субъектов РФ) политических партий. Действующий законодательный запрет можно рассматривать с разных позиций. Против него обычно выдвигаются два возражения: первое - то, что региональные и межрегиональные партии были бы полезны как прообразы будущих общероссийских партий, поскольку они зарождались бы непосредственно внутри гражданского общества; второе - что таким запретом ограничивается конституционное право граждан на объединение в политические партии.

Что касается аргументов в пользу подобного запрета, то они таковы: создание региональных политических партий способно привести к обострению сепаратистских и националистических тенденций; институт региональных политических партий способен оказаться механизмом провоцирования сепаратизма или даже инициирования государственного распада; партии в федеративном государстве обязаны ориентироваться не на отдельный регион, а на весь многонациональный народ; политическая активность на уровне субъекта РФ должна выражаться не в создании мелких региональных партий, а в создании и укреплении низовых отделений федеральных партий, выступающих единую политику с учетом интересов регионов<sup>179</sup>.

---

<sup>179</sup> Авакьян С. А. Конституционно-правовой статус политических партий в России. М., 2011. С. 113 – 118; Долгих Ф. И. Ограничения на создание и деятельность политических партий // Юридический мир. 2014. № 5. С. 14 – 18.



Конституционный Суд РФ<sup>180</sup> также признал требование закона о создании политических партий как исключительно общероссийских организаций конституционным. Обосновывая запрет на создание региональных политических партий, Суд отметил, что «в современных условиях, когда российское общество еще не приобрело прочный опыт демократического существования, при том, что имеют место серьезные вызовы со стороны сепаратистских, националистических, террористических сил, создание региональных политических партий - поскольку они стремились бы к отстаиванию преимущественно своих, сугубо региональных и местных, интересов - могло бы привести к нарушению государственной целостности и единства системы государственной власти как основ федеративного устройства России». Суд также обратил внимание на то, что очень трудно было бы провести четкую границу между региональными политическими партиями и партиями, которые формируются по признакам национальной либо религиозной принадлежности; в такой ситуации Суд усмотрел угрозу государству.

Далее, согласно правовой позиции Конституционного Суда РФ, принимая во внимание сложносоставной характер РФ, создание региональных и местных политических партий в каждом субъекте РФ могло бы привести «к образованию множества региональных партийных систем, что чревато превращением формирующейся партийной системы как части политической системы в фактор ослабления развивающейся российской демократии, народовластия, федерализма, единства страны и тем самым - ослабления конституционных гарантий прав и свобод, в том числе самого права на свободу объединения в политические партии, равенства прав граждан на создание и участие в деятельности политических партий на всей территории Российской Федерации». При этом Суд

<sup>180</sup> Постановление КС РФ от 01.02.2005 № 1-П «По делу о проверке конституционности абз. 2 и 3 п. 2 ст. 3 и п. 6 ст. 47 ФЗ «О политических партиях» в связи с жалобой общественно-политической организации «Балтийская республиканская партия» // СЗ РФ. 2005. № 6. Ст. 491.

указал на временный характер этого ограничения, которое в будущем с отпадением вызвавших его обстоятельств должно быть снято.

Таким образом, оправданность действующего законодательного запрета для региональных и межрегиональных политических партий на современном этапе не исключает снятие этого запрета в будущем<sup>181</sup>.

Не подвергая сомнению тот факт, что озабоченность судебных и парламентских структур в данном случае имеет под собой некоторые основания, нельзя не отметить, что российское отношение к региональным партиям противоречит опыту подавляющего большинства федеративных государств. Подобные партии есть в Бельгии, Германии, Канаде, Индии, Нигерии, других федерациях. Как правило, в федерациях считается, что их географическое, национальное, культурное, религиозное разнообразие обязывает обеспечивать населению регионов максимально полное выражение его устремлений и чаяний, в том числе и с учетом региональных потребностей и нужд. Выражение озабоченности жителей того или иного региона посредством региональных политических партий не обостряет, а сглаживает конфликты, поскольку направляет этот процесс в правовое русло, выводит его из тени.

Востребованность в региональных политических партиях актуальна, прежде всего, для сферы выборов. В России избрание региональных органов государственной власти с участием только общероссийских партий не вполне соответствует положениям статей 11 и 77 Конституции РФ о самостоятельном формировании субъектами РФ своих органов государственной власти. В этом смысле недопустимость существования региональных партий диссонирует с федеративной природой России. Политические партии, как и сама демократия, гражданское общество в целом, реально смогут выразить различные

---

<sup>181</sup> Однако современные российские реалии таковы, что «временный» характер ограничения для создания региональных и межрегиональных политических партий, который действует уже более 10 лет, может трансформироваться и в «постоянный» характер.

социальные интересы только при условии их роста снизу. Федеральный закон о политических партиях такой возможности не оставляет в целях сохранения механизма управляемой демократии, затрудняя естественный процесс партийного строительства. Допустимость образования и функционирования только общероссийских политических партий искусственно сдерживает развитие гражданского общества в России, которое реально, а не виртуально может формироваться только снизу как результат гражданской активности и инициативы.

Результаты региональных выборов после введения в 2012 году минимальной нормы 500 членов для политических партий показывают, что новые непарламентские партии с трудом и в малом количестве избираются в законодательные органы государственной власти субъектов РФ. В такой ситуации недальновидным представляется сохранение запрета на создание региональных политических партий, т.к. у территории должна быть возможность создания своих партий, отражающих и отстаивающих региональную специфику в законодательном органе, а граждане, проживающие на территории субъекта РФ, — соответственно право объединяться в такие партии, имеющие целью решение своих региональных вопросов.

Предлагается предусмотреть в Федеральном законе «О политических партиях» возможность образования региональных политических партий и допустить их к участию в региональных выборах, соответствующим образом изменив при этом и избирательное законодательство. Такой подход позволит дополнить гарантии самостоятельности самих субъектов РФ в пределах их ведения, а также и реализации принципа политического многообразия<sup>182</sup>.

Более того, наличие региональных партий не позволяет федеральным органам доминировать в политическом процессе, пренебрегая запросами регионов и игнорируя их интересы — как это происходит в современной России, где *ни одна*

<sup>182</sup> Алебастрова И.А. Большинство и меньшинство в демократической политической системе: к вопросу о гарантиях статуса оппозиции // Конституционное и муниципальное право. 2015. № 1. С. 17 – 23.

*из парламентских партий* не ставит своей программной целью совершенствование российского федерализма и федеративных отношений. Фактически, действующий запрет на существование региональных политических партий означает, что Российская Федерация с ее «вертикальными» методами управления социально-политическими процессами не практикует преимущества федерализма в полной мере, тяготея к практикам унитарных государств.

## **ГЛАВА 4.**

# **Роль местного самоуправления в процессах формирования гражданского общества**

### **§ 1. Гражданское общество в системе муниципальной демократии**

*(Тимофеев Н.С.)*

Конституционный строй России свидетельствует о признании государством человека, его прав и свобод высшей ценностью. Основную свою задачу государство определяет как достижение общегражданского согласия за счет учета и координации множества интересов различных социальных групп населения.

Решение этой задачи может быть достигнуто исключительно совместными усилиями органов государства, местного самоуправления и гражданским обществом. Однако в современном российском обществе «симфоничность» отсутствует. Бразды правления сосредоточены преимущественно в руках государства. Зачастую реализуется патерналистский деспотизм, причем в особой форме. Получая вполне легитимное право решать от имени народа, государство присваивает право определять «интересы народа». Отсутствие общегосударственного федерального регламента, устанавливающего полномочия и ответственность как по вертикали, так и по горизонтали, устанавливающего обязательные процедуры согласования действий государственных, муниципальных и общественных структур, приводит к монополизации управления государством. Противостоять государственному наместничеству и развитию самоуправления, основанного на централизованном руководстве, реализуемом выборными на местах, переносу государственной ответственности на местный уровень, обеспечить «устойчивое существование» и охрану прав граждан возможно прежде всего за счет эффективной самоорганиза-

ции общественных и полуобщественных организаций, за счет активной гражданской позиции индивидов, поддерживаемых централизованно.

Мы обязаны исходить из необходимости за покровом директивных связей видеть рациональное зерно, обнаружившееся в переходе к дефицитному миру: в условиях тотальной нехватки ресурсов жизнь не может не быть все более контролируемой, часть должна жить по законам целого. Но и целое должно питаться внутренним самостоянием части. То, что ищет совершенный, находится в нем; то, что ищет несовершенный — в другом<sup>183</sup>.

Логика восстановления российской державности в использовании самоорганизации и самоуправления малых элементов социума — местного самоуправления и гражданского общества.

С.А. Авакьян, определяя проблемы, связанные с совершенствованием российской государственности, обращает внимание на следующее:

- отчуждение народа от власти и отчуждение выборных от народа;
- усиление влияния политической конъюнктуры и целесообразности;
- засилье политического усмотрения.

Как выход из создавшегося положения предлагается усиление народовластия и поиск способов нейтрализации любой бюрократии — государственной и муниципальной, а также самозащиты от любого, в том числе и политического авантюризма<sup>184</sup>.

М.А. Краснов констатирует, что деятельность органов государства сводится к имитации основной конституционной обязанности признавать, соблюдать и защищать права и свободы гражданина (ст. 2 Конституции), либо вообще противо-

---

<sup>183</sup> См. Ильин В.В. Философия истории. М., 2003. С. 354.

<sup>184</sup> См. Авакьян С.А. Конституционное право и политика: международная научная конференция (краткий обзор) // Конституционное право и политика. Сборник материалов международной научной конференции. М., 2012. С. 10 – 29.

речить этой обязанности (вплоть до выполнения представителями власти антиконституционных указаний)<sup>185</sup>.

Эти выводы поддерживаются подавляющим большинством конституционалистов, которые видят пути устранения современных негативных проявлений в деятельности органов государства в создании правового государства и обеспечении неприкосновенности прав личности, реализации конституционных постулатов о принадлежности власти народу. Таким образом, следует признать, что первостепенное значение приобретает поиск способов нейтрализации как государственной, так и муниципальной бюрократии, что реализуемо через усиление народовластия и достижимо только при условии соблюдения и развития прав человека и гражданина.

В этой связи необходимо развитие дополнительной системы разделения властей, в основе которой присутствуют законодательные, исполнительные и судебные органы. В том числе надо видеть обширное поле совместной деятельности местного самоуправления и гражданского общества. При этом следует обратить внимание на то, что если местное самоуправление входит в «вертикальное» разделение властей, то гражданское общество — в «горизонтальное».

Обращаясь к категории «гражданское общество», понимаемой в широком смысле, мы исходим из того, что гражданское общество объединяет всю неохватываемую государством его структурную часть общества, т. е. все то, до чего «не доходят руки государства». Оно возникает и изменяется в ходе естественного исторического развития как автономная, непосредственно не зависящая от государства сфера. Гражданское общество в широком значении совместимо не только с демократией, но и с авторитаризмом, и лишь тоталитаризм означает его полное, а чаще частичное поглощение политической властью.

Это сфера свободной игры частных интересов и индивиду-

---

<sup>185</sup> Краснов М.А. Искажение смысла российской Конституции – следствие несбалансированной системы власти // Конституционное право и политика. Сборник материалов международной научной конференции. М., 2012. С. 30–31.

ализма. Гражданское общество – продукт буржуазной эпохи и формируется преимущественно снизу, спонтанно, как результат раскрепощения индивидов, их превращения из подданных государства в свободных граждан, собственников, обладающих чувством собственного достоинства и готовых взять на себя хозяйственную и политическую ответственность<sup>186</sup>.

Гражданское общество в узком собственном значении неразрывно связано с правовым государством, они не существуют друг без друга. Гражданское общество представляет собой многообразие не опосредованных государством взаимоотношений свободных и равноправных индивидов в условиях рынка и демократической правовой государственности<sup>187</sup>.

Часто под гражданским обществом понимается система самостоятельных и независимых от государства общественных институтов и отношений, которые призваны обеспечить условия для самореализации индивидов и их групп, защиту их прав и свобод<sup>188</sup>.

Авторы научно-практического комментария и семантического словаря Конституции РФ под гражданским обществом понимают систему самостоятельных и независимых от государства общественных инструментов и отношений, которые обеспечивают условия для реализации частных интересов и потребностей индивидов и коллективов для деятельности социальной, культурной и духовной сфер, их воспроизводства и передачи из поколения в поколение<sup>189</sup>.

Следует отметить, что в Конституции РФ понятие «гражданское общество» отсутствует, хотя в одном из вариантов проекта содержался самостоятельный раздел «Гражданское

<sup>186</sup> См. Матузов Н.И., Малько А.В. Теория государства и права. М., 2002. С. 113; Морозова Л.А. Теория государства и права. М., 2002. С. 377; Мартынюк О. В. Несколько тезисов о перспективах правового государства в России // Государство и право. 1996. № 5. С. 10.

<sup>187</sup> См. подробнее: Пугачев В.П., Соловьев А.И. Введение в политологию. М., 2000. С. 259.

<sup>188</sup> См. Нудненко Л.А. Теория демократии. М., 2001. С. 26.

<sup>189</sup> Конституция РФ. Научно-практический комментарий и семантический словарь. М., 2003. С. 496.



общество»<sup>190</sup>. Отмечается, что создатели современных конституций могут быть привержены традиционным устоявшимся представлениям и юридической (конституционно-правовой) терминологии. Конституционное право черпает немало глубоких и содержательных идей из философии права (в том числе гегелевской философии права, в которой термин «гражданское общество» является одним из основных)<sup>191</sup> и

М.П. Авдеенкова и Ю.А. Дмитриев определяют гражданское общество как совокупность общественных отношений (экономических, социальных, культурных, нравственных, духовных, корпоративных, религиозных) между индивидуумами и их объединениями, возникающих по поводу реализации гражданами своих прав и свобод и находящихся вне рамок политических (государственных) и частных (личных) отношений<sup>192</sup>.

Различные мнения и подходы, существующие в зарубежной и отечественной науке в отношении категории «гражданское общество», непосредственно связаны со следующими обстоятельствами: во-первых, это отношения между индивидуумами и группами индивидуумов; во-вторых, эти отношения носят негосударственный характер; в-третьих, эти отношения направлены на наиболее полную реализацию гражданами своих прав свобод.

Допустим вывод, что существует некая параллельно государству свободная не оформленная организационно поливариантная система, ставящая своей целью обеспечить контроль за деятельностью государства и реализовать в полной мере гражданские права и свободы, определять их и корректировать.

Джон Кин, инициируя новые дискуссии о категории гражданского общества, задает вопросы: «Что же конкретно по-

---

<sup>190</sup> См. подробнее: Румянцев О.Г. Основы конституционного строя России: понятие, содержание, вопросы становления. М., 1994. С. 72 – 80.

<sup>191</sup> См.: Бойцова В.В., Бойцова Л.В. Рецензия на: Чиркин В.Е. Конституционное право: Россия и зарубежный опыт // Государство и право 1999. № 11. С. 112.

<sup>192</sup> См. Авдеенкова М.П., Дмитриева Ю.А. Конституционное право РФ. М., 2004. С. 550.

нималось под введенным в 18 столетии разграничением государства и негосударственной сферой гражданского общества? Почему это различие, игравшее столь важную роль в первой половине 19 века, а затем бесследно исчезнувшее, вновь обрело острую злободневность? В каких интеллектуальных и политических целях можно использовать это различие и чьим интеллектуальным и политическим интересам оно могло служить?»<sup>193</sup>.

Общедемократические концепции современного государства, как и в условиях эпохи свободной конкуренции и ранне-либерального государства, не снимают с повестки дня своевременное обнаружение и предотвращение антидемократических тенденций наступления на идеологическое многообразие, чрезмерного усиления этатизма, нарушения гражданских прав и свобод, вмешательства государства в сферу свободного предпринимательства, частную жизнь граждан.

В рамках современных процессов развития российской государственности, внутренне противоречивых, происходящих в условиях экономической нестабильности и перманентного реформирования, развитие и становление гражданского общества, определения роли местного самоуправления в соответствующих процессах приобретает особое значение.

Провозглашение Российской Федерации как правового социального государства, политика которого направлена на создание условий, обеспечивающих достойную жизнь и свободное развитие человека, предполагает взаимную ответственность гражданина и государства. Очевидно, что реализация концепции правового, социального государства может состояться только в условиях существования полноценного гражданского общества. В связке «государство—индивид—общество» существуют постоянно действующие противоречия. Государство стремится к усилению своей власти, обеспечению своего присутствия во всех значимых сферах жизни общества. Общество свою задачу видит в корректировке политики госу-

---

<sup>193</sup> Кин Джон. Демократия и гражданское общество. М., 2001. С. 17.

дарства и ограничения его власти. Индивид заинтересован в большей личной свободе.

Очевидно, что реальная демократия – это не столько формирование публичной власти, государственной и муниципальной, сколько определение путей развития, тактики, стратегии, временных и иных приоритетов. Не менее (а может быть и более) важным представляется сложнейший болезненный процесс распределения власти и публичного контроля за ее исполнением.

Когда мы говорим о самоуправлении, о местном самоуправлении, то главным должны считать не участие в выборах с целью формирования органов местного самоуправления, а участие в выработке основных задач и способов их выполнения, контроля за деятельностью органов местного самоуправления, а также участия местного самоуправления в реализации задач общественного (публичного) контроля.

В ст. 3 Конституции России на первое место вынесена возможность осуществления власти непосредственно народом, а уже затем через органы государственной власти и местного самоуправления. Самостоятельное решение населением вопросов местного значения предусматривает и ст. 130 Конституции России.

Самоуправление связано с активным участием граждан в решении конкретных проблемных ситуаций. Демократический характер общества проявляется прежде всего в этом.

Винсент Остром справедливо замечает, что «именно на примере институтов местного самоуправления люди узнают о трудностях и опасностях, связанных с коллективными действиями, и лучше понимают, как их общие интересы влияют на качество жизни. Большинство людей может активно участвовать в деятельности местных сообществ, а не наблюдать со стороны за далекими от них играми политиков»<sup>194</sup>.

Общепризнанно, что общинные институты – это основной источник жизнеспособности свободного общества. Граждане

---

<sup>194</sup> Остром В. Смысл американского федерализма. М., 1993. С. 287.

не могут обрести способности к самоорганизации и самоуправлению, не имея опыта активного объединения с такими же гражданами для решения задач, требующих совместных усилий. Граждане являются основными творцами моделей жизни, на которых зиждется человеческое общество.

В теоретическом и практическом плане на повестку дня ставится вопрос, как преобразовать существующую практику получать полномочия и править от имени народа, в правление в интересах народа и при широком участии самого народа. Это в равной степени относится как к государственной организации публичной власти, так и муниципальной. В основе демократической организации общества должны быть не процедуры оформления воли большинства, т. е. победы и невосприятия мнения других, а достижение понимания, достижение соглашения, взятие на себя ответственности за состояние своих собственных дел и установление системы процедур принятия государственными органами и органами местного самоуправления открытых, понятных для граждан социально справедливых решений и возможности контроля за их выполнением и эффективной ответственности.

Государство — комитет по организации управления делами всего общества как целого. Гражданское общество (вернее совокупность всех его элементов) — это само общество в целом. Местное самоуправление, с одной стороны, выступает выразителем интересов элементов гражданского общества. Двойственная природа местного самоуправления определяет роль местного самоуправления не столько как местной власти, сколько как связующего звена между государством и гражданским обществом. Являясь фундаментом российской государственности, местное самоуправление на самом приближенном уровне к индивиду, семье, корпоративным объединениям и т. д. за счет многовариантной структуры принятия решений, демократических процедур разрешения конфликтов имеет возможность строить государственную политику снизу вверх, а не так, как это было всегда, и в прошлом, и в настоящем, — сверху вниз.

При такой организации управления делами общества разрушается монополия государства на власть. Конституционный принцип разделения властей приобретает новое содержание. Взаимные сдержки и противовесы, устанавливающие отношения законодательной, исполнительной и судебной властей, должны быть дополнены сдержками и противовесами между независимыми (относительно) центрами принятия решений.

Гражданское общество, так же, как и местное самоуправление, реализует свою суть не столько за счет признания обществом и государством, а преимущественно за счет социальной и экономической, а если понадобится – то и политической активности граждан.

Однако если движущей силой гражданского общества являются конкурирующие отношения между индивидуумами и их объединениями, то у местного самоуправления активность граждан направлена на достижение реализации общего местного интереса, обеспечение социального согласия, достойного уровня жизнеобеспечения.

Социальная основа как гражданского общества, так и местного самоуправления, едина. Общественный характер деятельности индивидов и их объединений на территории муниципального образования может соответствовать политике, осуществляемой органами местного самоуправления, а может вступать с нею в противоречие. Местное самоуправление и гражданское общество являются элементами единой общественной системы, вынуждены к сосуществованию, взаимно дополняют друг друга, находятся в постоянном взаимодействии.

Отношения гражданского общества и местного самоуправления могут носить различный характер:

- идеальным представляется вариант гармоничного взаимодействия, когда элементы гражданского общества активно участвуют как в принятии решений об основных направлениях развития муниципального образования, так и в их реализации;

- гражданское общество и местное самоуправление находятся в состоянии перманентной конфликтности. Элементы гражданского общества находятся в состоянии противостояния органам местного самоуправления. В итоге возможен кризис местной власти и введение временного государственного управления;
- возможен вариант, когда местное самоуправление поглощает своей деятельностью возможность самостоятельного проявления активности элементов гражданского общества, как бы интегрируя последних в свою систему;
- исключительно редким, но допустимым представляется вариант, когда органы местного самоуправления могут быть сформированы на базе представителей одного из элементов гражданского общества, что превращает его в носителя муниципальной власти.

Бесспорно, что первый вариант «гармоничного взаимодействия» обеспечивает на территории муниципального образования наиболее эффективное сочетание общественных, групповых и индивидуальных интересов. В основе сильной государственной власти должны быть авторитетное и эффективное местное самоуправление и социально ориентированное, активное, демократическое гражданское общество.

Взаимосвязь государства, местного самоуправления и гражданского общества основана как на общественном характере объединения граждан, так и на индивидуальном и коллективном участии в реализации общественно признанных государственных программ.

Местное самоуправление, как и государство в целом, выступает в роли объединяющего центра, управляющего местным сообществом не только от имени конституции, но и на основании волеизъявления граждан — членов местного сообщества. Двойственная природа органов местного самоуправления как негосударственный вариант публичной власти, с одной стороны, объясняется произвольностью и тесной свя-

зью-зависимостью с государством, с другой стороны, постоянно существующей потребностью во взаимодействии с гражданским обществом.

Как публичная власть местное самоуправление по отношению к гражданскому обществу, в лице его элементов, как в индивидуальном, так и в коллективном варианте выступает в роли политического центра, обеспечивающего достижение общегражданского согласия, является координатором интересов различных социальных групп населения муниципального образования.

При этом с одной стороны, проявляется властный характер отношения органов местного самоуправления к гражданскому обществу, а с другой стороны – существует постоянное давление (воздействие) субъектов гражданского общества на органы местного самоуправления, как при формировании, определении основных задач, при их корректировке, так и на стадии реализации.

Очевиден вывод, что подобный характер отношений гражданского общества и местного самоуправления определяется объективной необходимостью обеспечения социальной гармонии, устойчивого развития и эффективного управления, т. е. достижения общего территориального интереса.

Анализируя качественную характеристику гражданского общества, приходится признать сложный, многоаспектный, зачастую противоречивый характер его черт, во многих случаях обладающих близостью, а иногда единством с местным самоуправлением.

Гражданское общество и местное самоуправление проявляют себя в одной сфере общественных отношений – самореализации граждан. Однако если в гражданском обществе эти проявления носят характер инициативно-добровольный, необязательный, то в местном самоуправлении имеет место чаще их юридическая обязательность, она выражается либо в рождении муниципально-правовых институтов, либо в осуществлении на муниципальном уровне общих демократиче-

ских институтов, но с местными чертами и особенностями.

Гражданское общество и местное самоуправление связаны с демократической организацией общества и демократической организацией государственных институтов.

Гражданское общество и местное самоуправление реализуют свою деятельность вне государственных структур. Их деятельность носит свободный характер в рамках (границах) государственности.

Интересы местных сообществ и интересы гражданского общества наиболее близки. Именно это способствует устранению противоречий между частными интересами и общественными.

Гражданское общество и местное самоуправление являются первичным звеном обеспечения и гарантирования прав человека и гражданина.

И гражданское общество, и местное самоуправление проявляют себя в единых сферах гражданской активности и обеспечения жизнедеятельности — материальных, экономических, социальных, культурных и т. д. интересов.

Непосредственная близость к людям, знание их проблем способствует развитию социальной солидарности. Это обстоятельство существенно отличает гражданское общество и местное самоуправление от государства, действующего в сфере властных отношений.

Именно гражданское общество и местное самоуправление способствуют совершенствованию частного бизнеса, преимущественно функционирующего в рамках эгоистической морали и отношений конкуренции. Гражданское общество и местное самоуправление нацелены на непрерывное развитие и достижение наиболее высокой степени цивилизованности.

С.А. Авакьян, говоря о сути гражданского общества, его ценность связывает с высоким уровнем развития общества или движением к такому уровню. Уровень развития общества, по его мнению, определяется сознательностью граждан, их активностью в общественных процессах, внутренним единстве



во имя стратегических социальных и политических целей, отсутствием условий конфликтности различных общественных слоев, групп, сил, это качественная характеристика гражданского общества. Она предполагает наличие общественных дел и самостоятельных общественных механизмов управления. Общество не противопоставляется государству, а исходит из потребности в конструктивном взаимодействии с ним, общество проявляет максимальное внимание к человеку, его личным заботам и проблемам, воспитывает граждан в духе сочетания индивидуальных и общественных интересов<sup>195</sup>.

Со всем этим невозможно не согласиться, но следует обратить внимание на два обстоятельства. Во-первых, делается вывод о том, что гражданское общество существует при обеспечении определенного уровня экономического, социального, организационного, духовного, нравственного, межличностного и информационного состояния общества. Можно понимать этот вывод как определение категории гражданского общества (что есть гражданское общество), но можно понимать как результат деятельности гражданского общества, т.е. целевую установку. Во-вторых, наличие этих компонентов не связывается с состоянием и характером конституционно-правового регулирования, т.е. предполагается, что компоненты как бы не связаны с правовым регулированием (т. е. являются результатом, не санкционированной государством деятельности). Деятельности, но чьей? Ответа на этот вопрос не дается, хотя упоминаются «участники общественных процессов», «различные общественные силы», «слои, группы».

Но если внимание сосредоточить на самостоятельных общественных механизмах их управления общественными делами и потребностях конструктивного взаимодействия с государством, то невольно начинаешь искать не только эти механизмы, но и то, кто их использует, т. е. тех, кому они принадлежат. Требуют конкретизации такие дефиниции, как

---

<sup>195</sup> См.: Авакьян С.А. Конституционное право России. Учебный курс. В 2-х т. Том. 1. 4-е изд. М.: Норма, 2010. С. 501.

«участники общественных процессов, различные общественные слои, группы, силы».

Как известно, каждый общественный строй, как и любое конкретное гражданское общество, это не простая сумма различных социальных феноменов, форм и сфер общественной жизни, развивающихся только по своим специфическим законам, а единый организм, социальная система, развитие которой базируется на системных законах, общих для этого и всех других аналогичных общественных организмов, развивающихся в рамках одной и той же общественной формации<sup>196</sup>. Эта позиция, сформулированная в свое время О. Е. Кутафным в отношении общественного строя СССР, имеет самое непосредственное отношение к современному состоянию и гражданскому обществу России.

Рассматривая идеалы и целевые установки развития российского общества советско-социалистического этапа, можно обнаружить все элементы и ценности, характеризующие суть современного гражданского общества.

В Конституции СССР 1977 года определялись качественные характеристики развития советского общества и государства. Это были: создание могучих производительных сил, передовая наука и культура, рост благосостояния народа, благоприятные условия для всестороннего развития личности, сближение всех классов и социальных слоев, равенства всех наций и народностей, братского сотрудничества. Подчеркивалось, что законом общественной жизни является забота всех о благе каждого и забота каждого о благе всех. Характеристика качества общества связывалась с высокой организованностью, идейностью и сознательностью трудящихся, атмосферой подлинного коллективизма и товарищеской взаимопомощью. Особо поддерживаются подлинный демократизм советского общества, которым обеспечиваются участие граждан в эффективном управлении, как общественными, так и государствен-

---

<sup>196</sup> Кутафин О.Е. Конституционные основы общественного строя и политики СССР. М.: Изд-во Моск. ун-та, 1985. С. 11.

ными делами. Качество общественной жизни, личной жизни, благополучия государства в целом является результатом гармоничного сочетания единства прав и обязанностей, подлинной свободы и гражданской ответственности, гармоничного сочетания интересов общества, коллектива и личности.

Вряд ли нужны дополнительные комментарии к сказанному. Критерии качества гражданского общества, как советского, так современного, во многом совпадают. Они в основе своей предопределены общинностью и соборностью, традиционной для народов России, которые приобретают современное содержание, сохраняя свою первооснову.

Резкий отказ от социалистического способа производства, основанного на общественной собственности, изменения отношения к природным ресурсам, ускоренные непродуманные по последствиям реформы государственного управления определяют современное, далекое от совершенства качество и общественного, и государственного, и личного благополучия.

Соответствующие обращения Президента РФ как гаранта Конституции за помощью к общественным институтам (наиболее ярко они проявляются в президентских ежегодных посланиях) следует рассматривать: во-первых, как призыв к гражданскому обществу о необходимости соблюдения определенных законных требований моделей поведения граждан; во-вторых, как сигнал к усилению своего (гражданского общества) влияния на все сферы государственной жизни. Это призыв к участию в обеспечении идеалов справедливости и свободы. Но сложность проблемы в том, что участие носит подчиненный, точнее зависимый характер.

Обращение к политической истории России свидетельствует об устойчивой традиции в соотношении власти «государя» и народа, в том числе участвующих во власти сословий в режиме «дать совет, высказать мнение, когда его спрашивают, это не политическое право Боярской Думы и Земского собора, а их верноподданническая обязанность». Таким образом, знать положение дел на местах, знать мнение народа по тому

или иному вопросу, его отношение к тем или иным событиям (по выражению Екатерины II – знать «народное умоначертание»), объявлять ему свою волю было выражением признания этой традиции взаимодействия власти и сословий.

Возвращаясь из исторического экскурса к нашим дням, приходишь к выводу, что и сегодня государство через институты гражданского общества и местного самоуправления стремится знать «народное умоначертание» и объявлять ему свою волю. Но даже в этой системе отношений местное самоуправление выступает в роли связующего звена гражданского общества с государством. Таким образом обеспечивается качественно новый уровень в связке отношений «гражданское общество – местное самоуправление – государство».

В системе отношений «местное самоуправление – человек – государство» происходит новое понимание сущности гражданского общества. А именно: не обеспечение просто частного интереса граждан, а интереса, объединенного территорией, на которой местное самоуправление выступает в качестве демпферного регулятора между государством и гражданином в качестве объединенного носителя гражданских прав и свобод.

Вновь обращаясь к советскому периоду, мы видим то же традиционное стремление к одной и той же цели развития за счет «раскрепощения» местной инициативы, а не на основе патерналистской государственной деятельности. Государственное строительство без изменения целей получает новое качество как основу конституционного строительства – местное самоуправление.

Однако в наши дни мы наблюдаем постоянное стремление государственной и муниципальной бюрократии распространить свою административную власть на гражданское общество. Речь идет о создании новых форм общественных формирований, во многом инициированных бюрократией. За этой политикой скрыто неприятие общественных инициатив, не санкционированных государством.

Стремление взять под крыло наиболее значимые сферы

социальной и политической жизни как государственными, так и муниципальными властями, объясняется неготовностью гражданского общества, находящегося в стадии формирования. Необъективность такой оценки искажает представление о гражданском обществе. Создается впечатление о гражданском обществе как «обладателе добродетели», которой лишены субъекты, реализующие конституционные демократические установки, особенно на местном уровне. Наиболее зримо проявляются многополярность гражданского общества, отсутствие его единства. Местное самоуправление в данной ситуации приобретает (должно приобрести) роль связующего звена не только между государством и гражданским обществом, но и между элементами гражданского общества, связующего звена, обеспечивающего консолидацию всех общественных сил и представление интересов, объединяющих жителей муниципального образования. Кризис, связанный с проблемным развитием государства может быть преодолен исключительно за счет поддержки «земли» местного самоуправления, взаимодействующего с гражданским обществом непосредственно. Не случайно в настоящее время почти во всех муниципальных единицах чаще при главе муниципального образования и даже под его руководством создаются советы общественности, гражданские форумы и иные им подобные органы, организации, в которые входят представители местных общественных объединений, отделений общероссийских объединений. И, кстати, подчеркнем, что другой «площадки» для консолидации общественных институтов на муниципальном уровне просто не существует.

Качество жизни в муниципальных образованиях базируется на реализации личного интереса, уверенности в собственных силах, трудолюбии, толерантности, семейных ценностях, доверии и уважительном отношении к государственной и муниципальной бюрократии. Реализация данного изыска возможна исключительно на основе усиления власти и авторитета государства, реально обеспечивающего реализацию прав

и свобод граждан. Государство должно быть в союзе со своим народом, а не безликим и бездушным рынком. Бездуховное государство – путь в никуда.

Представляется, что это может быть достигнуто исключительно за счет гражданского общества как сообщества, пусть и многоликого, но сообщества на основе общинности и соборности, духовности и соучастия.

Таким образом, отношения местного самоуправления и гражданского общества, так же как и отношения государства и гражданского общества, должны строиться как особо доверительные. Наша предыдущая история строилась и на противопоставлении государства и гражданского общества, и связанного с ним стремления к уничтожению одного и верховенству другого, и одновременно стремлению к слиянию и достижению единства. В современных условиях перманентных реформ создается ситуация, когда многие элементы государственной и муниципальной властей, оппозиционность, многопартийность и т.д. сами по себе не представляют (не исчерпывают) структуру гражданского общества, но порождены им и являются формами закрепления его влияния в политической организации общества.

## **§ 2. Возможности муниципальных институтов непосредственной демократии в формировании гражданского общества и публичной власти на местах: референдумы, опросы, правотворческие инициативы, публичные обсуждения и слушания**

*(Ежукова О.А.)*

Муниципальная власть сегодня фактически и юридические встроена в систему управления государственными делами. Наряду с вопросами местного значения (которые по сути являются локальными проявлениями вопросов государствен-

ной важности), основу компетенции органов местного самоуправления составляют делегированные им отдельные государственные полномочия, руководители субъектов Российской Федерации проводят оценку эффективности деятельности органов местного самоуправления, органы власти субъектов РФ участвуют в назначении глав местных администраций и др.

Выше было показано, что государственная власть и гражданское общество – различные явления правовой действительности, а роль местного самоуправления как инструмента, участвующего в формировании гражданского общества, а также опосредующего его взаимоотношения с государством, несомненна.

В литературе отмечается, что «важным элементом развития России в направлении к зрелому гражданскому обществу является создание организационно-правовых основ для подлинного местного самоуправления и поддержка граждански заинтересованных и активных местных сообществ, являющихся той основой, на которой может осуществиться выстраивание гражданского общества»<sup>197</sup>. Местное самоуправление располагает обширным правовым инструментарием, позволяющим содействовать формированию и развитию гражданского общества, и основную роль здесь играют формы прямой демократии, реализуемые на муниципальном уровне.

Согласно части 2 статьи 130 Конституции РФ местное самоуправление осуществляется гражданами путем референдума, выборов, других форм прямого волеизъявления, через выборные и другие органы местного самоуправления. Федеральный закон от 06.10.2003 № 131-ФЗ (с изменениями и дополнениями) «Об общих принципах организации местного самоуправления в РФ»<sup>198</sup> (далее – также ФЗ № 131-ФЗ) устанавливает наиболее обширный в российском законодательстве нормативный перечень форм непосредственной демократии:

<sup>197</sup> Корсакова С.В. Местное самоуправление как основа развития гражданского общества // Муниципальная служба: правовые вопросы. 2012. № 4. С. 15 – 16.

<sup>198</sup> ФЗ от 06.10.2003 N 131-ФЗ «Об общих принципах организации местного самоуправления в РФ» // СЗ РФ. 2003. № 40. Ст. 3822.

- местный референдум;
- муниципальные выборы;
- голосование по отзыву депутата, члена выборного органа, выборного должностного лица местного самоуправления;
- голосование по вопросам изменения границ, преобразования муниципального образования;
- сход граждан;
- правотворческая инициатива граждан;
- территориальное общественное самоуправление;
- публичные слушания;
- собрание граждан;
- конференция граждан (собрание делегатов);
- опрос граждан;
- обращения граждан в органы местного самоуправления.

Установленный ФЗ № 131-ФЗ перечень институтов непосредственного участия граждан в осуществлении местного самоуправления является открытым. В качестве иных форм непосредственного участия населения в осуществлении местного самоуправления в литературе называют манифестации, а также наказы избирателей<sup>199</sup>. Регламентом представительного органа муниципального образования также предусматривается доступ граждан на его заседания, может быть предусмотрена трансляция заседаний в сети «Интернет», право граждан вносить свои предложения по обсуждаемым проблемам, задавать вопросы депутатам и должностным лицам местного самоуправления<sup>200</sup>. В литературе данные инструменты также относят к формам прямой демократии.

Рассматривая институты непосредственной демократии

---

<sup>199</sup> См. например: Беликов П.П., Гребенникова А.А., Зюзин С. Ю., Мокеев М.М., Наумов С.Ю., Свищева В.А., Шишелова С.А. Комментарий к ФЗ от 06.11.2003 г. № 131-ФЗ «Об общих принципах организации местного самоуправления в РФ» (постатейный) / под ред. Л.П. Жуковской // СПС КонсультантПлюс, 2015.

<sup>200</sup> См.: Комментарий к ФЗ «Об общих принципах организации местного самоуправления РФ» / под. ред. И.В. Бабичева, Е.С. Шугриной. М.: Норма: ИНФРА-М, 2010. С. 285.



через призму влияния на формирование гражданского общества в России, следует сказать, что их роль и востребованность в этом процессе существенно различаются.

Так, на сегодняшний день муниципальные выборы являются приоритетным способом легитимации публичной власти на местах. Вместе с тем, если участие населения в осуществлении местного самоуправления сводится к периодическому голосованию на выборах (да и то зачастую не очень охотно), вряд ли можно считать это показателем наличия зрелого гражданского общества на муниципальном уровне.

### ***2.1. Местный референдум.***

Наряду с муниципальными выборами местный референдум является высшим непосредственным выражением власти народа на муниципальном уровне. Порядок проведения местного референдума регулируется ФЗ № 131-ФЗ, Федеральным законом «Об основных гарантиях избирательных прав и права на участие в референдуме граждан Российской Федерации»<sup>201</sup>, а также законами субъектов РФ.

В целом логика правового регулирования порядка назначения и проведения референдумов всех уровней в РФ является единой. Вместе с тем местный референдум имеет определенные особенности. Отличительной особенностью является состав инициаторов местного референдума, такое право предоставлено:

- гражданам РФ;
- избирательным объединениям, иным общественным объединениям, уставы которых предусматривают участие в выборах и (или) референдумах;
- представительному органу муниципального образования и главе местной администрации, если инициатива выдвигается ими совместно.

Специфика местного референдума проявляется и в круге вопросов, которые могут быть предметом голосования. Со-

---

<sup>201</sup> СЗ РФ. 2002. № 24. Ст. 2253.

гласно пункту 3 статьи 12 Федерального закона «Об основных гарантиях...» на местный референдум могут быть вынесены только вопросы местного значения.

Рассматриваемая формулировка Федерального закона, на наш взгляд, не вполне удачна, т.к., помимо решения вопросов местного значения, органы местного самоуправления могут участвовать в решении вопросов, не отнесенных к вопросам местного значения, а также в осуществлении отдельных государственных полномочий. В связи с этим ограничение предмета голосования на референдуме только кругом вопросов местного значения представляется не удачным решением, ведь компетенция органов местного самоуправления может выходить за их пределы. Думается, что в пункте 3 статьи 12 логично было бы указать, что на местный референдум могут выноситься вопросы, отнесенные федеральным законом либо законом субъекта РФ к ведению органов местного самоуправления.

Рассматривая проблематику местного референдума, нельзя не остановиться на вопросе о том, насколько данный институт востребован в качестве инструмента вовлечения гражданского общества в решение вопросов местного значения. Для этого необходимо обратимся к статистическим данным. На официальном сайте ЦИК РФ размещена информация об инициированных на территории РФ местных референдумах. По данным сайта за период с начала 2014 г. по сентябрь 2015 г. инициировано 349 местных референдумов<sup>202</sup>. Много это или мало? Согласно информации Федеральной службы государственной статистики по состоянию на 1 января 2015 г. в РФ насчитывалось 22 923 муниципальных образования. Принимая во внимание то, что референдум не может и не должен использоваться для решения повседневных операционных вопросов, указанное количество инициатив в расчете на 22 923 муниципальных образования выглядит вполне приличным.

Однако судить о том, насколько проводимые референдумы отражают активность гражданского общества на муниципальном уровне, можно только рассмотрев вопросы, которые яв-

<sup>202</sup> <http://www.izbirkom.ru/>

ляются предметом голосования. Среди выносимых на местные референдумы преобладают:

- вопрос о преобразовании либо изменении границ муниципальных образований;
- вопрос о введении средств самообложения граждан (абсолютное большинство).

За рассматриваемый период несущественное количество референдумов инициировано по иным вопросам. К примеру, по вопросу об исключении из Генерального плана сельского поселения «Поселок Детчино» планируемого строительства экотехнопарка с полигоном по сбору, переработке и утилизации твердых бытовых отходов (Малоярославецкий р-н, Калужской области)<sup>203</sup>.

В выборку по местному референдуму на сайте ЦИК РФ включены и случаи инициирования голосования по вопросу изменения границ и преобразования муниципальных образований. Дело в том, что в соответствии с ФЗ № 131-ФЗ процедура территориальных изменений на муниципальном уровне зачастую сопряжена с необходимостью учета мнения населения, выраженного путем голосования. Однако голосование по вопросам изменения границ и преобразования муниципальных образований в теории и практике правового регулирования рассматривается как самостоятельный институт прямой демократии. Ключевое его отличие от местного референдума заключается в том, что положения федерального закона, определяющие юридическую силу решения, принятого на референдуме, в данном случае не применяются.

Рассматриваемая оговорка позволяет сделать вывод о том, что данный вид голосования «можно назвать имеющим консультативное значение. Тем более что оформление изменений в муниципальной организации осуществляется законом субъекта РФ, при его принятии учитываются итоги названного голосования»<sup>204</sup>. Следовательно, голосование по вопросу изменения

---

<sup>203</sup> См.: Там же.

<sup>204</sup> Муниципальное право России: Учебник / Отв. ред. С.А. Авакьян. М.: Проспект, 2009. СПС КонсультантПлюс.

границ и преобразования муниципальных образований от референдума отличает необязательность его результатов. Вместе с тем анализ ФЗ № 131-ФЗ позволяет сделать вывод, что вопрос о юридической силе результатов такого голосования не решается столь однозначно.

Дело в том, что ФЗ № 131-ФЗ предусматривает два порядка выявления мнения населения при изменении границ либо преобразовании муниципального образования — голосование населения и выражение мнения населения представительным органом. Голосование населения проводится с целью получения **согласия населения**, в то время как голосование представительного органа проводится как для получения согласия, так и **с целью учета мнения** населения (в этом случае его результаты являются рекомендательными).

В связи с наличием неопределенности в вопросе о том, какова же юридическая сила решения, принятого в ходе голосования по вопросам изменения границ, существенно возрастает риск того, что голос гражданского общества останется неслышанным.

Рассматривая институт голосования населения по вопросу изменения границ, преобразования муниципального образования, следует также отметить, что инициатором этой процедуры, как правило, выступают органы местного самоуправления и органы государственной власти субъектов РФ, а не население, т.к. необходимость территориальных преобразований зачастую обусловлена экономическими и демографическими причинами.

По данным официального сайта Федеральной службы государственной статистики, по состоянию на 1 января 2010 года в РФ насчитывалось 19 591 сельское поселение, по состоянию на 1 января 2015 года сельских поселений насчитывается 18 654<sup>205</sup>. Таким образом, общее количество сельских поселений за последние 5 лет сократилось почти на тысячу. Указанная тенденция главным образом обусловлена демографическими проблемами. На селе становится некому самоу-

---

<sup>205</sup> <http://www.gks.ru/dbscripts/munst/munst.htm>

правляться. Так, по данным Всероссийской переписи населения 2002 года общая численность населения в РФ составляет 145,2 млн. человек<sup>206</sup>, в 2010 году эта цифра составляла 142,857 млн. человек. При этом самая большая убыль населения произошла в сельской местности, потери сельского населения в три раза больше, чем городского.

В «Российской газете» в связи с оценкой результатов Всероссийской переписи 2010 указано следующее «умирают не только люди, но и сами деревни. С 2002 года число сельских населенных пунктов уменьшилось на 8,5 тысячи. Часть сел де-факто живы. Просто они вошли в состав соседних городов и поменяли статус. Но часть была ликвидирована, потому что из-за отъезда жителей в города и «естественной убыли» они опустели. Впрочем, сельских населенных пунктов, которые де-юре еще существуют, но реально там никто не живет, переписчики насчитали еще больше - 19,4 тысячи. По сравнению с прошлой переписью это на 48 процентов больше»<sup>207</sup>.

При этом каждое муниципальное образование, вне зависимости от численности населения, должно иметь собственные органы местного самоуправления<sup>208</sup>. Содержание даже минимального аппарата в сельских населенных пунктах с небольшой численностью жителей для государственного бюджета является неэффективным расходом. При таких условиях неэффективным расходом является и содержание социальных объектов (школы, больницы и т.п.). В связи с этим органы государственной власти инициируют укрупнение муниципальных образований, с переносом объектов социальной инфраструктуры в более крупные населенные пункты. Такой подход не сочетается с принципом доступности местного самоуправления,

<sup>206</sup> <http://www.perepis2002.ru/content.html?id=11&docid=10715289081460>

<sup>207</sup> <http://m.rg.ru/2011/12/16/perepis.html>

<sup>208</sup> Некоторые особенности структуры органов местного самоуправления в зависимости от численности населения и вида муниципального образования устанавливаются ФЗ. К примеру, в муниципальных образованиях численностью менее 100 жителей, обладающих избирательным правом, функции представительного органа местного самоуправления может осуществлять сход граждан. Кроме того, функции главы администрации и главы муниципального образования в таких муниципальных образованиях, как правило, совмещены.

однако он продиктован экономическими соображениями.

Данный пример наглядно показывает, что институт голосования рассчитан не на стимулирование гражданских инициатив, а скорее на выявление мнения населения по вопросам территориальной организации муниципального образования. Эффективность его была бы выше при условии, закрепления в Федеральном законе требования о недопустимости изменения границ, преобразования муниципального образования при отсутствии согласия населения.

Как указано выше, второй категорией вопросов, выносимых на местный референдум, является введение самообложения граждан для муниципальных нужд. Согласно части 1 статьи 56 ФЗ № 131-ФЗ под средствами самообложения граждан понимаются разовые платежи граждан, осуществляемые для решения конкретных вопросов местного значения.

Анализ вопросов референдума на сайте ЦИК РФ показывает, что самообложение граждан вводится, как правило, в целях проведения мероприятий по благоустройству муниципального образования. Средства самообложения собираются в размере от 100 до 400 рублей с совершеннолетнего жителя муниципального образования. Иногда от уплаты средств самообложения освобождаются отдельные категории граждан, к примеру, инвалиды первой и второй группы и студенты очной формы обучения.

Референдум, как инструмент введения самообложения граждан на территории муниципального образования, достаточно востребован. Конституционный Суд РФ в одном из своих определений указал, что данное законоположение, действующее в системе правового регулирования, по сути, предусматривает один из способов осуществления населением местного самоуправления, непосредственно, предоставляет ему дополнительные, согласующиеся с природой местного самоуправления правовые возможности для решения конкретных вопросов местного значения<sup>209</sup>. Вместе с тем, нельзя не

---

<sup>209</sup> Определение КС РФ от 17.07.2014 № 1649-О «Об отказе в принятии к рас-

отметить, что у института самообложения есть и другая сторона, активное его использование является также и показателем нехватки собственных средств местных бюджетов для решения вопросов местного значения. В этом и заключается основная проблема неэффективности местного самоуправления в России.

Резюмировать изложенное по проблематике местного референдума можно следующим выводом — в настоящее время местный референдум на муниципальном уровне востребован для решения узкого круга вопросов — изменений территориальной организации и введения средств самообложения граждан. Вместе с тем референдум даже в муниципальных масштабах не может рассматриваться как средство решения повседневных хозяйственных задач. Поэтому, полагаем, что на сегодняшний день применение данного института на местном уровне отвечает его предназначению и способствует вовлечению населения в участие в местном самоуправлении.

## ***2.2. Опрос граждан.***

В научной литературе также выделяется институт консультативного референдума<sup>210</sup>, в законодательстве больше известный под названием «опрос граждан». В соответствии с частью 1 статьи 31 ФЗ № 131-ФЗ опрос граждан проводится на всей территории муниципального образования или на части его территории для выявления мнения населения и его учета при принятии решений органами местного самоуправления и должностными лицами местного самоуправления, а также органами государственной власти.

Опрос может проводиться в целях выявления мнения населения по какому-либо общественно значимому вопросу посредством анкетирования граждан, их ответов на вопросы, а

смотрению жалобы гражданина Лунтова Сергея Юрьевича на нарушение конституционных прав местного самоуправления ст. 56 ФЗ «Об общих принципах организации местного самоуправления в РФ» // СПС КонсультантПлюс.  
<sup>210</sup> См.: Авакьян С.А. Конституционный лексикон: Государственно-правовой терминологический словарь. М.: Юстицинформ, 2015. С. 468–469.

также в целях выявления мнения населения посредством голосования по общественно значимому вопросу<sup>211</sup>.

Порядок назначения и проведения опроса граждан определяется уставом муниципального образования и (или) нормативными правовыми актами представительного органа в соответствии с законом субъекта РФ. По данным 2015 года, приводимым М. М. Курячей, законы об опросе граждан приняты в 9 субъектах РФ<sup>212</sup>. Следует отметить, что законами субъектов РФ регулируется, как правило, порядок проведения опроса регионального, но не муниципального уровня.

Рассматривая законодательство субъектов РФ об опросе граждан, любопытно обратить внимание на некоторые особенности, отличающие опрос в субъекте РФ от опроса в муниципальном образовании. К примеру, в Законе Краснодарского края «Об опросе населения Краснодарского края»<sup>213</sup> предусмотрена возможность инициирования опроса избирателями, в то время как опрос в муниципальном образовании может проводиться только по инициативе представительного органа, главы муниципального образования и органов государственной власти субъектов РФ.

Вместе с тем порядок инициирования опроса населением, предусмотренный Законом Краснодарского края, достаточно сложен. Опрос проводится по инициативе не менее 50 тысяч избирателей (статья 8). Столь значительное количество голосов в поддержку инициативы опроса, на наш взгляд, значительно снижает эффективность данного института. Ведь собрав достаточное количество подписей, можно провести референдум, решение которого будет иметь обязательную силу в отличие от решения, получившего поддержку в ходе опроса. В таких условиях опрос выглядит не реальным, а номинальным

---

<sup>211</sup> См.: Там же.

<sup>212</sup> См.: Курячая М. М. Опрос граждан как форма участия населения в решении вопросов государственного управления в субъектах РФ // Конституционное и муниципальное право. 2015. № 5. С. 39 – 46.

<sup>213</sup> Закон Краснодарского края от 13.08.1999 № 203-КЗ «Об опросе населения Краснодарского края» // Кубанские новости. 1999. № 171.



инструментом выявления мнения гражданского общества.

ФЗ № 131-ФЗ устанавливает требования к предмету опроса граждан. По инициативе представительного органа или главы муниципального образования опрос проводится по вопросам местного значения. По инициативе органов государственной власти субъектов РФ для учета мнения граждан при принятии решений об изменении целевого назначения земель муниципального образования для объектов регионального и межрегионального значения.

Данное ограничение видится не вполне удачным. Наряду с решением вопросов местного значения органы местного самоуправления могут осуществлять, переданные отдельные государственные полномочия, а также решать иные вопросы<sup>214</sup>. Полагаем, что оправдано было бы предоставить органам местного самоуправления право проводить опросы по любому предмету, относящемуся к их компетенции. Не случайно в муниципальных правовых актах предмет опроса зачастую расширяется. К примеру, в поселении Киевский в городе Москве предметом опроса могут быть вопросы, касающиеся исполнения органами местного самоуправления отдельных полномочий города Москвы<sup>215</sup>.

В настоящее время институт опроса, также применяется как индикатор удовлетворенности населения деятельностью органов местного самоуправления, а также руководителей органов местного самоуправления, руководителей унитарных предприятий и учреждений. Правовые основы для этого заложены Указом Президента РФ от 28.04.2008 № 607 «Об оценке эффективности деятельности органов местного самоуправления городских округов и муниципальных районов»<sup>216</sup>, а так-

<sup>214</sup> Вопросы, не отнесенные к компетенции органов местного самоуправления других муниципальных образований, органов государственной власти и не исключенные из нее законом.

<sup>215</sup> Решение Совета депутатов поселения Киевский в г. Москве от 11.03.2014 № 9/3 «О порядке назначения и проведения опроса граждан на территории муниципального образования поселение Киевский в городе Москве»// СПС КонсультантПлюс.

<sup>216</sup> Указ Президента РФ от 28.04.2008 N 607 «Об оценке эффективности дея-

же принятым во исполнение данного Указа постановлением Правительства РФ № 1317<sup>217</sup>. В соответствии с Правилами оценки населением деятельности руководителей унитарных предприятий и учреждений<sup>218</sup> оценка населением осуществляется посредством опросов с использованием информационно-телекоммуникационных сетей и информационных технологий на официальном сайте субъекта РФ и официальных сайтах муниципальных образований, расположенных в границах субъекта РФ, в информационно-телекоммуникационной сети «Интернет».

Завершая рассмотрение института опроса граждан, необходимо отметить, что опрос может рассматриваться как эффективный инструмент вовлечения гражданского общества в осуществление публичной власти на местах при соблюдении двух условий:

- населению должно быть предоставлено право инициативы опроса;
- процедура инициирования должна быть предельно проста и не требовать сбора значительного количества подписей в поддержку инициативы.

### **2.3. Публичные слушания.**

Еще одной возможностью участия гражданского общества в решении вопросов местного значения являются публичные слушания. Согласно части 1 статьи 28 ФЗ № 131-ФЗ публичные слушания могут проводиться для обсуждения проектов муниципальных правовых актов по вопросам местного значения с участием жителей муниципального образования представительным органом муниципального образования, главой муниципального образования.

Из указанного выше положения Закона следует консультантности органов местного самоуправления городских округов и муниципальных районов» // СЗ РФ. 2008. № 18. Ст. 2003.

<sup>217</sup> Постановление Правительства РФ от 17.12.2012 № 1317 // СПС КонсультантПлюс.

<sup>218</sup> Утверждены постановлением Правительства РФ от 17.12.2012 № 1317 // СПС КонсультантПлюс.

тативный характер данного института. Обращает на себя внимание также то, что законодатель устанавливает возможность обсуждения на публичных слушаниях только муниципальных правовых актов, а не вопросов местного значения. Однако данный подход не является пробелом в правовом регулировании. Для обсуждения вопросов местного значения законодательством предусмотрена самостоятельная форма прямой демократии – собрание граждан (статья 29 ФЗ № 131-ФЗ).

Статьей 25 Федерального закона «Об основах общественного контроля в Российской Федерации»<sup>219</sup> устанавливается институт общественных (публичных) слушаний, которые определяются как собрание граждан, организуемое субъектом общественного контроля, а в случаях, предусмотренных законодательством РФ, органами государственной власти и органами местного самоуправления, государственными и муниципальными организациями, иными органами и организациями, осуществляющими в соответствии с федеральными законами отдельные публичные полномочия, для обсуждения вопросов, касающихся деятельности указанных органов и организаций и имеющих особую общественную значимость либо затрагивающих права и свободы человека и гражданина, права и законные интересы общественных объединений и иных негосударственных некоммерческих организаций.

Как видно из определения общественных (публичных) слушаний, их организаторами может выступать более широкий круг субъектов, нежели круг инициаторов публичных слушаний по ФЗ № 131-ФЗ. Предметом общественных (публичных) слушаний являются любые вопросы, привлечшие внимание гражданского общества, а не только вопросы местного значения<sup>220</sup>.

---

<sup>219</sup> ФЗ от 21.07.2014 N 121-ФЗ «Об основах общественного контроля в РФ» // СПС КонсультантПлюс.

<sup>220</sup> Публичные слушания и общественные слушания на практике часто сливаются в единый институт. Об этом наглядно свидетельствует Модельное положение «О публичных слушаниях в муниципальном образовании», утвержденное Минэкономразвития («Методические рекомендации органам государственной

Муниципальные акты, устанавливающие порядок проведения публичных слушаний, зачастую расширяют предмет публичных слушаний по сравнению с ФЗ № 131-ФЗ, приближая его к предмету общественных слушаний. К примеру, в соответствии с Положением о публичных слушаниях в сельском поселении Любучанское<sup>221</sup> задачами публичных слушаний является, в том числе, выявление предложений и рекомендаций со стороны населения по важнейшим мероприятиям, проводимым органами местного самоуправления, затрагивающих интересы всего населения сельского поселения.

Полагаем, что подобные коллизии в правовом регулировании вносят некоторую неопределенность в правоприменительную практику, однако не ущемляют прав граждан на участие в осуществлении местного самоуправления. Тем не менее правовая конструкция публичных слушаний по ФЗ № 131-ФЗ все-таки содержит в себе определенные риски необоснованного ограничения прав населения. В части 1 статьи 28 Федерального закона указано, что публичные слушания проводятся для обсуждения жителями муниципального образования муниципальных правовых актов.

Выходит, лицо, проживающее за пределами муниципального образования, не может принять участие в публичных слушаниях? Такой подход представляется не вполне справедливым. К примеру, гражданин может проживать на территории одного внутригородского района, а на территории соседнего внутригородского района работать, водить детей в школу или

---

власти и органам местного самоуправления по вопросам реализации механизмов поддержки социально ориентированных некоммерческих организаций», утв. Минэкономразвития России // СПС КонсультантПлюс), которое хотя и было принято ранее ФЗ «Об основах общественного контроля...», тем не менее, соответствует заложенной в нем идеологии. Согласно ч. 1 ст. 3 данного документа слушания могут проводиться по любым общественно значимым вопросам, проектам нормативных правовых актов, принимаемых в рамках полномочий органов местного самоуправления муниципального образования.

<sup>221</sup> Решение Совета депутатов сельского поселения Любучанское Чеховского района Московской области от 28.04.2006 г. № 25/7 // <http://www.chekhov-city.ru/lubuchanskoe/doc/slush/>

детский сад, проводить досуг, и все это в рамках одного города. Законные интересы граждан не ограничиваются муниципальным образованием проживания. С учетом консультативного характера данного института, думается, что ограничения круга участников публичных слушаний какими-либо цензами не оправданы. В этой связи нельзя не согласиться с теми авторами, которые предлагают предусмотреть в Законе возможность участия в публичных слушаниях любых лиц, чьи права и законные интересы могут быть затронуты, принимаемым муниципальным правовым актом<sup>222</sup>.

Публичные слушания периодически проходят на территории каждого муниципального образования. Тем не менее сегодня потенциал данного института непосредственной демократии задействован лишь в незначительной степени. Как правило, публичные слушания проводятся по инициативе органов местного самоуправления и исключительно потому, что такая необходимость предписана ФЗ № 131-ФЗ (ч. 3 ст. 28). В силу данного требования в каждом муниципальном образовании публичные слушания идут минимум 5 раз в год (!) – по проекту решения о бюджете и ежеквартально по отчету о его исполнении<sup>223</sup>.

Однако население, как правило, вовсе не осведомлено о проведении публичных слушаний. И это несмотря на то, что требования по информированию населения установлены законодательством (ч. 4 ст. 28 ФЗ № 131-ФЗ). Думается, что недостаточное информирование населения о предстоящих публичных слушаниях не столько является недоработкой со стороны органов местного самоуправления, сколько показателем

---

<sup>222</sup> См. об этом: Сидорова М.Е. Публичные слушания по вопросам застройки муниципальных образований: нормативно-правовое регулирование // Конституционное и муниципальное право. 2013. № 6.

<sup>223</sup> Следует также добавить, что в соответствии с ФЗ от 06.10.1999 № 184-ФЗ «Об общих принципах организации законодательных (представительных) и исполнительных органов государственной власти субъектов РФ» публичные слушания также проводятся по проекту бюджета субъекта РФ и годовому отчету об исполнении бюджета субъекта РФ. Порядок их проведения в ФЗ не урегулирован.

недостаточности финансовых возможностей муниципальных образований (отсутствием у муниципальных образований собственных средств массовой информации, официальных сайтов в сети «Интернет»).

Другой, не менее значимой, причиной неэффективности института публичных слушаний, на наш взгляд, является время их проведения. Публичные слушания по общему правилу проводятся в рабочее время. В связи с этим участие в них принимают, как правило, пенсионеры и другие неработающие граждане, т. е. узкая группа населения. Что также не способствует раскрытию потенциала данного института.

#### **2.4. Правотворческая инициатива.**

Еще одной консультативной формой участия населения в осуществлении местного самоуправления является правотворческая инициатива. В теории конституционного права данный институт также известен под названием «гражданская инициатива» — форма коллективного волеизъявления граждан, посредством которой мнение определенной их группы доводится до компетентного государственного органа или органа местного самоуправления и требует его реагирования<sup>224</sup>.

Сегодня правотворческая инициатива в виде законодательной инициативы населения может быть реализована на муниципальном и региональном уровнях. К примеру, в соответствии с Законом города Москвы «О гражданской законодательной инициативе в городе Москве»<sup>225</sup> для поддержки законодательной инициативы необходимо собрать 50 тысяч подписей жителей города Москвы.

В ФЗ № 131-ФЗ порядок реализации правотворческой инициативы установлен статьей 26. Как показывает анализ законодательства, ключевым отличием муниципальной правотворческой инициативы от гражданской законодательной

<sup>224</sup> Авакьян С. А. Конституционный лексикон: Государственно-правовой терминологический словарь. М.: Юстицинформ, 2015. С. 239.

<sup>225</sup> Закон г. Москвы от 11.12.2002 № 64 «О гражданской законодательной инициативе в городе Москве» // Тверская, 13. 2003. № 11.

инициативы является то, что на уровне субъекта РФ такая возможность может быть реализована населением только, если она предусмотрена конституцией (уставом) субъекта РФ. На основании ст. 26 ФЗ № 131-ФЗ граждане могут воспользоваться правом правотворческой инициативы вне зависимости от наличия порядка его реализации в муниципальных правовых актах.

С правотворческой инициативой в представительный орган муниципального образования может обратиться инициативная группа, минимальная численность которой устанавливается муниципальным правовым актом и не должна превышать 3% от числа жителей муниципального образования. Проект муниципального правового акта, внесенный в порядке правотворческой инициативы, должен быть рассмотрен должностным лицом или органом местного самоуправления, к компетенции которых отнесено его принятие в пределах 3-х месяцев со дня его внесения. Мотивированное решение, принятое по итогам рассмотрения правотворческой инициативы, официально и в письменной форме доводится до внесшей его инициативной группы граждан.

Правотворческая инициатива перекликается с другими институтами непосредственной демократии. К примеру, трудно не заметить ее сходства с общественной гражданской инициативой, которая однако не входит в сферу регулирования ФЗ № 131-ФЗ и реализуется через сайт Российской общественной инициативы<sup>226</sup> в соответствии с Указом Президента РФ<sup>227</sup>.

В Комментариях к ФЗ № 131-ФЗ под редакцией И. В. Бабичева, Е. С. Шугриной указано, что на практике институт правотворческой инициативы сегодня почти не используется. Слабость института состоит в первую очередь в том, что орган местного самоуправления может отказать в принятии инициативы без всяких оснований, мотивировав это нецелесообраз-

<sup>226</sup> <https://www.roi.ru/>

<sup>227</sup> Указ Президента РФ от 04.03.2013 № 183 «О рассмотрении общественных инициатив, направленных гражданами РФ с использованием интернет-ресурса «Российская общественная инициатива»» // СПС КонсультантПлюс.

ностью. При этом процедура внесения правотворческой инициативы неоправданно сложна<sup>228</sup>.

К примеру, Положение о правотворческой инициативе в муниципальном образовании Солнцево<sup>229</sup> предусматривает необходимости сбора 12 000 (!) подписей в поддержку инициативы. Такая процедура практически равносильна организации местного референдума. Однако решение, получившее поддержку на местном референдуме, в отличие от получившего поддержку населения результата правотворческой инициативы, является обязательным для органов местного самоуправления. Кроме того, каждый житель муниципального образования может направить обращение в орган местного самоуправления с предложениями в области правового регулирования, и оно также должно быть рассмотрено в порядке, установленном Федеральном законом об обращениях, хотя для этого не нужно собирать подписи.

Полагаем, ввиду консультативного характера института правотворческой инициативы, ее реализация должна быть максимально упрощена. Только в этом случае правотворческая инициатива может быть реальным инструментом прямой демократии, наряду институтами петиции и референдума.

Завершая рассмотрение институтов непосредственной демократии на муниципальном уровне, следует отметить, что сегодня важная задача органов государства и местного самоуправления состоит в том, чтобы создавать правовые и организационные условия для участия населения в осуществлении публичной власти.

Невысокая степень востребованности институтов непосредственной демократии муниципального уровня объясняется не только несовершенством правового регулирования, но и экономической слабостью самого местного самоуправления, которое на сегодняшний день не является самодостаточным.

<sup>228</sup> См.: Комментарий к ФЗ «Об общих принципах организации местного самоуправления РФ» / под. ред. И. В. Бабичева, Е. С. Шугриной. М.: Норма: ИНФРА-М, 2010. С. 255.

<sup>229</sup> [http://www.munsolncevo.ru/munic/mun\\_14.php](http://www.munsolncevo.ru/munic/mun_14.php)



Есть еще одна, несомненно, существенная причина недостаточной эффективности институтов непосредственной демократии муниципального уровня – нежелание населения принимать личное участие в решении вопросов местного значения. На сайте Издательского дома «Коммерсант» размещен любопытный материал под названием «Россияне избегают контактов с властью»<sup>230</sup>, подготовленный на основании результатов опроса «Левада-центра». Вот некоторые выдержки из него:

«Большинство ответивших считает, что власть скорее неподотчетна обществу (33%) либо совершенно точно ему не подотчетна (27%). Полностью подотчетной ее считают только 4%, скорее подотчетной – 18%. Среди основных причин неподотчетности власти респонденты называют то, что «чиновники не допускают граждан до принятия важных решений, до простых людей им нет дела» (49%), то, что «люди слишком пассивны, чтобы контролировать власть» (19%) и что «люди слишком заняты, замучены повседневными делами, им не до того» (14%)»<sup>231</sup>. При этом 72% опрошенных отмечало, что главный принцип общества, в котором они хотят жить, – власть должна заботиться о людях. 25% полагают, что люди должны иметь возможность добиваться от власти того, что им нужно<sup>232</sup>.

Результаты опроса наглядно показывают, что граждане ожидают принятия судьбоносных решений, которые способны улучшить их жизнь, от органов власти. Однако большинство не желает принимать участие в этом процессе.

С одной стороны, причины такого абсентеизма состоят в неверии части населения в возможность реально влиять на принимаемые властные решения. Применительно к институтам прямой демократии муниципального уровня это имеет место быть, ведь большинство из них являются консульта-

<sup>230</sup> Бекбулатова Т. Россияне избегают контактов с властью  
<http://www.kommersant.ru/doc/2763286>

<sup>231</sup> См.: там же.

<sup>232</sup> См.: там же.

тивными, т. е. необязательными для органов местного самоуправления.

С другой стороны, традиционное объяснение гражданской пассивности населения его неверием в возможности влияния, по нашему мнению, является утрированным. Часть 2 статьи 1 Федерального закона «Об общих принципах...» определяет местное **самоуправление как самостоятельное и под свою ответственность решение населением** непосредственно и (или) через органы местного самоуправления вопросов местного значения, исходя из интересов населения. Думается, что местное самоуправление состоится в России только в том случае, если для этого есть воля и сознательная самоорганизация со стороны населения, способность и готовность потратить личное время, а порой и средства для решения общих для муниципального сообщества проблем. Безусловно, готовность жителей муниципального образования, хотя бы сформулировать и озвучить свои интересы, необходима, чтобы усилия законодателя и органов местного самоуправления по вовлечению гражданского общества в процесс муниципального управления не остались тщетными.

### **§ 3. Территориальное общественное самоуправление как низовой уровень формирования гражданского общества**

*(Баженова О.И.)*

#### **3.1. Постановка проблемы.**

Территориальное общественное самоуправление — важнейшая составляющая местного самоуправления, с эффективностью которой традиционно связываются надежды на «становление «подлинно народного местного самоуправления»<sup>233</sup>.

Вне всяких сомнений, активно задействованный ресурс

---

<sup>233</sup> Чеботарев Г.Н. Территориальное общественное самоуправление в системе местного самоуправления // Конституционное и муниципальное право. 2013. № 11.

территориального общественного самоуправления (далее – ТОС) позволяет решить проблему утрачиваемого доверия граждан к муниципальной власти, сохранения и укрепления идеи местного самоуправления. Развитие ТОС способно оказать колоссальное влияние не только на состояние местного самоуправления, но и вывести на качественно новый уровень публичную власть в целом, способствовать решению сложнейшей проблемы диалога власти и общества в современных условиях.

Однако реальное состояние территориального общественного самоуправления не соответствует ожиданиям многих. Несмотря на довольно значительное количество зарегистрированных по всей стране ТОС, их активную деятельность по решению значительного количества проблем повседневной жизни граждан, наличие каналов взаимодействия друг с другом, их потенциал остается во многом нереализованным.

Нельзя не обратить внимания и на существующие проблемы взаимодействия ТОС как с муниципальными образованияами, от имени которых действуют органы местного самоуправления, так и с государством в целом. С одной стороны, стремление встроить местное самоуправление (при формально-юридическом сохранении его самостоятельности) в единую вертикаль публичной власти неизбежно проникло и на территориально-общественный уровень муниципальной власти. Оказавшись в подчиненном от государства положении, органы местного самоуправления, в свою очередь, усиливают контроль за ТОС, на что справедливо обращает внимание Н.Н. Гашина<sup>234</sup>. С другой стороны, становится все более очевидным и желание органов государственной власти и местного самоуправления заручиться формальной поддержкой общественных институтов, демонстрируя тем самым успехи в развитии демократии и скрывая все более и более углубляющийся конфликт между обществом и государством. В конечном счете,

<sup>234</sup> См.: Гашина Н.Н. Проблемы развития территориального общественного самоуправления в современной России // Муниципальная служба: правовые вопросы. 2013. № 4.

поиск государством каналов управляемости муниципальной властью, попытки направить в контролируемое русло поток общественной активности, создают угрозу его существованию как особому политико-правовому явлению.

На наш взгляд, воплощение заложенного в ТОС потенциала зависит не только от зрелости гражданского общества, но и от решения проблемы правовой природы территориального общественного самоуправления, правового статуса субъектов, его осуществляющих. К сожалению, несмотря на столь длительное существование данного института, эта проблема остается до сих пор нерешенной.

### ***3.2. Становление территориального общественного самоуправления и проблемы его правового регулирования.***

Истоки территориального общественного самоуправления следует искать в советской теории и практике государственного строительства: общественные органы<sup>235</sup> и организации рассматривались как важнейшие, наряду с Советами, каналы, обеспечивающие участие масс в управлении делами государства и способствующие тем самым преобразованию социалистической государственности в коммунистическое общественное самоуправление. Органы общественной самодеятельности (самодеятельные органы), представленные на местном уровне сельскими, уличными, домовыми комитетами, советами микрорайонов, опирались в своей работе на наиболее активную, «передовую» часть общества, связанного общими условиями жизни и общими интересами. Они были призваны оказывать содействие местным Советам и их исполкомам в работе с учреждениями по обслуживанию граждан (больницы, школы,

---

<sup>235</sup> Изначально они обозначались как самодеятельные организации, или организации массовой самодеятельности (См.: Аскеров А.А. Очерки советского строительства. М.: изд-во МГУ, 1953). Однако впоследствии они стали именоваться как органы общественной самодеятельности, «образования вследствие их представительного характера и периодически обновляемого состава». См. Ямпольская Ц.А. Общественные организации и развитие социалистической государственности. М.: Юрид. лит., 1965. С. 42.

библиотеки и т.п.). Поручаемые им работы выполнялись их собственными силами.

Возрожденное в 1990 г. местное самоуправление, рассматривавшееся в качестве одного из элементов единой системы социалистического самоуправления народа<sup>236</sup>, призвало к участию в управлении действовавшие ранее на местном уровне органы общественной самодеятельности. Закон СССР «Об общих началах местного самоуправления и местного хозяйства в СССР»<sup>237</sup> обозначил их как органы территориального общественного самоуправления, включив в систему местного самоуправления. *Избираемые* населением, *максимально к нему приближенные*, они должны были привить реальные навыки коллективного решения проблем собственного жизнеобеспечения. Они заключали в себе те возможности, которые приписывались местным Советам как работающим корпорациям — возможности принятия и одновременной реализации (исполнения) принятых решений.

В отсутствие в законе прямого указания на принадлежность органов ТОС к органам общественной самодеятельности либо к органам власти (местного самоуправления) проблема их правовой природы и, соответственно, правового статуса решалась различно. С. А. Авакьян отождествлял органы ТОС с известными советской практике органами общественной самодеятельности населения, рассматривая их в качестве формы содействия деятельности Советов<sup>238</sup>. В.Т. Прохоров и В.С. Кашо поддерживали идею включения органов ТОС, органично дополнявших местные органы власти, в систему местного

---

Предложенная в 1980-е г. Концепция социалистического самоуправления народа была призвана переустроить погружавшуюся в состояние глубокого кризиса советскую политическую систему. Она исходила из необходимости дальнейшего развития государства по пути все более полного осуществления самоуправления на всех уровнях и во всех сферах общественной жизни. Общественные органы и организации рассматривались как одна из опор государства. См. подробнее: Тихомиров Ю. А. Социалистическое самоуправление народа. М.: Знание, 1986. 236

<sup>237</sup> Ведомости СНД СССР и ВС СССР. 1990. № 16. Ст. 267. (Утр силу).

<sup>238</sup> Авакьян С.А. Депутат: статус и деятельность. М., 1991. С. 205–208.

самоуправления. Данный шаг расценивался ими как повышение статуса таких органов. В стремлении отграничить органы ТОС и от органов власти, и от общественных организаций авторы предпринимали, по сути, попытку обосновать их особый правовой статус, выделив существенные признаки (представительный характер, территориальный принцип организации и деятельности, общественную форму, самоуправленческая природа)<sup>239</sup>. М.А. Краснов, напротив, возражал против смешения общественных и институционально-властных элементов в системе местного самоуправления. Это, по его мнению, неизбежно приведет к тому, что органы ТОС станут либо «опорными пунктами» Советов, интегрированными в механизм власти, либо конкурирующими с ними органами, организующими население для более эффективного влияния, даже давления на власть, пытающимися, по возможности, заменить их<sup>240</sup>.

Однако в условиях распада советской системы государственной власти связанные с ТОС демократические ожидания оказались завышенными. В большинстве случаев их реальные функции свелись к десоветизации власти. После событий 1993 г., роспуска Советов, многие органы ТОС были распущены; у многих отбирались помещения, создавались неприемлемые условия работы и т. п.

Принятый на новой конституционной основе Федеральный закон от 28 августа 1995 г. № 154-ФЗ «Об общих принципах организации местного самоуправления в Российской

---

<sup>239</sup> Кашо В. С. Законодательство об органах территориального общественного самоуправления: состояние и перспективы развития // Правоведение. 1991. № 57 – 81; Прохоров В.Т., Кашо В.С. Органы территориального общественно-го самоуправления в системе местного самоуправления // Государство и право. 1992. № 7.

<sup>240</sup> Краснов М.А. Местное самоуправление: государственное или общественное // Советское государство и право. 1990. № 10; Он же. Власть – Советам (Материалы «круглого стола») // Народный депутат. 1990. № 4. См. также: Белораменский В.В. Особенности современной концепции местного самоуправления // Правоведение. 1993. № 5.

Федерации»<sup>241</sup> сохранил территориальное общественное самоуправление как институт местного самоуправления, но проблему правового статуса органов ТОС не решил. Не решили ее и субъекты Российской Федерации. Получив широкие правотворческие полномочия в сфере организации местного самоуправления, они в данном случае не спешили ими воспользоваться. Принятые же ими с большим опозданием законы отражали различные и внутренне противоречивые подходы к обозначенной проблеме.

Неоднократные попытки принятия специального федерального закона о ТОС оказались неудачными. Развернувшаяся же при обсуждении законопроекта дискуссия обозначила несколько подходов к решению проблемы правового статуса ТОС. Первый, наименее распространенный, предлагал рассматривать органы ТОС как органы местного самоуправления. В рамках второго подхода они признавались органами общественной власти, регистрируемыми как представительные органы власти. Как отмечал О.В. Белокуров, органы ТОС «должны быть властными, но поддерживаться мнением общественности, а не органами власти». Третий подход отрицал собственное властное начало в правовой природе ТОС. Отсутствие обязательных атрибутов органа власти (общеобязательность решений, обязательность создания) не позволяло, по мнению А.В. Мальцева, рассматривать ТОС в качестве органа власти. Это общественно-властные образования: создаваясь как общественные объединения, они могут наделяться властными функциями, переданными им муниципалитетами. По мнению А.А. Замотаева, органы ТОС – это и ни истинные органы местного самоуправления, и ни в чистом виде общественные организации, а структуры, через которые граждане в инициативном порядке на общественных началах участвуют в осуществлении местного самоуправления. Весьма близким к указанному оказался взгляд на органы ТОС как особую форму некоммерческих организаций (И.В. Бабичев, В.М. Башилов).

---

<sup>241</sup> СЗ РФ. 1995. № 35. Ст. 3506 (Утр. силу).

Сложившееся разнообразие мнений объяснялось во многом сложными процессами становления новой системы публичной власти. В условиях, когда организационно и функционально обособленные государственная и муниципальная власть пребывали в сложных поисках новых форм и способов взаимодействия, вряд ли можно было ожидать признания в ТОС властного начала. Это ставило под угрозу и без того хрупкую на тот момент целостность публичной власти. Это могло усугубить и без того сложное состояние местного самоуправления, вызванное противостоянием сохранившей значительные силы местной администрации под руководством главы муниципального образования и с большим трудом возрождаемыми представительными органами. Взгляд же на органы ТОС как на общественные организации с отсылкой к Федеральному закону от 19 мая 1995 г. № 82-ФЗ «Об общественных объединениях»<sup>242</sup> устранял обе обозначенные угрозы. В то же время он ставил под сомнение муниципально-властную составляющую в правовой природе органов ТОС, редуцировал объем и содержание их прав и обязанностей<sup>243</sup>.

Аналогичные во многом мнения высказывались и в научной среде. По мнению А.А. Уварова, органы ТОС, в отличие от органов местного самоуправления, являются общественными структурами, не наделёнными сами по себе полномочиями представителей публичной власти. Органы ТОС следует регистрировать как юридические лица на правах общественных организаций, не допуская при этом тождества с общественными организациями<sup>244</sup>. И.И. Овчинников, признавая органы ТОС одной из форм участия населения в местном самоуправлении, проводил границу между органами общественной са-

---

<sup>242</sup> СЗ РФ. 1995. № 21. Ст. 1930.

<sup>243</sup> Наиболее красноречиво отношение к исключительно общественной природе ТОС демонстрирует предложение отдельных активистов ТОС исключить из наименования разрабатывавшегося закона слово «общественное» и именовать закон «О территориальном самоуправлении населения».

<sup>244</sup> См.: Уваров А. А. Местное самоуправление в соотношении с государственной властью в Российской Федерации. М., 2002. С. 75 – 79.



модеятельности и органами ТОС<sup>245</sup>.

Федеральный закон от 6 октября 2003 г. № 131-ФЗ «Об общих принципах организации местного самоуправления в Российской Федерации»<sup>246</sup> (далее – Закон № 131-ФЗ) внес принципиально важные изменения в представление о ТОС: субъектом ТОС признаются не органы, а само территориальное общественное самоуправление. Однако данный подход лишь заменяет проблему правового статуса органов ТОС проблемой правового статуса ТОС в целом, но, к сожалению, ее не решает.

Опираясь на аргументы формально-юридического характера, многие современные исследователи не признают ТОС общественной организацией. Как представляется, такой отказ вызван в первую очередь стремлением не допустить распространения на ТОС законодательства об общественных объединениях, направить дискуссию в публично-правовое русло. Так, Е. В. Безвиконная определяет ТОС как *публично-властный институт*, обладающий определенной компетенцией, обозначенной в его уставе. ТОС не может оцениваться в качестве формы организации местного самоуправления, поскольку относится к совершенно *иному уровню самоорганизации* местного сообщества в пределах определенной территории<sup>247</sup>. В. А. Холопов полагает, что ТОС не может быть отнесено исключительно к формам общественной самодеятельности в силу его направленности на участие в реализации публичных интересов местного уровня. Оно признается *одним из институтов местного самоуправления*, не являясь самостоятельным уровнем публичной власти. По замыслу законодателя, *на этом уровне не требуются инструменты публичного властного воздействия* и правотворческие полномочия, а достаточно механиз-

---

<sup>245</sup> Овчинников И.И. Местное самоуправление в системе народовластия. М., 1999. С. 291.

<sup>246</sup> НСЗ РФ. 2003. № 40. Ст. 3822.

<sup>247</sup> См.: Безвиконная Е.В. ТОС как условие реализации самоорганизационного потенциала местного самоуправления // Государственная власть и местное самоуправление. 2011. № 1.

мов самоорганизации населения<sup>248</sup>. Однако раскрывая таким образом правовую природу ТОС, ни один из указанных авторов не определяет его правового статуса.

### ***3.3. Правовая природа территориального общественного самоуправления.***

**ТОС как общественная власть (институт гражданского общества).**

Предварительным условием решения проблемы правовой природы, или сущности, ТОС является определение особенностей политической организации современного общества, соотношения в нем активных гражданских (общественной власти, гражданского общества) и институционально-организованных властно-принудительных сил общества.

Характерное для второй половины XIX – первой половины XX в. строгое разделение государства, олицетворявшего властно-принудительные силы, и гражданского общества утратило свое значение. С одной стороны, изначально сильное государство (его институциональное ядро), рассматривавшееся как необходимая (чуть ли не единственная) прогрессивная сила в обществе и, по этой причине, получившее «право на автономию от собственных граждан», периодически привлекавшее их к участию в управлении государственными делами, себя не оправдало. С другой стороны, изначально слабое гражданское общество, приобретшее возможность нарастить свои силы, будучи защищенным от государственного вмешательства, осознало реальную способность обеспечить подконтрольное ему течение общественной жизни.

Свое значение утратила – за нежизнеспособностью – и характерная для советского периода установка на все более широкое вовлечение граждан через общественные организации в управление делами государства. Выполняя переданные

---

<sup>248</sup> См.: Холопов В.А. Трансформация института ТОС России: история организационных правовых изменений и современное состояние // История государства и права. 2013. № 4.

им государством отдельные функции, такие организации со временем (надо признать, довольно скорым) утратили самостоятельность, а значит и авторитет в обществе, превратившись в придаток государственного аппарата.

Современное общество, «делегируя» полномочия по организации жизни государству, сохраняет за собой право дополнять, поддерживать власть государства (его институционального ядра) там и в тех случаях, когда ощущает в этом потребность. Причины такой потребности могут быть самыми различными: обнаружившаяся неспособность власти решать те или иные проблемы, бюрократизация, появление принципиально новых проблем и т. д. Устроенная на началах субсидиарности, т. е. дополняющая деятельность принудительных властных сил, общественная власть не имеет (не может иметь априори) навсегда заданных формально-определенных границ и, в зависимости от зрелости гражданских сил, вправе проникнуть во все поры политического устройства и организации.

Подобная постановка вопроса объясняет присутствие территориального общественного самоуправления как института общественной власти (гражданского общества) в системе местного самоуправления. ТОС – уникальное явление, посредством которого институционализируемая общественная власть оказывается наиболее тесно связанной с принудительным механизмом публичной власти, составляя с ним единое целое – муниципальную власть. Причем тесная связь не означает смешения ТОС и органов местного самоуправления. Каждый из них сохраняет институциональную независимость. Такое независимое положение исключает возможности прямого давления на ТОС со стороны органов муниципального образования, в том числе обязывать, как это, к сожалению, имеет место в муниципальной практике, к проведению собраний, использованию иных форм организации деятельности, определять состав органов ТОС и т. п. Взаимодействие между ними осуществляется исключительно на координационных началах. Равным образом и передача муниципальным образованием

ТОС права решать отдельные вопросы не может сопровождаться передачей полномочий властно-принудительного характера, вопреки широко распространенному мнению. Не изменяя общественной природы, ТОС использует возможности (права), ею обусловленные. Основанная на заработанном авторитете, высоком уровне доверия со стороны граждан эффективность ТОС может значительно превышать эффективность деятельности органов местного самоуправления.

Олицетворяя общественную власть на местном уровне, субъекты территориального общественного самоуправления выступают как общественные организации, а не органы общественной власти. Это нисколько не умаляет их значимости, не редуцирует объема и содержания их прав и обязанностей. Напротив, такое признание свидетельствует об их организационно-функциональной самостоятельности, создает дополнительные гарантии их независимости. Устойчивое же неприятие термина «общественная организация» применительно к субъектам общественной власти обусловлено, на наш взгляд, целенаправленной многолетней практикой государства, направленной на недопущение проникновения институтов гражданского общества в политическую сферу жизни общества, в том числе путем ограничения их возможностей правами частно-правового характера, закрепленными Федеральным законом 1995 г. (с изменениями и дополнениями) «Об общественных объединениях». Однако объем прав и обязанностей общественных организаций как субъектов общественной власти, обусловленный их правовой природой, может быть самым различным.

**ТОС как территориальная форма общественной власти.** Общественная власть осуществляется в различных формах. Помимо наиболее распространенной, корпоративной формы, основанной на началах добровольного членства, выделяются иные формы, основанные на началах добровольности, но организуемые по иным (территориальному, производственно-отраслевому, например) критериям. Территориальное об-

ественное самоуправление – территориальная форма общественной власти (территориально организованный институт гражданского общества). Это местное самоуправление «на микротерриториальном уровне».

Территориальный характер ТОС имеет, с одной стороны, серьезные преимущества: позволяет организовать население, задействовать его активный жизненный ресурс по кругу вопросов, возникающих в связи с проблемами жизнеобеспечения, используя при этом богатство и разнообразие жизненного опыта и профессиональных навыков граждан. Свободное, не требующее соблюдения связанных с членством формальных условий и ограничений, участие жителей, поддерживаемое силой постоянно действующего актива, обеспечивает жизнеспособность ТОС. С другой стороны, будучи устроенным по территориальному принципу, ТОС включает в себе те же недостатки и опасности, которые включает и принудительно-властный аппарат публичной власти: опасность бюрократизации, отдаленности от населения.

Территориальный способ организации территориального общественного самоуправления предполагает, во-первых, существование по принципу «одна территория – один ТОС». В отсутствие законодательного закрепления Комитет Государственной Думы по местному самоуправлению рекомендовал муниципальным образованиям закреплять данное правило в муниципальном акте<sup>249</sup>. Как показывает анализ немногочисленной судебной практики по данному вопросу, этого правила придерживаются и суды<sup>250</sup>.

Во-вторых, власть ТОС распространяется в определенных, территориально заданных, границах. Закон № 131-ФЗ (ч.3 ст. 27) ограничивает власть ТОС пределами территорий проживания граждан.

Однако следует иметь в виду, что территориальные гра-

<sup>249</sup> Разъяснения Комитета ГД по местному самоуправлению // Государственная власть и местное самоуправление. 2007. № 11.

<sup>250</sup> См., например, определение Алтайского краевого суда от 26. 10. 2011 г. по делу № 33-9340/11

ницы ТОС не определяются границами жилых домов. Территорию проживания составляют не только место постоянного (физического) нахождения человека, но и территория, предназначенная для его «обслуживания», связанная с удовлетворением его основных жизненных потребностей. Это позволяет в территорию, или ареал, проживания включить и земли общего пользования, и земли, занятые различными предприятиями, организациями, учреждениями, вне зависимости от их организационно-правовой формы, формы собственности и пр.

К сожалению, суды в настоящее время придерживаются иной позиции. В стремлении отказать ТОС в праве использования отдельных правомочий на «своей» территории, судебные органы ограничивают границы его деятельности границами жилых домов, не различая при этом двух принципиально разных вопросов — о пределах распространения власти ТОС и его возможностях. Тем самым, вопреки правовой природе ТОСы приближают к общественным организациям, организованным на корпоративных началах.

Так, ООО «Интерком-Инвест» обратилось в Арбитражный суд Московской области с заявлением к Совету депутатов городского поселения Красногорск о признании недействительным его решения «Об установлении границ ТОС «Новая Опа-лиха». По мнению общества, включение земельных участков в границы ТОС привело к возникновению препятствий для осуществления *заявителем-инвестором деятельности по строительству жилых домов*, повлекло возложение на него Главой администрации г/п Красногорск дополнительной обязанности в виде необходимости получения согласия ТОС на разработку проекта планировки территории жилого комплекса.

Решением Арбитражного суда Московской области, поддержанным постановлением суда кассационной инстанции, заявление Общества удовлетворено. В соответствии с ч. 1 и 3 ст. 27 Закона № 131-ФЗ границы территории, на которой осуществляется ТОС, устанавливаются *именно в пределах территорий проживания граждан*. Между тем спорные земельные

участки не относятся к территориям проживания граждан, поскольку на них жилой фонд (места проживания граждан) фактически отсутствует<sup>251</sup>.

Территориальная организация ТОС – элемента единой системы местного самоуправления – обусловлена территориальной организацией муниципальной власти. ТОС всегда создается на части территории муниципального образования (поселения, внутригородской территории города федерального значения, внутригородского района) (ч. 1 ст. 27 Закона № 131-ФЗ) и связан с его внутритерриториальным делением (микрорайоны, кварталы улицы и т. п.).

Впрочем, связь с внутренним территориальным устройством муниципалитета не носит обязательного характера: границы деятельности ТОС устанавливаются с учетом различных факторов, среди которых немалое значение имеют и волеизъявление населения, и наличие смежных ТОС, и состояние и значимость объектов обслуживания для граждан и т. д. Однако взаимная корреляция территориальной организации ТОС и внутритерриториального деления муниципального образования создает предпосылки для наиболее эффективного функционирования всей системы местного самоуправления на соответствующей территории. Так, будучи максимально приближенным к населению, ТОС возникает там, где создание муниципальным образованием органов, их подразделений нецелесообразно и (или) менее эффективно. В период действия Закона № 154-ФЗ органы ТОС в зависимости от региональных особенностей муниципально-территориального устройства формировались в сельских населенных пунктах, входивших в состав сельсоветов как муниципальных образований (например, Новгородская область), на уровне районов (микрорайонов) в крупных городах, не являвшихся внутригородскими муниципальными образованиями (например,

<sup>251</sup> Постановление Арбитражного суда Московского округа от 14.05.2015 г. по делу № А41-55066/14. См. также Апелляционное определение Московского областного суда от 23.03.2015 г. по делу № 33-6345/2015; Апелляционное определение Иркутского областного суда от 23.03.2013 г. по делу № 33-5917/13.

Пермь, Омск, Тюмень, Волгоград). В условиях современной – унифицированной на всей территории России – территориальной организации местного самоуправления ТОС представляет значительный интерес в сельских населенных пунктах, не признанных муниципалитетами, вошедших в состав сельских поселений либо поглощенных городскими поселениями или городскими округами. Интерес к созданию ТОС сохраняется по-прежнему и для районов в городе. Сказанное относится как к городским поселениям, так и городским округам. Причем для последних ТОС составляют реальную альтернативу внутригородским районам городских округов с внутригородским делением.

**Отдельные полномочия ТОС.** Как общественная территориальная власть ТОС, вне зависимости от решения проблемы его субъектов (см. далее), обладает *возможностями*, позволяющими, *не изменяя собственной природе, а используя вытекающие из нее свойства*, эффективно осуществлять свои функции в системе местного самоуправления.

Прежде всего, ТОС вправе принимать решения и совершать действия, затрагивающие граждан, проживающих в пределах границ ТОС. Выработываемые общественно-территориальной властью, основанной на авторитете, правила распространяются исключительно на лиц, признающих эти правила обязательными для себя. Акт признания со стороны гражданина – единственное основание, обеспечивающее действие правил ТОС. Состояние постоянной «борьбы» за авторитет и доверие граждан выступает постоянным стимулом для ТОС, возлагает особую, общественно-политическую по своей природе, ответственность за совершаемые действия.

Кроме того, как представитель интересов территориально-организованного (индивидуально-неопределенного) коллектива, ТОС, во-первых, вправе выступать от имени и в интересах такого коллектива в публично-правовых отношениях с субъектами местного самоуправления (прежде всего, с муниципальными образованиями, от имени которых действуют



органы местного самоуправления). Во-вторых, одним из важнейших его правомочий должно стать правомочие на обращение в суд за защитой прав и интересов неопределённого круга лиц (жителей соответствующей территории). Без него само право ТОС на представительство является усеченным.

В отсутствие в Законе № 131-ФЗ общего основания для права на обращение ТОС в суд в защиту неопределённого круга лиц<sup>252</sup>, обладание им определяется в каждом конкретном случае прямым закреплением в соответствующем акте специального законодательства. Однако такие акты в абсолютном большинстве случаев о ТОС не упоминают.

Так, ТОС «Падь Мельничная» обратилось в суд с заявлением о признании недействительным и отмене решения Думы Марковского муниципального образования об изменениях в Генеральном плане Марковского поселения в части, касающейся территории поселка Падь Мельничная. В нарушение природоохранного, земельного и лесного законодательства участок, расположенный в рекреационной зоне и граничащий с ТОС, переведен в жилую зону и зону сельскохозяйственного назначения для развития пчеловодства, что предполагает застройку водоохранной зоны и уничтожение лесов, создает угрозу нарушения прав жителей поселка Падь Мельничная на благоприятную окружающую среду. Кроме того, указанный участок расположен в пределах береговой полосы Ершовского водозабора, что ограничивает права жителей на доступ к объектам общего пользования.

Определением суда производство по делу прекращено в связи с отсутствием у ТОС права на судебную защиту прав и интересов жителей поселения. Из анализа ст. 27 Закона № 131-ФЗ не следует наличие у ТОС возможности обратиться в суд с иском в защиту прав и законных интересов неопределенного круга лиц или членов ТОС без их просьбы и надлежащего

<sup>252</sup> Напомним, в соответствии с закрепленным в ГПК РФ подходом, общественная организация обладает правом на обращение в суд в защиту прав, свобод и законных интересов неопределенного круга лиц при прямом указании на это в законе.

оформления полномочий. Кроме того, ни ТОС, ни его органы не вправе от своего имени защищать в суде и право жителей поселения на благоприятную окружающую среду, поскольку ГПК РФ и специальным законодательством (Закон «Об охране окружающей среды») ТОС не отнесено к субъектам обращения в суд по делам о нарушениях законодательства в области охраны окружающей среды и природопользования<sup>253</sup>.

Помимо указанных, ТОСы должны быть наделены правами, обеспечивающими их влияние на органы местного самоуправления: право выдвижения кандидатов на муниципальных выборах депутатов представительного органа, право инициирования отзыва депутатов, иных выборных лиц местного самоуправления, право согласования удаления главы муниципалитета в отставку, право участия в кадровых вопросах (предложение кандидатуры главы местной администрации, ее территориальных подразделений) и т.д.

#### *3.4. Субъекты ТОС: виды и правовой статус.*

Вопрос о **субъектах территориального общественного самоуправления**, как отмечалось ранее, в законодательстве решался различно. Вплоть до принятия Закона № 131-ФЗ такими субъектами выступали органы ТОС, единоличные (как правило, староста) либо коллегиальные, т.е. непосредственно действующий актив территориального общественного самоуправления, способный и готовый принять на себя груз забот по организации жизни граждан. Однако в этом случае возникает немалая вероятность наступления ряда негативных последствий. При объективно необходимой высокой степени фактической организационной самостоятельности органа ТОС процесс его постепенного отчуждения от населения оказывается практически неизбежным. Оказавшись отдаленным от населения, орган ТОС (особенно единоличный) столь же неизбежно оказывается в фактически подчиненном от органов местного самоуправления положении.

---

<sup>253</sup> Апелляционное определение Иркутского областного суда от 05.05.2015 г. по делу № 33-3304.

Признание же субъектом непосредственно ТОС (именно по этому пути пошел Закон № 131-ФЗ), а по сути, территориально-организованного коллектива, указанные негативные последствия устраняет. Оно обеспечивает, с одной стороны, независимость ТОС от органов местного самоуправления, действующих от имени муниципального образования, а с другой, — выстраивающий оптимальные правовые связи между органами ТОС и жителями в рамках единого организационно-управленческого механизма. Тем самым обеспечивается четкость принятия управленческих решений, эффективность контроля за их исполнением со стороны избранных населением органов и т. п. Не менее важен здесь и общественно-политический эффект — осознание жителями единства коллективного целого, обладающего реальными возможностями по созданию нормальных условий жизни собственными коллективными усилиями, осознание ими непосредственной связи между принимаемыми ТОС решениями и их результатом. Возникающее в связи с участием в территориальном общественном самоуправлении ощущение сопричастности к общим делам пробуждает в жителях гражданские чувства, заставляет их почувствовать себя реальными носителями народовластия.

Вместе с тем, как верно отмечает большинство исследователей, термин «территориальное общественное самоуправление», обозначает процесс, деятельность, но никак не субъекта этой деятельности. По нашему мнению, более предпочтительным для обозначения субъекта ТОС является термин «территориальная община». Социологический по своему происхождению, он подчеркивает публично-правовую природу субъекта ТОС, не препятствуя в то же время формализации его правового статуса.

Таким образом, из двух сложившихся в территориальном общественном самоуправлении субъектов — органов ТОС и территориальных общин, представляющих разные формы институционализации ТОС (институционализация территориально оформленного коллектива и институционализация их

«действующего актива» — единоличного либо коллегиального органа) — первая является более предпочтительной. Но выбор конкретной формы институционализации зависит от различных обстоятельств: активности жителей, размеров территории, состояния местного самоуправления в целом и эффективности использования иных форм осуществления местного самоуправления и т. д. Отсюда и право выбора должно быть предоставлено усмотрению самих жителей, а не волюнтаристскому решению законодателя, как это произошло в Законе № 131-ФЗ.

Правовой статус единоличного органа ТОС выражается, как правило, через институт старосты. Коллегиальный орган ТОС и территориальная община — это общественные организации.

**Коллективные субъекты ТОС (общественные организации) как юридические лица.** Сложившееся в российской юридической науке и правоприменительной практике убеждение о необходимости различении коллективных субъектов права как участников гражданских правоотношений, наделяемых правами (статусом) юридического лица, и участников иных правоотношений, объясняется во многом особенностями становления права в России. Такое различие создало немало препятствий для правового обеспечения функционирования субъектов общественной власти. Публично-правовая природа, обусловленные ею особенности организации и управления, объем и содержание прав и обязанностей, объявляемые не существенными для гражданских правоотношений, игнорируются законодательством об общественных организациях. Да и провозглашаемая автономность гражданских правоотношений, позволяющая, якобы, создать правовые конструкции для участия исключительно в этих отношениях, оказывается не более чем заблуждением: порядок разработки и принятия общественными организациями решений, затрагивающих гражданский оборот, не может не учитывать их особой правовой природы.

По нашему глубокому убеждению, категория юридического лица носит общеправовой характер<sup>254</sup>. Вне зависимости от того, является субъектом ТОО его коллегиальный орган либо территориальная община, и тот, и другой как коллективные субъекты общественной власти являются общественными организациями – юридическими лицами в общеправовом смысле, т. е. субъектами права и правовых отношений, вне зависимости от того, носят они гражданско-правовой или иной характер.

Задача гражданского законодательства, принявшего на себя системообразующую функцию в вопросе правовой организации юридических лиц, – создать общую правовую основу порядка их создания и прекращения, заложить основы организационно-управленческого механизма управления их деятельностью. Проблема дальнейшего, более детального правового регулирования решается в зависимости от правовой природы и, соответственно, целей создания юридических лиц. Правовой статус коммерческих организаций, создаваемых в целях осуществления предпринимательской деятельности, регулируется детально гражданским законодательством, некоммерческих организаций, в том числе общественных организаций – актами специального законодательства.

Складывающаяся по результатам реформы гражданского законодательства, сохранившего узкий, цивилистический подход к категории юридического лица, система некоммерческих организаций по-прежнему не отражает реальных потребностей, предлагает недостаточно продуманное и во многом искусственное деление на организационно-правовые формы и виды без учета правовой природы многих из них. Это становится очевидным при обращении к общественной организации, рассматриваемой в качестве особой организационно-правовой формы. В рамках данной «унифицированной

<sup>254</sup> См. подробнее. Баженова О.И. Муниципальное образование как субъект права. М., 2010.; Она же. К проблеме юридического лица публичного права, или Соотношение частного и публичного в категории юридического лица // Конституционное и муниципальное право. 2012. № 6.

родовой конструкции», на разработке которой настаивали представители цивилистической науки, оказались объединены принципиально разные по своей правовой природе субъекты: территориальное общественное самоуправление, органы общественной самодеятельности, политические партии, профсоюзные организации (ч. 3 ст. 50 Гражданского кодекса Российской Федерации<sup>255</sup>).

На наш взгляд, общественная организация – родовое понятие, обнимающее различные организационно-правовые формы, каждая из которых закрепляет особый организационно-управленческий механизм формирования и деятельности организации, в зависимости от особенностей ее правовой природы. И первичным критерием для различения организационно-правовых форм общественных организаций является положенный в основание принцип их создания: корпоративный (основанный на членстве), территориальный, производственно-отраслевой и т. д. Дальнейшее деление созданных по территориальному принципу общественных организаций обусловлено способом (формой) институционализации правовых связей, что позволяет различать общины – общественные организации, создаваемые путем институционализации территориально-организованного коллектива, и органы общественной самодеятельности – общественные организации, создаваемые путем институционализации органа (актива) территориально-организованного коллектива. Выделение двух организационно-правовых форм (общины и органа общественной самодеятельности) достаточно полно описывает общий механизм создания и деятельности общественных организаций, сформированных на территориальных началах, допуская дальнейшее деление каждой из них на виды в зависимости от сферы применения с соответствующей детализацией правового статуса. Коллективные субъекты территориального общественного самоуправления в рамках предлагаемого подхода создаются в организационно-правовой форме общины (территориальная община) либо органа общественной самодеятельности (орган ТОС).

<sup>255</sup> СЗ РФ. 1994. № 32. Ст. 3301.

## **ГЛАВА 5.**

# **Средства массовой информации в российском гражданском обществе в свете современных конституционно- правовых стандартов обеспечения политического плюрализма**

*(Шевердяев С.Н.)*

### **§ 1. Общепризнанные правовые стандарты в сфере массовой информации**

Публичное распространение информации издавна и повсеместно привлекает повышенное внимание властей, поскольку является важным источником формирования мотивации, ожиданий и лояльности больших групп людей. Неслучайно эту тонкую, невесомую сферу идей и символов часто рассматривают в контексте важнейших аспектов жизни государства в целом, в том числе обеспечения государственного суверенитета, национальной безопасности, культурной идентичности.

Иными словами, нет никаких сомнений, что данная область отношений заслуживает адекватного ее значению отражения в праве. Однако характер официальной оценки проблемы правового регулирования общественных отношений по поводу массовой информации сильно различается. Так, принято считать, что традиционалистским обществам в этой области ранее была свойственна постановка вопроса, которая основана на тезисе о защите нравственной основы политической стабильности государства. Основным инструментом предохранения политической системы от разбалансирования являются ограничения и запреты на распространение информации, именуемые цензурой, под которой понимается установление процедуры предварительной оценки безопасности и благонадежности распространяемых сведений. Обратим здесь внимание, что цензура осуществляется при этом ответственными ведомствами, которые располагают нужными ресурсами, дабы эффективно с этим справляться.

На другом полюсе официального отношения к проблеме правового регулирования распространения массовой информации стоят общества, государственность которых в значительной степени основана на переоценке традиционных христианских религиозных догматов и противодействии политике централизованной католической церкви средневековой Европы. История распорядилась таким образом, что свобода мысли и совести для таких государств по существу явилась теоретической основой для укрепления их независимости от католического Рима, базой их политической самостоятельности, государственного суверенитета.

Эта нехарактерная для традиционных обществ постановка вопроса, при которой свобода слова воспринимается не в привычном качестве потенциальной угрозы стабильности общественного порядка, а как основа государственной независимости, со временем приобрела большое влияние в мире. Причиной стал рост военного, технологического и экономического могущества протестантских стран Северной Европы, прежде всего Соединенного Королевства, и, разумеется, Соединенных Штатов Америки, принявших у Британии в период Второй мировой войны знамя лидерства в глобальной политике.

Распространенная в Великобритании и США англо-саксонская правовая система, характерная отсутствием системного и тем более масштабного законодательства, наложила отпечаток и на доминирующие идеологические стереотипы в отношении того, как в праве должен быть отражен вопрос о правилах распространения информации. Первая поправка к Конституции США, принятая в 1791 г. в качестве части Билля о правах для того чтобы восполнить пробел первоначального текста Конституции, не закрепившей права и свободы человека, в касающейся нашего вопроса части гласит следующее: «Конгресс не должен издавать ни одного закона... ограничивающего свободу слова или печати ...».<sup>256</sup>

---

<sup>256</sup> Конституции зарубежных стран / Сост. В. Н. Дубровин. М., 2003. С. 249.



Таким образом, сообразно базовой либеральной ценности государственного невмешательства («laissez-fair»), лучший способ правового регулирования отношений в области массовой информации – это отсутствие централизованного законодательного регулирования. Речь, конечно, при этом не идет об отрицании необходимости правового регулирования как такового. Такая установка означает лишь, что, во-первых, основным регулятором отношений в США, в том числе и в области ограничения распространения информации, являются многочисленные суды, которые образ правового регулирования отношений оплетают системой прецедентов. Во-вторых, высшая законодательная власть, если и может как-то проявлять активность в вопросе массовой информации, то она должна быть направлена не на ограничения свободы слова и печати, а на ее поддержку и всестороннюю защиту. Что же касается власти исполнительной, то в Конституции США вовсе не устанавливается для нее каких-либо полномочий в этой области.

При таких существенных различиях в стиле и исходной политической основе правового регулирования публичного распространения информации можно ли в принципе ставить вопрос о единых общепризнанных стандартах? Оказывается, что это вполне возможно, особенно, если обращаться к сути вопроса, а не внешним формам его правового выражения и не к далекой, покрытой мраком истории, которая гораздо менее полезна сегодня для выстраивания актуального законодательства, чем современная успешная правовая практика соседей. Мы видим к настоящему времени, что при сохранении характерной стилистики правового регулирования публичного распространения информации, оба упомянутых направления правового регулирования претерпели существенную модернизацию и оказались значительно ближе друг к другу, чем раньше.

Так, судебная практика США обросла множеством прецедентов, часть из которых касается установления пределов свободы слова; содержание информационных свобод значи-

тельно расширилось в конституционной доктрине, устанавливая новые нюансы отношений человека, корпораций и государства; в качестве одного из следствий Уотергейта принят весьма знаменательный Закон о свободе информации 1966 г., который, очевидно, не является характерной для США формой регулирования отношений в этой области; появились и влиятельные исполнительные структуры, к которым у местной общественности имеется множество вопросов, например, Федеральная комиссия связи или Агентство национальной безопасности.

С другой стороны, многие традиционалистские государства, которым удалось эволюционировать от абсолютистских режимов к умеренной демократии, спустя два-три века после английской и французской революции перестали испытывать страх перед свободой слова. К настоящему времени они сформировали обширное законодательство в отношении гарантий свободного распространения информации, избавились от уродующей национальную политическую и духовную культуру правительственной цензуры, превратили информационный обмен из инструмента манипуляций в общественное достояние, над которым трудится множество профессиональных и ответственных общественных и коммерческих структур.

Государства, которые считают для себя важным двигаться в направлении дальнейшего совершенствования и оттачивания высочайших правовых стандартов, используют для этого все возможности, обогащая свой опыт. Судебная практика англосаксонских стран может быть систематизирована и отражена в доктрине и использована в государствах континентального права при формировании законодательства. Точно также и наоборот, полезные правовые идеи могут переключаться из континентальной традиции в прецедентную при посредничестве сравнительной науки и правовой доктрины. Однако более отчетливым средством диалога и показателем приверженности идее сближения правовых стандартов свободы слова является заключение международных соглашений в этой области и деятельность наднациональных судебных инстанций.

Перед оценкой нынешнего положения вещей в этом вопросе, нельзя не сказать о том, что история международных соглашений в сфере распространения информации в свое время имела весьма интересный поворот, который, как нам представляется, довольно актуален и в наше время.

Несколько десятилетий назад (точнее – в 70-е гг. XX в.), в период существования в мире биполярной системы имела место относительно обширная дискуссия, которая развернулась вокруг идеи так называемого Нового международного информационного порядка. Более или менее успешно эта дискуссия развивалась под эгидой ЮНЕСКО, т. е. специализированной организации ООН по вопросам образования, науки и культуры. Реализация основанной на принципе свободы слова идеи «свободного потока информации» на глобальном уровне, которая эксплуатировалась западными странами, имела целый ряд очевидных недостатков для поддержания культурной самобытности других народов. Например, т. наз. «доклад Макбрайда» (1977 –1979 гг.), подготовленный для XXI сессии Генеральной конференции ЮНЕСКО в Белграде (1980 г.) «... на огромном фактическом материале продемонстрировал последствия неравномерности в обмене информацией; его авторами отмечены негативные тенденции, вызванные засильем транснациональных корпораций в сфере прессы, радио и телевидения; высказана мысль о том, что в расширяющихся коммуникационных системах предпочтение следует отдавать некоммерческим формам массовой коммуникации, что, признавая потребность масс-медиа в прибыли, следовало бы рассмотреть вопрос о том, как способствовать уменьшению негативного влияния, которое оказывают чисто коммерческие соображения на организацию и содержание национального и международного потока информации»<sup>257</sup>. В качестве выхода из ситуации глобального информационного дисбаланса обозначалось введение централизованного

<sup>257</sup> Виноградова С.М. Международный обмен информацией: проблемы свободы и ответственности // Информационное общество. Некоторые аспекты (сборник статей). СПб., 1999. С. 10.

международного регулирования информационных потоков, разработка новых правовых категорий, облегчающих формирование системы управления информационными потоками, поддержка национальных пулов производителей информации в разных частях света<sup>258</sup> и т. д.

Однако очень скоро стало ясно, что постановка вопроса о защите культурной самобытности и национальных традиций от засилья коммерциализированной «массовой культуры» западных стран является социально-культурным аспектом, едва прикрывающим основную проблему массовых коммуникаций, которая носила уже политический и даже геополитический характер. Наибольшее беспокойство относительно диспропорций в производстве информации высказывали государства не просто отсталые в технологическом отношении, а те, политические режимы которых были уязвимы перед критикой (или, если угодно, пропагандой) из-за рубежа.

Не сложно уловить, что в этой своей политической ипостаси противопоставление идеи свободного потока информации и идеи регулируемого Нового международного информационного порядка (далее — НМИП) явилось своеобразным международным переложением указанной выше проблемы соотношения либерального и охранительного взгляда на распространение информации в обществе.

Любопытно правовое основание для защиты идеи НМИП. Если ранее международный обмен информацией рассматривался через призму прав индивида, новая постановка вопроса сместила акценты на «права народов». Очевидно, что речь здесь шла не о неких коллективных правах граждан и не о правах национальных меньшинств, а о правах народов, заключенных в явственные политические границы, т. е. тех правах, выразить и защитить которые могут лишь соответствующие

---

<sup>258</sup> Например, в январе 1975 г. югославское агентство ТАНЮГ объявило о начале функционирования де-факто этого пула (в порядке эксперимента) и выпустило первые сообщения с пометкой «ТАНЮГ-ПУЛ» на французском, испанском и английском языках. К концу года в пул уже входили 26 агентств. См.: Денисов Ю. К. Информация, мировое развитие и ООН. М., ДА МИД, 1994. С. 90.

политические власти, правительства этих народов. Иными словами, по сути вопрос ставился о правах государств в системе международных коммуникаций и неприкосновенности их суверенитета<sup>259</sup>.

Западные страны не поддержали идею централизованно-го регулирования международного информационного обмена. «На 22-й сессии Генеральной конференции ЮНЕСКО ряд западных государств: Франция, ФРГ, Норвегия, Финляндия и США – высказались за то, чтобы рассматривать НМИП как «непрерывный эволюционный процесс», а не как «свод законов», противопоставляя тем самым правовому регулированию информационного обмена информацией его последовательное естественное развитие. Выступая в Специальном комитете Генеральной Ассамблеи ООН (38 сессия), представитель Японии также заявил, что его государство не может согласиться с любым «сводом принципов или норм», которые могут

---

<sup>259</sup> Вот как об особенностях международного диалога на это счет пишет исследователь Е.В. Ермашина: «Развитие концепции Нового международного информационного порядка в развивающихся государствах шло по пути утверждения «прав народов» в области коммуникации и информации. Об этом свидетельствует эволюция позиции развивающихся стран, отраженная в существующих решениях региональных конференций развивающихся стран по проблемам информации и коммуникации. Если на конференции в Сан-Хосе 1976 года широко рассматривались права человека в области информации, то конференция 1979 года в Куала-Лумпуре и в особенности конференция 1980 года в Яунде большое место в своей работе уделили роли коммуникации и информации в развитии и праву народов государств-участников на равноправие в международном обмене информацией. ЮНЕСКО признала концепцию «прав народов» в области информации как существующую и действующую: в п. 13 059 Среднесрочного плана на 1984 – 1989 годы ЮНЕСКО отмечено: «Наряду с правами и свободами индивидов признается, что народы должны пользоваться присущими им правами и свободами». План указывает на существование прав народов в области информации (док. 4ХС/4). 23-я сессия Генеральной конференции признала законным закрепить за свободой информации статус «права народов» (док. 23 С/5), что вызвало протесты со стороны делегаций западных стран, представители которых вновь утверждали, что концепция «прав народов» на свободу информации противоречит правам человека в этой сфере, игнорируя, таким образом, реальные нужды развивающихся государств по обеспечению им равноправного положения в международном обмене информацией». См.: Ермашина Е.В. Международный обмен информацией. Правовые аспекты. М.: Международные отношения, 1988. С. 38–39.

ориентировать, направлять, регулировать деятельность СМИ в любой области»<sup>260</sup>. Весьма символическим ответом со стороны западных стран на попытку установления системного конкретизированного регулирования на международном уровне стало принятие свода принципов свободы слова и независимости СМИ, известной как Тулуарская декларация 1981 г.<sup>261</sup> не государствами, а крупными независимыми международными производителями информации.

Представляется, что в настоящее время подобная НМИП идея уравнивания «громкости и количества голосов» в международных потоках информации потеряла всякий смысл по объективным технологическим причинам. Так, ранее имелась хотя бы теоретическая возможность как-то уравнять и ограничить количество печатной продукции, физически перевозимой через границу или производимой в типографиях. Также ранее можно было сказать об ограниченности радиочастотного спектра, когда использовался лишь ограниченный его диапазон в силу отсталости передающих и приемных устройств. Однако сегодня распространение информации не имеет технологических ограничений в связи с развитием цифровой формы передачи сигналов, распространением глобальных сетей, диверсификацией форматов пользовательского оборудования. Установление каких-либо квот в отношении объемов передаваемой по сетям информации или производимой на определенном языке, в определенной стране и по определенной теме абсурдно и явно вызывает к жизни образы художественных постапокалиптических антиутопий.

Так или иначе, проблема установления НМИП к концу 80-х гг. XX в. сошла на нет. Главной причиной было то, что СССР, как ее основной идеологический спонсор, вынужден был переключиться на гораздо более неотложные внутренние политические и экономические вопросы. Таким образом, дис-

---

<sup>260</sup> Ермишина Е. В. Указ. соч. С. 19.

<sup>261</sup> См., например: Международно-правовые документы в области средств массовой информации / Сост. Н. Н. Довнар. Мн.: Медисонт, 1999. 202 с.

куссия об общих механизмах сбалансированного международного информационного обмена в той части, в которой она касалась ограничения деятельности СМИ или информационных агентств, закончилась ничем<sup>262</sup>. Хотя в качестве определенного наследия этой дискуссии в ряде документов ЮНЕСКО данного периода можно уловить определенные коннотации, созвучные идеям НМИП<sup>263</sup>.

Однако такой скромный финал обсуждения основного для стран советского блока вопроса развития международных коммуникаций не значит, что другие аспекты их функционирования остались без внимания и не имеют сегодня продолжения. Наиболее актуальные из них — это проблема охраны авторских прав и борьбы с информационным пиратством, международное распределение телекоммуникационных ресурсов (радиочастотный спектр, спутниковые орбиты и др.), установление международных стандартов электросвязи, распределение логических ресурсов телекоммуникационных си-

---

<sup>262</sup> Подробнее об обсуждении проблемы в контексте международного права см., например: Шевцова С.О. Проблема независимости средств массовой информации в свете принципа невмешательства во внутренние дела государств. Деп. рукопись ИНИОН РАН. М., 1979; Колосов Ю.М., Цепов Б.А. Новый международный информационный порядок и проблема поддержания мира. М., 1983; Талимончик В. П. Международно-правовое регулирование отношений информационного обмена в Интернет: Дис. ... канд. юрид. наук. СПб., 1999.

<sup>263</sup> Например, согласно ст. 6 Декларации об основных принципах, касающихся вклада средств массовой информации в укрепление мира и международного взаимопонимания, в развитие прав человека и в борьбу против расизма и апартеида и подстрекательства к войне «для создания нового равновесия и улучшения взаимобмена в распространении информации, что является благоприятным условием для установления справедливого и прочного мира и экономической и политической независимости развивающихся стран, требуется устранить неравномерность в распространении информации предназначенной для и исходящей из развивающихся стран, а также между этими странами. В этих целях важно, чтобы средства массовой информации этих стран располагали условиями и средствами для укрепления и развития своих возможностей и для сотрудничества между собой и со средствами массовой и развитых стран» (Декларация принята Генеральной Конференцией ЮНЕСКО на ее двадцатой сессии 28.11.1978 г.). См.: Права человека, Сборник международных договоров, Том 1 (часть первая): Универсальные договоры, Организация Объединенных Наций, Нью-Йорк и Женева, 1994.

стем (нумерация, доменные зоны и др.) под эгидой авторитетных международных организаций, таких как Международный союз электросвязи, ICANN<sup>264</sup> и др.

Главный урок, который можно извлечь из хода и результатов дискуссии о НМИП заключается в том, что подавляющее большинство государств, которые готовы отстаивать на международном уровне свои идеалы и имеют к этому политические и прочие ресурсы, предпочитают эволюционный путь поступательного развития экономической практики и адаптации технологических инноваций. Путь ограничений для информационной сферы считается безнадежно устаревшим<sup>265</sup>. Принятие единого системного документа, который бы административно определил пропорции глобального информационного равенства противоречит существу информационных отношений. Распространение мыслей и мнений – это наименее пригодная для такого стиля руководства сфера общественных отношений.

Единственный способ избежать необходимости следования принципу свободного потока информации в системе международных коммуникаций – это исключить себя из этой системы. Ряд государств идут именно по этому пути. Часть из них (отдельные африканские государства), пребывая на стадии аграрного развития еще не были причастны к массовому участию людей в международном информационном обмене в силу своей технологической отсталости и потому не имеют другого выбора. Другая часть (КНР, КНДР, Иран) продол-

<sup>264</sup> Internet Corporation for Assigned Names and Numbers.

<sup>265</sup> С большой долей вероятности можно предположить, что если бы на волне обсуждения НМИП инициатива принятия некоего международного документа относительно регулирования трансграничных информационных потоков имела успех, то его бы постигла та же судьба, что и российской ФЗ «Об участии в международном информационном обмене», который устарел даже с точки зрения логики и терминологии еще при принятии и главная загадка которого заключается в том, что он просуществовал в системе действующих правовых актов России даже до 2006 г. См.: ФЗ от 04.07.1996 № 85-ФЗ (ред. от 29.06.2004) «Об участии в международном информационном обмене» (Документ утратил силу в связи с принятием ФЗ от 27.07.2006 № 149-ФЗ «Об информации, информационных технологиях и о защите информации»). // См.: КонсультантПлюс.



жают предпринимать нетривиальные усилия по ограничению оборота приемных пользовательских устройств и контролю их эксплуатации с помощью централизованных программных средств и административных методов уже из идеологических соображений. В последнем случае важно, что период действия этой ограничительной политики старше научно-технической революции, произошедшей на рубеже XX-XXI вв., а режимы, которые ее используют, далеки от общемировых демократических стандартов.

Обобщая оценки дискуссии о НМИП можно сказать, что установление международных правовых стандартов в сфере производства и распространения массовой информации для использования с целью регулирования отношений на глобальном, региональном или национальном уровне оказывается возможным, если оно не подрывает существа идеи свободного циркулирования идей. Таким образом, общепризнанные международные правовые стандарты в сфере массовой информации не просто возможны, они имеются как факт правовой действительности и даже приветствуются, но темой международного регулирования является не ограничение свободного движения информации, а его развитие, поддержка и защита.

Итак, мы подошли к вопросу о действующих общепризнанных международных стандартах в области распространения массовой информации. Их современный набор сосредоточен в источниках двух основных типов – в решениях авторитетных международных организаций, а также в судебных прецедентах, созданных специальными наднациональными судебными инстанциями для охраны и защиты положений некоторых важнейших международных соглашений. Оговоримся, что поскольку система международных норм о различных аспектах информационных отношений и источников, в которых они отражены, по истине грандиозна, далее мы коснемся лишь тех основных документов, которые можно считать наиболее тесно связанными с задачами настоящей коллективной монографии, т.е. с вопросами свободы слова,

политического плюрализма и деятельности средств массовой информации как части гражданского общества.

Поиск глобальных, общемировых, т.е. актуальных для всех стран мира правовых стандартов, закономерно приводит нас к документам ООН. Среди специализированных решений основных органов ООН, которые посвящены нашему вопросу можно обозначить, ряд политических заявлений Генеральной Ассамблеи ООН первого послевоенного времени. Например, имеет смысл упомянуть Резолюцию Генеральной Ассамблеи ООН 110 (II) «Меры, которые должны быть приняты против пропаганды и поджигателей войны» 1947 г., Резолюцию Генеральной Ассамблеи ООН «Ложная и извращенная информация» 1947 г., а также Резолюцию Генеральной Ассамблеи ООН 132 (II) «Конференция по вопросу о свободе информации».<sup>266</sup> Указанные документы содержат официальную озабоченность соответствующими проблемами и призыв государств проводить их изучение и способствовать делу мира и всеобщего процветания всеми доступными средствами.

Гораздо более известными документами, устанавливающими параметры базовых правовых стандартов в рассматриваемой области отношений, признаются Всеобщая декларация прав человека 1948 г.,<sup>267</sup> а также Пакт о гражданских и политических правах 1966 г.<sup>268</sup> Эти документы не являются для темы массовых коммуникаций специализированными, но именно они устанавливают в этой области исходные, непререкаемые правовые идеи. Закрепленные в них формулировки основных прав человека в области информации, являются исходным нормативным образцом для конституционного законодательства.

---

<sup>266</sup> См. подробнее на официальном сайте ООН: URL: <http://www.un.org/ru/ga/2/docs/2res.shtml> (Последняя дата обращения – 30. 05. 2015 г.).

<sup>267</sup> Принята Генеральной Ассамблеей ООН 10.12.1948 г. (Текст опубликован в справочной правовой системе КонсультантПлюс.)

<sup>268</sup> СПринят 16.12.1966 г. Резолюцией 2200 (XXI) на 1496-ом пленарном заседании Генеральной Ассамблеи ООН. (Текст опубликован в справочной правовой системе КонсультантПлюс.)

Согласно ст. 19 Всеобщей декларации «Каждый человек имеет право на свободу убеждений и на свободное выражение их; это право включает свободу беспрепятственно придерживаться своих убеждений и свободу искать, получать и распространять информацию и идеи любыми средствами и независимо от государственных границ».<sup>269</sup>

Аналогичную идею свободного потока информации в аспекте возможностей индивида и вне зависимости от государственных границ подтверждает и Пакт 1966 г. Однако здесь мы уже видим нормативное развитие идеи «ответственной» свободы информации. Так, согласно его ч. 3 ст. 19 пользование этими правами «налагает особые обязанности и особую ответственность. Оно может быть, следовательно, сопряжено с некоторыми ограничениями, которые, однако, должны быть установлены законом и являться необходимыми: а) для уважения прав и репутации других лиц; б) для охраны государственной безопасности, общественного порядка, здоровья или нравственности населения».

На защите Документов по правам человека, в т. ч. Пакта о гражданских и политических правах, стоит Комиссия ООН (с 2006 г. — Совет) по правам человека. Имеет место и практика в отношении контроля соблюдения ст. 19 Международного пакта. В частности, в 2002 г. Комитет ООН по правам человека обратил внимание на то, что общественная телерадиокомпания Молдовы не предоставляет эфирного времени оппозиционным партиям (ССPR/CO/75/MDA — 26 июля 2002 г.). В отношении Киргизии Комитет ООН в своём коммюнике указал на недопустимость вмешательства правительства в лицензирование и не согласился с произвольной политикой лицензирования в целом (ССPR/CO/69/KGZ — 24 июля 2000 г.)<sup>270</sup>. Хотя данные решения не являются резонансными на глобальном уровне, по меньшей мере они привлекают внима-

<sup>269</sup> Права человека. Сборник международных договоров. Нью-Йорк: ООН, 1978. С. 1–3.

<sup>270</sup> Рихтер А.Г. Международные стандарты и зарубежная практика регулирования журналистики: учебное пособие. Издание ЮНЕСКО. М., 2011. С. 21.

ние к данным проблемам правительств стран, которым адресованы соответствующие озабоченности.

Помимо указанных базовых документов ООН о правах человека среди соглашений глобального уровня можно выделить целый ряд других, но в силу их косвенного отношения к вопросу политического плюрализма, останавливаться на них нет большого смысла<sup>271</sup>.

Следующий уровень международных стандартов – региональный. Одним из наиболее активных и успешных региональных сообществ в плане выработки авторитетных правовых стандартов в области распространения информации является Совет Европы, созданный для «достижения большего единства между его членами во имя защиты и осуществления идеалов и принципов, являющихся их общим достоянием, и содействие их экономическому и социальному прогрессу».

Основными органами этой международной организации являются Комитет министров и Парламентская Ассамблея, которые вправе принимать решения, направленные на достижение цели Совета Европы. Так, согласно п. «b» ст. 15 Устава Совета Европы «Заклучения Комитета министров в надлежащих случаях могут быть сделаны в форме рекомендаций правительствам членов, и Комитет министров может запрашивать правительства членов о ходе выполнения таких рекомендаций», а на основании ст. 23 «Консультативная Ассамблея может обсуждать и давать рекомендации по любому вопросу, отвечающему цели и относящемуся к компетенции Совета

<sup>271</sup> Это, например: Конвенция о борьбе с распространением порнографических изданий 1923 г., Международная конвенция об использовании радиовещания в интересах мира 1936 г., Соглашение об облегчении международных обменов визуальными и звуковыми материалами образовательного, научного и культурного характера 1948 г., Соглашение о ввозе материалов просветительского, научного и культурного характера 1950 г., Конвенция о международном обмене изданиями 1958 г., Конвенция об обмене официальными изданиями и правительственными документами между государствами 1958 г., Регламент радиосвязи Международного союза электросвязи 1979 г., Декларация ЮНЕСКО о принципах спутниковой связи 1972 г., Принципы использования государствами искусственных спутников Земли для международного непосредственного телевизионного вещания 1982 г. и др. См.: Ермишина Е.В. Указ. соч.

Европы»<sup>272</sup>. Таков статус документов основных органов Совета Европы, рекомендации — их основной инструмент. Однако, государства, которые особо ценят свое членство в составе этой организации, способны предпринимать энергичные и упреждающие шаги для выполнения рекомендаций Комитета министров и резолюций Парламентской Ассамблеи.

Имеет смысл остановиться на документах Совета Европы несколько подробнее, поскольку в отличие от общих деклараций и компактных формулировок основных прав человека в области информации, характерных для ооновских документов, на региональном уровне существует несравненно более обширное регулирование отношений в области производства и распространения информации, в том числе и по вопросам организационной инфраструктуры национальных руководящих органов в области информации, различных аспектов взаимодействия государства и средств массовой информации, как и самой роли государства в системе массовых коммуникаций, которая считалась бы приемлемой в европейских государствах. Поскольку в наши задачи не входит обширное комментирование положений этих документов, необходимо оговориться, что далее мы остановим свое внимание лишь на тех их аспектах, которые на наш взгляд упущены по разным причинам в российском законодательстве о средствах массовой информации и потому могут являться полезным источником для его совершенствования.

Так, в первую очередь можно обратиться к **Резолюции № 428 (1970) Консультативной ассамблеи Совета Европы «Относительно Декларации о средствах массовой информации и правах человека»**<sup>273</sup>. Этот документ можно считать наиболее давним и широким по постановке вопроса среди актов органов Совета Европы по рассматриваемой теме. В ряду наибо-

---

<sup>272</sup> Устав Совета Европы (ETS N 1) (Принят в г. Лондоне 05.05.1949) // Собрание законодательства РФ. 1997. № 12. Ст. 1390.

<sup>273</sup> Принята 23.01.1970 на 21-ой сессии Консультативной ассамблеи Совета Европы // Собрание актов Президента и Правительства РФ. 1993. № 15. Ст. 1338.

лее интересных правовых стандартов, которые в ней отражены можно указать следующие (см. далее с авт. курсивом – СШ):

1. Независимость печати и других средств массовой информации от государственного контроля должна быть записана в законе. *Любое ущемление этой независимости допускается только на основании решения суда, а не органов исполнительной власти* (п. 4);

2. *Не должно быть ни прямой, ни косвенной цензуры печати или содержания радио- и телевизионных программ, новостей или информации, передаваемых другими средствами*, например, хроникальных материалов, демонстрируемых в кинотеатрах. Ограничения могут налагаться в пределах, разрешенных статьей 10 Европейской конвенции о правах человека. Не должно быть никакого государственного контроля над содержанием радио- и телевизионных программ, за исключением контроля на основании положений пункта 2 ст. 10 (п. 5);

3. Внутренняя организация средств массовой информации должна гарантировать свободу ответственных редакторов выражать свое мнение. *Их редакторская независимость должна быть защищена* (п. 6);

4. Ни частные предприятия, ни финансовые группы не должны иметь права на монополию в области печати, радио или телевидения, *и не следует разрешать образование монополии, подконтрольной правительству* (п. 8);

5. Печать и другие СМИ обязаны выполнять свои функции с чувством ответственности перед обществом и отдельными гражданами. Для этой цели желательно предусмотреть (там, где это еще не сделано): а) профессиональную подготовку журналистов, *которая должна находиться в ведении редакторов и журналистов*; б) кодекс профессиональной этики для журналистов...; в) *советы по печати, правомочные расследовать и даже пресекать случаи непрофессионального поведения с целью осуществления самоконтроля самими органами печати*.

Как мы видим, в отличие от стандартов глобального уровня, устанавливающих общие задачи регулирования и основу

правовой терминологии, на региональном уровне близкое соседство и длительный культурный обмен дает возможность европейским государствам находить общий язык по поводу гораздо более детальных параметров поведения субъектов даже в базовых документах по подобным масштабным темам. Так, выше в достаточно общей Декларации о средствах массовой информации и правах человека 1970 г. можно заметить указание вполне конкретных обязательств государств, которые требуют от них не просто слов одобрения и подтверждения приверженности демократическим идеям, а включают их в орбиту вполне определенных ожиданий в отношении адаптации соответствующих правовых институтов в текущем законодательстве. Причем, что важно, данные стандарты настолько формализованы и конкретны, что специалистам в таких условиях не представляет труда идентифицировать соблюдение или нарушение обязательств, на которые государства подписались, став членами Совета Европы.

Основными органами Совета Европы был принят еще целый ряд документов по отдельным профилям проблемы производства и распространения массовой информации. К примеру, можно обратиться к принятой Парламентской ассамблеей Совета Европы **Рекомендации № 748 (1975) «О роли национального вещания и управлении им»**<sup>274</sup>. В прилагаемом к данной Рекомендации **«Проекте минимальных требований к национальному вещанию»** указываются сформулированные европейцами еще в 1975 г. содержательные и организационные стандарты телерадиовещания как особой технологии распространения информации, нуждающейся в особом же подходе. В общем смысле специфика вещания связана с возможностью оказания на потребителя более глубокого воздействия в связи с непрерывностью поглощаемых информационных пото-

---

<sup>274</sup> Рекомендация № 748 (1975) Парламентской ассамблеи Совета Европы «О роли национального вещания и управлении им» (Вместе с «Проектом минимальных требований к национальному вещанию»). Принята 23.01.1975 на 26-ой сессии Парламентской ассамблеи Совета Европы // Собрание актов Президента и Правительства РФ. 1993. № 15. Ст. 1339.

ков, которые невозможно остановить, чтобы переосмыслить, в отличие от продукции печатной прессы, чтобы проверить утверждения и проанализировать их. При длительном воздействии такой агрессивный для сознания человека способ подачи информации может менять мотивацию, представление о нормах поведения и целях деятельности. Именно поэтому специалисты называют двадцатый век веком идеологий, которые не оказались бы столь влиятельны и успешны без возможностей радио и телевидения<sup>275</sup>.

В Проекте минимальных требований к национальному вещанию указываются, например, следующие требования:

1) всестороннее обслуживание всего населения при наличии:

- многообразия программ с должным учетом интересов регионов и меньшинств, хотя оно не обязательно должно обеспечиваться на каком-то одном канале;
- насыщенности вещания просветительскими и культурными программами;
- борьбы, путем сбалансированного составления программ, с культурным, коммерческим и информационным загрязнением;

2) признание ассоциаций телезрителей и радиослушателей и обеспечение надлежащих возможностей для того, чтобы их мнения могли публично обсуждаться;...

3) обучение на всех уровнях просвещения и при помощи самих средств массовой информации пониманию материалов вещания (включая рекламные методы и политическую пропаганду);...

4) специальная политика найма для работы в средствах массовой информации, в рамках которой признается особая ответственность этой категории работников за обеспечение обслуживания населения и выполнение обязанностей, которые возникают вследствие этой ответственности.

<sup>275</sup> См., например: Московичи С. Машина, творящая богов. / Пер. с франц. М.: «Центр психологи и психотерапии», 1998; Лебон Г. Психология толп // Психология толп. М., 1998; Райх В. Психология масс и фашизм. СПб., 1997.



Полезно отметить, что сформулированный в этих рекомендациях регулятивный подход весьма далеко отстоит от установки традиционного либерального законодательства о телевидении, которая основывается на так называемой «власти кнопки». Смысл последней в том, что якобы поскольку у телезрителя есть возможность выбора между телеканалами, переключая их на пульте, пусть рынок-де и отрегулирует, какие телеканалы будут интересны в этой связи для основных доноров телевидения – субъектов рекламного рынка. Однако ясно, что это очень одномерный подход, который не работает в государствах с иной культурой, более традиционной. Вот хотя бы пара довольно очевидных аргументов: во-первых, поддержание деятельности телеканалов далеко не исчерпывается соображениями увеличения прибыли их формальных владельцев, поскольку также есть политические нужды (в т. ч. выборы), идеологические нужды (в т. ч. партийная лояльность), да и просто преступные или аморальные цели, связанные с устранением конкурентов в самых разных областях деятельности. Во-вторых, потребители информации с традиционным воспитанием могут мотивировать свое поведение как телезрителя не желанием, а долгом. Получение информации из внешних источников может рассматриваться не как вариант досуга, а как естественное стремление ориентироваться в окружающем мире, поэтому и личностная установка на это может быть принципиально иной: «если это показывают, значит это важно, поэтому это нужно смотреть/ слушать/ читать». В этом смысле, европейский подход к телерадиовещанию (государственному и муниципальному, публично-правовому и частному, иностранному и национальному), сформулированный в 1975 г., является попыткой поиска приемлемого в демократическом обществе баланса между свободой и ответственностью вещания. Этот поиск продолжится и дальше во многих других документах Совета Европы, в частности, по вопросам общественного телевидения.

Довольно интересной проблемой, на которую обращает

внимание Совет Европы, важной в том числе для обучения, «профессионализации» читателей, а также для минимизации использования технологий манипулирования массовым сознанием, является проблема «прозрачности СМИ», т.е. ясности для потребителя состава владельцев и других бенефициаров отдельно взятого источника массовой информации. Этому посвящена **Рекомендация № (94) 13 Комитета Министров Совета Европы «О мерах по обеспечению прозрачности средств массовой информации»**.<sup>276</sup> Так, согласно Приложению к данной Рекомендации:

Члены общества на справедливых и беспристрастных основаниях должны иметь доступ к определенной основной информации о СМИ *с тем, чтобы они могли составить свое мнение для оценки информации, идей и мнений, распространяемых средствами массовой информации* (Принцип № 1. Доступ общественности к информации о СМИ);

Прозрачность печатной прессы может быть гарантирована включением в национальное законодательство положений, обязывающих предприятия прессы раскрывать определенные сведения в относительно широком диапазоне и с достаточной степенью детализации по содержанию.

Информацию, подлежащую раскрытию, можно подразделить на пять категорий:

- первая категория: *сведения, характеризующие лиц или органы, участвующих в издательской структуре печатного предприятия, а также степень участия этих лиц и органов в этой структуре;*
- вторая категория: сведения об интересах печатной структуры или участвующих в ней лиц и органов в других средствах массовой информации;
- третья категория: *сведения о лицах или органах помимо тех, кто непосредственно занят в печатной структуре, в отношении которых существует вероятность, что они*

---

<sup>276</sup> См., например: Монахов В.Н.. Свобода массовой информации в интернете. Правовые условия реализации. М., 2005.

*могут оказывать существенное влияние на редакционную политику изданий, которыми они управляют;*

- четвертая категория: *сведения о любых заявлениях о редакционной политике или политической ориентации газет и других изданий;*
- пятая категория: *сведения о финансовых итогах издательской структуры и о распространении ее продукции.*

Как видим, набор этих рекомендаций касается в первую очередь органов печати, поскольку им проще указывать в издании соответствующие данные. Однако, в связи с тем, что в наши дни каждый более или менее состоятельный теле- или радиоканал имеет свое отражение в сети Интернет в виде сайта, странно было бы исключать для них необходимость указывать подобные данные, хотя бы из уважения к людям или исходя потребности развития потребительской лояльности.

Большое значение для понимания современных общих европейских ориентиров в сфере СМИ имеет **«Политическая декларация о средствах массовой информации в демократическом обществе»**, принятая на 4-й европейской конференции министров по политике в области средств массовой информации в Праге 7–8 декабря 1994 г. Помимо политических призывов Декларация содержит в своей структуре План стратегических действий по развитию СМИ в демократическом обществе, Резолюцию №1 «Будущее общественного телерадиовещания», Резолюцию № 2 «Журналистские свободы и права человека». К первой Резолюции мы обратимся несколько позже, поскольку вопрос об общественном телевидении правильнее было бы рассматривать отдельно – ему посвящено довольно много специальных решений органов Совета Европы. В вопросе о журналистских свободах большой интерес вызывает принцип 7 соответствующей Резолюции, содержащий в себе по сути квинтэссенцию профессиональных стандартов работы журналиста.

Так, «Журналистская деятельность имеет ряд свойств подлинной демократии. Из этих свойств – которые уже учтены

во многих профессиональных кодексах поведения — можно привести следующие:

а) уважение права публики быть точным образом информированной о фактах и событиях;

б) сбор информации честными способами;

в) честное представление информации, комментариев и критики, в особенности избегая неоправданных покушений на частную жизнь, диффамации и необоснованных обвинений;

г) исправление любой опубликованной или распространенной информации, которая оказывается впоследствии грубо неточной;

д) профессиональный секрет в отношении источников информации;

е) непоощрение любого насилия, ненависти, нетерпимости или дискриминации, основанной, в частности, на расе, поле, сексуальной ориентации, языке, религии, политике или других мнениях, национальном, региональном или социальном происхождении»<sup>277</sup>.

Темой отдельного решения Совета Европы стал и вопрос о разнообразии информационного предложения в СМИ в аспекте финансового контроля и владения. Рекомендация № R (99) 1 по стимулированию плюрализма в средствах массовой информации<sup>278</sup> содержит целый спектр предложений на этот счет.

Так, согласно разделу I Приложения к данной Рекомендации (Регулирование прав собственности: вещание и пресса) государства-участники должны рассмотреть вопрос принятия законодательства, направленного на предотвращение и противодействие концентрации СМИ, которая может подвергнуть опасности плюрализм на национальном, региональном и местном уровнях.

<sup>277</sup> См., например: Совет Европы: документы по вопросам средств массовой информации. 3-е изд., доп. СПб., 2002. С. 53.

<sup>278</sup> Принята Комитетом министров Совета Европы 19 января 1999 г. на 656-м заседании заместителей министров. См. там же. С. 108.

Государства-участники должны изучить возможность установления порогов в их законодательстве или процедурах разрешения, лицензирования и т.п. с целью ограничения влияния, которое может иметь отдельная коммерческая компания или группа в одном или нескольких секторах СМИ. Такие пороги, например, могут иметь форму максимальной доли аудитории или основываться на доходах/обороте коммерческих компаний в сфере СМИ. Следует также рассмотреть ограничения на акционерный капитал в коммерческих предприятиях СМИ. При введении порогов государства-участники должны принимать во внимание размер рынка СМИ и уровень доступных на нем ресурсов. Компаниям, достигшим допустимого порога на соответствующем рынке, не должны выдаваться дополнительные лицензии на вещание на этом рынке.

А согласно разделу VI Приложения (Меры по поддержке СМИ) государства-участники должны рассмотреть возможность внедрения с целью расширения плюрализма и разнообразия СМИ схем прямой или косвенной финансовой поддержки как для печатных, так и для вещательных СМИ в особенности на региональном и местном уровнях. Могут быть также рассмотрены субсидии для учреждений СМИ, издающих или вещающих на языках меньшинств.

Совершенно особое значение среди решений Совета Европы имеет вопрос об органах управления в сфере вещания и вопрос об общественном телевидении. Эти два момента определяют современный общеевропейский взгляд на принципиальную инфраструктуру отношений в сфере вещания и приемлемые в демократическом обществе возможности государства в данной области деятельности.

Важнейшие параметры образа государственного руководства в сфере телерадиовещания установлены Рекомендацией REC(2000)23 Комитета министров Совета Европы «О независимости и функциях регулирующих органов в вещательном секторе».<sup>279</sup> Учитывая непреходящее значение этого вопроса

---

<sup>279</sup> См. документ, например, на сайте Совета Европы: URL: [http://www.coe.int/t/dghl/standardsetting/media/Doc/Translations/Russian/Rec%282000%29023&ExpMem\\_ru.pdf](http://www.coe.int/t/dghl/standardsetting/media/Doc/Translations/Russian/Rec%282000%29023&ExpMem_ru.pdf) (дата обращения – 30.05.2015 г.).

для нашей отечественной практики, остановимся на этом документе подробнее.

Раздел II (Назначение, состав и функционирование) Приложения к данной Рекомендации устанавливает следующее.

Правила, регламентирующие регулирующие органы в вещательном секторе, в особенности их состав, являются ключевым элементом их независимости. Поэтому они должны быть сформулированы таким образом, чтобы защитить регулирующие органы от любого вмешательства, особенно со стороны политических сил или экономических интересов (п. 3).

С этой целью должны быть определены особые правила в отношении возможного конфликта интересов, чтобы не допустить того, что:

- регулирующие органы находятся под влиянием политической власти;
- члены регулирующих органов осуществляют деятельность или имеют интересы в предприятиях или иных организациях в секторе СМИ и близких к нему секторах, которые могут привести к конфликту интересов в связи с их членством в регулирующем органе (п. 4).

Кроме того, правила должны гарантировать, что члены этих органов:

- назначаются демократическим и прозрачным образом;
- не могут получать никаких поручений или инструкций от какого бы то ни было лица или органа;
- не делают никаких заявлений и не предпринимают никаких действий, способных нанести ущерб независимости их деятельности, а также не извлекают из нее никакой выгоды (п. 5).

*Механизм финансирования регулирующих органов – другой ключевой элемент их независимости – должен быть прописан в законодательстве в соответствии с четко определенным планом, с указанием ориентировочных затрат на деятельность регулирующих органов, с тем чтобы позволить им в полной мере и независимо выполнять свои функции (п. 9 Раздел III Финансовая независимость).*

Таким образом, орган управления в области телерадиовещания представляется общеевропейскому взгляду не как встроенное в рядовую систему органов исполнительной власти ведомство с чиновниками в составе, а в большей степени общественный, публичный орган, решения в котором (в том числе в отношении выдачи лицензий на вещание или применения мер контроля) принимают независимые авторитетные специалисты, избранные на должность публично с соблюдением мнения профессионального сообщества и широкой общественности.

Что касается проблематики общественного вещания, то, как указывалось выше, она является предметом особого внимания органов Совета Европы. Государственное телевидение после широкой практики его применения в качестве неконтролируемого инструмента безжалостной внутренней и внешней пропаганды в нацистской Германии в фашистской Италии не вызывает понимания в современной Европе. В этой связи был кардинально переосмыслен подход к тому, насколько непосредственно государственные органы, в первую очередь исполнительные, имеют право и могут быть причастны к формированию как содержания отдельных передач, так и вещательной политики телерадиоканалов в целом. Аналогичные вопросы ставятся и в отношении частного по структуре владения телевидения, которое на поверку лишь вуалирует те же самые пропагандистские политические задачи властных структур. В настоящее время отсутствие государственного телевидения (за исключением специализированных протокольных информационных каналов, расположенных где-то на обочине основного спектра вещания), а равно и частного телевидения, зависящего от влияния политических групп, стало неотъемлемой чертой абсолютного большинства европейских стран. Много десятилетий на европейском континенте довольно успешно развивается доктрина публично-правового или общественного вещания.<sup>280</sup>

---

<sup>280</sup> См., например: Право радио и телевидения в России. На пути к новой организации электронной прессы. Сб. с импозиума института Ханса Бредо. На рус., нем.яз. Гамбург, СПб, 1994.

Согласно Резолюции № 1 «Будущее общественного телерадиовещания», которая выступает частью Политической декларации о средствах массовой информации в демократическом обществе 1994 г. устанавливаются следующие политические подходы к общественному телерадиовещанию.

Государства-участники условливаются о том, что общественные вещатели, в рамках общих подходов к их деятельности, и не предвещая наличия более специфических задач общественного вещания, должны в основном выполнять следующие функции:

- быть, через их программы, ориентиром для всех членов публики и фактором социального сплочения, а также интеграции всех индивидуумов, групп и общин. Они должны в особенности отвергнуть любую дискриминацию по признаку культуры, пола, религии или расы и любую форму социальной сегрегации;
- быть трибуной публичной дискуссии, в рамках которой мог бы выражаться как можно более широкий спектр мнений и точек зрения;
- распространять беспристрастные и независимые информационные сообщения и комментарии;
- развивать плюрализм, новаторство и разнообразие программ, отвечающих этическим нормам и имеющих высокое качество, не жертвуя целями качества ради интересов рынка;
- развивать и структурировать сетки программ и услуг, интересующих широкую публику, проявляя при этом внимание к потребностям групп меньшинств;
- отражать различные философские идеи и религиозные убеждения, имеющиеся в обществе, в целях укрепления взаимопонимания и толерантности, а также содействия межобщинным отношениям в обществах, характеризующихся этническим и культурным разнообразием...

*Государства-участники обязуются поддерживать и, при необходимости, создать надежный и адекватный механизм фи-*



нансирования, гарантирующий общественным вещателям средства, необходимые для выполнения стоящих перед ними задач. Существует ряд источников финансирования для поддержки и развития общественного вещания, такие как: абонентная плата, государственные субсидии, поступления от рекламы и спонсорства, доходы от продажи их аудиовизуальных произведений и соглашения о программах.

*Государства-участники обязуются гарантировать независимость общественных вещателей от всякого политического и экономического вмешательства. В особенности повседневное руководство, а также редакторская ответственность за разработку программной сетки и содержание программ должны быть делом исключительно самих вещателей. Независимость общественных вещателей должна быть гарантирована соответствующими структурами, такими как плюралистические внутренние советы, либо другими независимыми органами...* Общественные вещатели должны также быть прямо ответственными перед публикой. В этих целях общественные вещатели должны периодически публиковать информацию о своей деятельности и установить процедуру, позволяющую телезрителям и радиослушателям выражать свою точку зрения на то, как они выполняют свои задачи.<sup>281</sup>

Краеугольным камнем регулирования общественного вещания является вопрос его независимости от государства. Ему посвящена специальная **Рекомендация №R (96)10 «О гарантиях независимости общественных средств массовой информации»**, принятая Комитетом министров Совета Европы 11 сентября 1996 г. на 573-м заседании заместителей министров. Приложение к Рекомендации под названием «Руководящие принципы в отношении гарантии независимости общественного вещания» содержат следующие общие положения.

*Правовая основа, регламентирующая деятельность организаций общественного вещания, должна ясно предусматривать их*

---

<sup>281</sup> См.: Общественное телерадиовещание: Документы, комментарии, рекомендации. СПб., 2000. С. 16.

*редакционную независимость и институциональную автономию, в особенности в следующих областях:*

- составление расписания передач;
- замысел и производство передач;
- редактирование и выпуск новостей и передач по освещению текущих событий;
- организация деятельности службы общественного вещания;
- подбор и набор кадров, а также управление ими в рамках организации;
- приобретение, аренда, продажа и использование товаров и услуг;
- управление финансовыми ресурсами ... (Раздел I «Общие положения»)

Правовая основа, регламентирующая деятельность организаций общественного вещания, должна предусматривать, что исключительно их советы управления несут ответственность за текущую деятельность своих организаций. Правила, регламентирующие статус советов управления организаций общественного вещания, в особенности в отношении вопросов их членов, должны быть составлены таким образом, чтобы исключить возникновение возможности какого-либо политического или иного вмешательства ... (Раздел II. Советы общественных вещательных организаций).

Рекомендация принципиально допускает возможность существования органов надзора за организациями общественного вещания. Но наличие специального Совета возможно только при соблюдении целого ряда условий. Например, указанные правила должны в первую очередь гарантировать, что члены органов надзора:

- назначаются открытым и основанным на плюрализме способом;
- коллективно представляют интересы общества в целом;
- не имеют права получать каких-либо полномочий или указаний от любого лица или организации, кроме как

- назначившей их организации, за исключением порядка, предусмотренного в законе для исключительных случаев;
- не могут быть уволены, временно отстранены или заменены в течение срока своих полномочий любым лицом или органом, кроме назначившего их органа, за исключением случаев, когда орган надзора в установленном порядке устанавливает, что они либо не способны, либо не имеют возможности исполнять свои обязанности...
- (Раздел III. Органы надзора над организациями общественного вещания)<sup>282</sup>.

Итак, мы рассмотрели целую серию важнейших документов Совета Европы по вопросам деятельности СМИ. В настоящее время в своей совокупности они являются наиболее полным каталогом правовых стандартов как по общим проблемам защиты свободы слова и поддержания плюрализма средств массовой информации, так и по широкому спектру параметров, весьма конкретно и однозначно предопределяющих организационную, финансовую, юридическую инфраструктуру отношений в области производства и распространения информации. Как мы увидели, особенно важный блок решений Совета Европы связан с определением степени приемлемого участия в данных общественных отношениях государства, а также статуса и устройства общественного телерадиовещания — относительно новой формы организации распространения аудиовизуальной информации. Именно по этой причине мы сочли возможным остановиться на текстах этих документов столь подробно: это крайне актуальные вопросы для нашей страны, отечественное законодательство их совершенно не учитывает. Формальные правовые параметры, которые обязались поддержать страны-члены Совета Европы, приняв соответствующие рекомендации, некоторым из которых уже несколько десятков лет, способны сказать много больше, чем отвлеченные рассуждения.

---

<sup>282</sup> См., например, в кн.: Правовые вопросы лицензирования телерадиовещания / Под ред. А.Г. Рихтера. М., 2000. С. 293.

Имеет смысл подчеркнуть, что документы Совета Европы являются вовсе не неким доктринальным сборником положительной практики европейских государств, а формальными обязательствами государств-членов. Пусть документы этой международной организации формально не обязывают государства корректировать свое законодательства сообразно общеевропейским заветам, но они обязывают неформально. Достаточно развитые правопорядки, способные уловить важность этих неформальных обязательств для развития национальной политико-правовой культуры, обнаруживают стремление выстраивать свое законодательство и в особенности практику в соответствии с этими стандартами.

Кроме того, рассмотренные региональные правовые ориентиры интересны для нас еще и потому, что они сформулированы в практически готовой форме для рецепции в национальных правовых системах стран романо-германской правовой семьи и если и способны вызвать отторжение, то совершенно не по правовым мотивам.

Рассматривая общеевропейские правовые стандарты в сфере СМИ, мы обратились к решениям (носящим рекомендательный характер) основных руководящих органов Совета Европы – Комитета Министров и Парламентской Ассамблеи. Однако, этим не исчерпываются возможности влияния общеевропейских правовых стандартов на национальное право стран-участниц Совета Европы. Синхронизация их правовых систем в значительной степени осуществляется благодаря специальному механизму, созданному в Совете Европы. Речь идет о деятельности Европейского Суда по правам человека, который призван стоять на защите правовых идеалов, сформулированных в Конвенции о защите прав человека и основных свобод 1950 г.<sup>283</sup> Данная Конвенция была заключена странами-членами Совета Европы по сути при рождении этой международной организации и является важной, если не центральной, частью современного общеевропейского правового наследия.

---

<sup>283</sup> СЗ РФ. 1998. № 20. Ст. 2143.

Европейский Суд по правам человека рассматривает жалобы на нарушения государствами-членами Совета Европы положений Конвенции 1950 г. в соответствии с формальными условиями, которые в ней установлены. В отличие от рекомендательного характера решений Комитета Министров и Парламентской Ассамблеи Совета Европы, Европейский Суд по правам человека может оказывать более непосредственное влияние на состояние национального законодательства стран-участниц Конвенции.

Как известно, согласно наиболее распространенной в отечественной правовой дискуссии позиции, решения Европейского Суда по правам человека не являются источниками права в привычном смысле, т. е. они не порождают для субъектов российского права новых правовых норм. Однако решения Европейского Суда порождают для проигравшей дело страны обязательства по их исполнению в качестве актов правоприменения. Причем масштаб вытекающих из решения Суда обязательств государства может варьироваться от выплаты денежной компенсации пострадавшему физическому лицу до комплексной корректировки национального законодательства. Данная позиция была проявлена, например, в решении Верховного Суда РФ, который указал, что «выполнение постановлений (Европейского Суда по правам человека – авт.), касающихся Российской Федерации, предполагает в случае необходимости обязательство со стороны государства принять меры частного характера, направленные на устранение нарушений прав человека, предусмотренных Конвенцией, и последствий этих нарушений для заявителя, а также меры общего характера, с тем чтобы предупредить повторение подобных нарушений»<sup>284</sup>.

Однако, помимо этого существуют и решения Европейского Суда по правам человека, вынесенные в отношении

<sup>284</sup> См. п. 11 Постановления Пленума Верховного Суда РФ от 10.10.2003 № 5 (ред. от 05.03.2013) «О применении судами общей юрисдикции общепризнанных принципов и норм международного права и международных договоров РФ» // Российская газета, № 244, 02.12.2003 г.

других стран-участниц Конвенции. В этом случае доктрина считает, что такие решения Суда должны адаптироваться в правоприменительной практике (главным образом, российскими судами) в качестве правовой позиции, вытекающей из обязательств страны по исполнению Европейской конвенции о защите прав человека и основных свобод 1950 г. и следования в ее духе<sup>285</sup>.

Безусловно, в принципиальном плане исполнение решений Европейского Суда по правам человека не должно вести к ситуации нарушения Конституции Российской Федерации. Об этом достаточно четко сказал Конституционный Суд РФ в постановлении от 14 июля 2015 г. В частности, в нем записано (п. 4 мотивировочной части): «Россия присоединилась к Конвенции о защите прав человека и основных свобод, стремясь обеспечить дополнительными гарантиями реализацию закрепленного в статье 2 Конституции Российской Федерации фундаментального положения о правах и свободах человека как высшей ценности в демократическом правовом государстве. В силу того что участие России в данной Конвенции, соблюдение которой призван обеспечивать Европейский Суд по правам человека, обусловлено задачей надлежашей реализации именно этого конституционного положения, гармонизация российского права с конвенционным, толкование и применение которого осуществляются Европейским Судом по правам человека в процессе рассмотрения конкретных дел, *допустима лишь постольку, поскольку она не порождает противоречий с Конституцией Российской Федерации*... Будучи связанной требованием соблюдать вступивший в силу между-

---

<sup>285</sup> Например, по мнению Н.С. Бондаря, «... обязывающее значение решений Европейского суда как бы раздваивается: по конкретным спорам оно распространяется по общему правилу на те государства – участников Конвенции, которые являлись стороной в споре; для иных государств, не участвовавших в деле, решения ЕСПЧ обязательны лишь в части содержащегося в них официального (нормативного) толкования конвенционных положений, приобретающих значение правовых позиций Европейского суда». См.: Бондарь Н.С. Конвенционная юрисдикция ЕСПЧ в соотношении с компетенцией КС РФ // Журнал российского права. 2006. № 6.

народный договор, каковым является Конвенция о защите прав человека и основных свобод, Российская Федерация, тем не менее, обязана обеспечивать в рамках своей правовой системы *верховенство Конституции* Российской Федерации, что вынуждает ее в случае возникновения каких-либо коллизий в этой сфере – притом что Конституция Российской Федерации и Конвенция о защите прав человека и основных свобод основаны на одних и тех же базовых ценностях защиты прав и свобод человека и гражданина – *отдавать предпочтение требованиям Конституции Российской Федерации и тем самым не следовать буквально постановлению Европейского Суда по правам человека в случае, если его реализация противоречит конституционным ценностям*»<sup>286</sup>.

Повинуясь задаче описания европейских правовых стандартов в области производства и распространения массовой информации, мы должны рассмотреть практику Европейского Суда по правам человека в отношении нарушения ст. 10 Конвенции о защите прав человека и основных свобод, в которой зафиксированы положения о свободе слова в ее европейском варианте<sup>287</sup>. Поскольку нам необходимо уловить базовые тече-

<sup>286</sup> СЗ РФ. 2015. № 30. Ст. 4658.

<sup>287</sup> «Статья 10. Свобода выражения мнения

1. Каждый имеет право свободно выражать свое мнение. Это право включает свободу придерживаться своего мнения и свободу получать и распространять информацию и идеи без какого-либо вмешательства со стороны публичных властей и независимо от государственных границ. Настоящая статья не препятствует государствам осуществлять лицензирование радиовещательных, телевизионных или кинематографических предприятий.

2. Осуществление этих свобод, налагающее обязанности и ответственность, может быть сопряжено с определенными формальностями, условиями, ограничениями или санкциями, которые предусмотрены законом и необходимы 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.» См.: Конвенция о защите прав человека и основных свобод (ETS № 5. Заключена в г. Рима 04.11.1950) (с изм. и доп. от 19.03.1985) // СЗ РФ. 1998. № 20. Ст. 2143.

ния общеевропейской правовой мысли в этом вопросе, целесообразно коснуться не тех казусов, где Российская Федерация выступала стороной процесса, а тех прецедентов, которые можно считать наиболее влиятельными и цитируемыми в общей практике Европейского Суда за все время его существования и рассмотрения им споров вокруг ст. 10 Конвенции.

В первую очередь имеет смысл выделить рассмотренную Европейским Судом проблему особой защиты политических взглядов, выражаемых в прессе. Одно из наиболее известных дел в этой связи – дело **Лингенса против Австрии** (Lingens v. Austria, 1986). Фабула дела была связана с публикациями австрийского журналиста г-на Лингенса, выпущенными в предвыборный период, в которых он допустил серию острых комментариев в отношении нацистского прошлого отдельных политических деятелей и их надлежащего места в текущей австрийской политике. Признанный австрийским судом виновным в клевете г-н Лингенс обжаловал его решение в Европейском Суде по правам человека.

В своей правовой позиции Суд встав на сторону заявителя, указал следующее: «Свобода печати наделяет ... общество одним из самых совершенных инструментов, позволяющих узнать и составить представление об идеях и позициях политических лидеров. В более общем виде можно сказать, что свобода политической дискуссии составляет стержень концепции демократического общества, которая проходит через всю Конвенцию.

*Соответственно, пределы допустимой критики в отношении политического деятеля как такового шире, чем в отношении частного лица.* В отличие от последнего первый неизбежно и сознательно выставляет каждое свое слово и дело под пристальный контроль со стороны журналистов и широкой общественности и, следовательно, должен проявлять большую степень терпимости. Нет сомнений, что п. 2 статьи 10 позволяет защищать репутацию всех лиц, т.е. распространяется и на политиков, даже когда они выступают не в качестве частных



лиц; но в таких случаях необходимо взвешивать потребности подобной защиты в связи с интересом общества к открытой дискуссии по политическим вопросам». (п. 42)

Важнейшим прецедентом в области защиты ст. 10 Конвенции является **дело Хэндисайд против Соединенного Королевства** (*Handyside v. the United Kingdom*, 1976). Ключевой аспект, рассмотренный в этом деле связан с поиском границы свободы слова и печати с точки зрения нравственности и приемлемых в демократическом обществе ограничений свободы слова. Г-н Р. Хэндисайд, будучи владельцем издательства, выпустил в свет «Маленькую красную книжку» в виде справочника с довольно откровенным содержанием в определенной его части, которая планировалась к продаже через обычную розничную сеть и была рассчитана на детей от 12 до 18 лет. Британские власти привлекли г-на Хэндисайда к уголовной ответственности в связи с нарушением британского законодательства о непристойных публикациях, а также конфисковали и уничтожили матрицы и сотни экземпляров «учебника», в связи с чем тот решил искать защиты у Европейского Суда.

Суд не признал в этом деле нарушения ст. 10 Конвенции, однако сформулировал ряд правовых позиций, которые обильно цитируются в последующей судебной практике. Так, например, Суд указал: «Свобода выражения мнений является одной из фундаментальных основ демократического общества и одним из основных условий его развития и самосовершенствования каждой личности. *Как отмечено в пункте 2 статьи 10, она относится не только к той «информации» или тем «идеям», которые получены законным путем или считаются не оскорбительными или незначительными, но и тех, которые оскорбляют или вызывают возмущение.* Таковыми являются требования терпимости, плюрализма и широты взглядов, без которых «демократическое общество» невозможно. Это означает, что каждая «формальность», «условие», «ограничение» или «санкция», применимые к данной области, *должны быть пропорциональны преследуемой ими законной цели.* С другой точки зрения,

любой человек при осуществлении своей свободы выражения мнения несет «обязанности и ответственность», степень которых зависит от ситуации и технических средств, которые он использует. Суд не может не обратить внимание на эти «обязанности и ответственность», когда, как в настоящем деле, старается выяснить, способствовали ли данные «ограничения» или «санкции», «охране нравственности», что делало бы их «необходимыми в демократическом обществе»» (п. 49)

В деле **Санди Таймс против Соединенного Королевства** (*The Sunday Times v. UK, 1979*)<sup>288</sup> наиболее важным моментом было также установление Европейским Судом оснований ограничения свободы слова, приемлемых в демократическом обществе, в данном случае — применительно к рассмотрению английского правового института неуважения к суду. Поводом для обращения в Суд стала предполагаемая заявителем необоснованность судебного запрета на дальнейшие публикации газеты относительно текущего судебного процесса и попыток достичь мирового соглашения между фармацевтической компанией и группой истцов, чьи дети пострадали от некачественных лекарств. Газета пыталась преодолеть противодействие сторон процесса (по мнению других — «предвосхитить результат» судебного разбирательства) и ряда английских судебных инстанций широкому общественному обсуждению возникшей проблемы продажи некачественных лекарств. Правовым основанием для наложения судебного запрета явились нормы о неуважении к суду.

Суд, признав в целом нарушение ст. 10 (одинадцатью голосами против девяти), указал в своей правовой позиции следующее: «Общепризнанно, что суды не могут действовать в вакууме. Хотя они и являются местом для разрешения споров, это не означает, что предварительное обсуждение споров не может происходить где-либо еще, будь то специальные журналы, широкая пресса или население в целом. *Средства*

---

<sup>288</sup> См., например: ЕСПЧ. Избранные решения. Т. 1. М.: Норма, 2000. С. 198 – 230.

*массовой информации не должны преступать рамки, установленные в интересах надлежащего отправления правосудия, но на них же лежит и обязанность распространять информацию и идеи, касающиеся вопросов деятельности судов, точно так же, как это происходит в других сферах деятельности, представляющих общественный интерес. Этой функции средств массовой информации сопутствует право общественности получать информацию» (п. 65).*

Дело Санди Таймс интересно также и доводами Суда, столкнувшегося здесь с практикой английского общего права, которые он приводит для характеристики одного из обязательных оснований, требуемых для рассмотрения вопроса о правомерности ограничений свободы слова, установленных в ч. 2. ст. 10 Конвенции, а именно предусмотренности ограничений «законом». Так, «По мнению Суда, из выражения «предусмотрены законом» вытекают следующие два требования. Во-первых, *право должно быть в адекватной мере доступным: граждане должны иметь соответствующую обстоятельствам возможность ориентироваться в том, какие правовые нормы применяются к данному случаю.* Во-вторых, *норма не может считаться «законом», пока она не будет сформулирована с достаточной степенью точности, позволяющей гражданину соотносить с ней свое поведение: он должен иметь возможность — пользуясь при необходимости советами — предвидеть, в разумной применительно к обстоятельствам степени, последствия, которые может повлечь за собой то или иное действие.* Эти последствия не обязательно предвидеть с абсолютной определенностью: опыт показывает, что это недостижимо. Более того, хотя определенность весьма желательна, она может сопровождаться чертами окаменелости, тогда как право должно обладать способностью идти в ногу с меняющимися обстоятельствами. Соответственно, во многих законах неизбежно используются более или менее расплывчатые термины: их толкование и применение — задача практики» (п. 49).

Известный резонанс приобрело дело **Торгерсон против**

**Исландии** (Thorgeir Thorgeirson v. Iceland, 1992). Фабула дела связана с проводившейся в Исландии дискуссией относительно взаимоотношений полиции с общественностью в связи с целым рядом эпизодов, в которых граждане обвиняли полицейских в применении чрезмерного насилия. Подключение к этой дискуссии местного писателя г-на Торгерсона с резкими выпадами в адрес полиции, завершилось уголовным преследованием в связи диффамацией в отношении государственных служащих.

Суд признал нарушение ст. 10 Конвенции, отбросив аргументы представителей правительства, что в отличие от дела Лингенса имела место не политическая дискуссия, а выпады в адрес служащих, которым было якобы было тяжело ответить обидчику. Таким образом, Суд признал необходимость защиты не просто политической дискуссии, но и любой другой общественно значимой дискуссии: «По поводу вопросов общего значения, поднимаемых Правительством, Суд отмечает, что *прецедентное право не обеспечивает разграничения таким образом, как это предложено Правительством, между политическими дискуссиями и дискуссиями по другим вопросам общественной значимости.* Их требование — ограничение права на свободу выражения мнения на основании положения статьи 10 о том, что осуществление этого права «влечет за собой обязанности и ответственность» — не принимает во внимание, что осуществление этого права может быть ограничено только при условиях, оговоренных во втором пункте этой статьи» (п. 64).

Важно обратить внимание также на то, что, по мнению Суда, г-н Торгерсон не был обязан исчерпывающим образом подтверждать свое выраженное публично мнение, достаточно и того, что это не было вымыслом: «Что касается особых обстоятельств дела, Суд не может принять аргумент Правительства о том, что утверждения в статьях заявителя не имеют достаточного объективного и фактического основания... В отношении других фактических данных, содержащихся в статьях, Суд обращает внимание, что они состояли по существу

из ссылок на «истории» или «слухи» — исходящие от других людей, а не от заявителя, или на «общественное мнение», — включая утверждения о жестокости полиции. Например, это были соседи по комнате молодого человека в больнице, которые рассказали, и работники больницы, которые подтвердили, что ему были нанесены травмы полицией (см. п. 9 (9) выше). Как указала Комиссия, *не было установлено, что эта «история» в целом не соответствует действительности и была просто вымышлена*. Опять же, в соответствии с первой статьей, заявитель выяснил, что большинству людей были известны различные истории подобного содержания, которые были настолько похожи и многочисленны, что их вряд ли можно воспринимать как обычную ложь» (п. 65).

На защиту оценочных суждений в рамках публичных высказываний Европейский Суд по правам человека не раз встал и в других резонансных делах<sup>289</sup>.

Другой аспект проблемы защиты ст. 10 Конвенции высветился в деле **Шенер против Турции** (*Seneg v. Turkey*, 2000). Фабула дела связана с обвинением в 1993 г. в сепаратистской прокурдской пропаганде владелицы и редактора еженедельного журнала г-жи П. Шенер, которая на страницах своего издания допустила публикацию, где ее автор (Э. Алтун) образно высказывался о геноциде народа и праве любой нации на самоопределение. Результатом расследования обстоятельств этого дела турецкими властями явился приговор, включающий тюремное заключение для обоих.

Европейский Суд в этом деле без особых колебаний констатировал нарушение положений Конвенции ввиду того, что наказание было «непропорционально преследуемым целям и, соответственно, не являлось «необходимым в демократическом обществе»»: *...главенствующее положение, которое занимает правительство, само по себе требует от него проявления сдержанности в применении уголовного наказания, особенно в*

<sup>289</sup> См., например: дело Кастелса против Испании (*Castells v. Spain*, 1992), дело Обершлика против Австрии (*Oberschlick v. Austria*, 1991); дело Далбана против Румынии (*Dalban v. Romania*, 1999) и др.

*тех случаях, когда доступны другие средства для ответа на необоснованные нападки и критику со стороны его противников. Разумеется, в компетенции компетентных государственных властей, как гарантов общественного порядка, остается принятие мер, в том числе уголовно-правового характера, имеющих целью отреагировать на подобные замечания, но при этом их реакция должна быть адекватной и не выходящей за рамки необходимости (п. 40).*

«Суд подчеркивает, что обязанности и ответственность, которыми сопровождается осуществление права на свободу выражения мнения сотрудниками редакций СМИ, обретают особое значение в напряженных и конфликтных ситуациях. Особую осторожность следует соблюдать при публикации мнений, которые содержат подстрекательство к насилию, направленному против государства, с тем, чтобы СМИ не стали средством для разжигания розни и нетерпимости и пропаганды насилия. В то же время, если подобные взгляды не подпадают под указанные категории, *договаривающиеся Государства не могут, под видом защиты территориальной целостности или национальной безопасности, или предотвращения преступлений или беспорядков, ограничивать право общественности быть информированной об этих взглядах путем возложения уголовно-правового бремени на СМИ» (п. 42).*

Европейский Суд считал необходимым также выразить свое мнение и по поводу игры турецких властей с условным назначением наказания: «...Стамбульский Суд Государственной Безопасности приостановил исполнение окончательного приговора в отношении заявительницы при условии, что она не совершит никакого правонарушения в течение трех лет с момента этого решения, исполняя обязанности редактора (см. параграф 15 выше). Если заявительница не выполнит это условие, она будет автоматически осуждена за первоначальное правонарушение. Другими словами, рассматриваемое решение не снимало с нее статуса «жертвы». Напротив, *условный приговор имел эффект ограничения работы заявительницы в качестве*

*редактора, и сокращение ее возможностей представлять общественные взгляды, присутствующие в общественных дискуссиях, и существование которых нельзя отрицать»* (п. 4б).

Аналогичные правовые позиции о несоразмерности применения уголовного наказания в делах, связанных со свободной политической дискуссией, Европейский Суд высказывал неоднократно<sup>290</sup>.

Таким образом, в совокупности выглядят базовые региональные правовые стандарты в сфере производства и распространения массовой информации, которые сформированы под эгидой Совета Европы посредством рекомендательных решений Комитета Министров и Парламентской Ассамблеи, а также прецедентов Европейского Суда по правам человека<sup>291</sup>.

Разумеется, существуют правовые стандарты в этой области и у других авторитетных региональных организаций<sup>292</sup>, как имеют место и документы глобального и регионального характера, которые посвящены либо общеполитическим, либо

<sup>290</sup> См., например: дело Красули против РФ (Krasulya v. Russian Federation, 2007), дело Скалки против Польши (Skalka v. Poland, 2003) и др.

<sup>291</sup> Более широкое представление о практике ЕСПЧ в деле защиты ст. 10 Европейской конвенции можно составить, ознакомившись со следующей литературой: Маковой М., Чефранова Е.А. Европейская Конвенция о защите прав человека и основных свобод. Статья 10. Право на свободу выражения своего мнения. Прецеденты и комментарии. М., 2001; Дженис М., Кэй Р., Брэдли Э. Европейское право в области прав человека (Практика и комментарии). Пер. с англ. М.: «Права человека», 1997; Гомьен Д., Харрис Д., Зваак Л. Европейская конвенция о правах человека и Европейская социальная хартия: право и практика. М., 1998; Решения Европейского Суда по правам человека. Применение ст. 10 Европейской Конвенции по правам человека. М.: «Права человека», 1998; Нешатаева Т. Н. Уроки судебной практики о правах человека: европейский и российский опыт. М.: Городец, 2007; Нудненко Л.А. Решения Европейского суда по проблемам реализации свободы слова // Конституционное и муниципальное право. 2013. № 2. С. 46 – 49; Переплеснина Е.М. Правовые позиции ЕСПЧ, связанные с защитой чести, достоинства и деловой репутации: в помощь правоприменителям // Российский судья. 2013. № 9. С. 7–10; Велиева Г.М. Защита свободы информации в практике ЕСПЧ // Современное право. 2014. № 4. С. 159 – 164.

<sup>292</sup> См., подробнее, например: Алисиевич Е. С. Обзор практики органов межамериканской системы защиты прав человека по делам о свободе мысли и выражения мнения // Международное правосудие. 2014. № 2. С. 44 – 56.

узким аспектам рассматриваемой темы<sup>293</sup>. Однако, представляется, что для дальнейшего рассмотрения современных российских проблем законодательства и практики в области свободы слова, гарантий деятельности СМИ и обеспечения политического плюрализма они имеют куда меньшее значение. Это связано с тем, что правовые стандарты Совета Европы: во-первых, имеют наивысшее юридическое качество среди других аналогичных региональных союзов; во-вторых, обширны и систематизированы для максимально удобной рецепции на национальном уровне, в-третьих, будучи представленными в этой авторитетной международной организации, мы приняли на себя обязательства по синхронизации нашего законодательства и практики с ними.

## **§ 2. Вопросы концепции российского законодательства о средствах массовой информации**

Погружаясь в особенности действующего в настоящее время российского законодательства о средствах массовой информации (далее — СМИ), часто приходится сталкиваться с принципиальными нестыковками в его концепции. Попытка прослеживания логики правового регулирования этой сферы общественных отношений «сверху вниз», т.е. начиная с норм

---

<sup>293</sup> См., например: Виндхукская декларация о поддержке независимой и плюралистической африканской прессы 1991 г., Европейская конвенция о трансграничном телевидении 1989 г.; Документ Копенгагенского совещания Конференции по человеческому измерению СБСЕ 1990 г., Документ Московского совещания Конференции по человеческому измерению СБСЕ 1991 г., Решения Будапештского саммита СБСЕ 1994 г., Декларация Лиссабонского саммита СБСЕ 1996 г.; Иоганнерсбургские принципы «Национальная безопасность, свобода самовыражения и доступ к информации» 1995 г., Туллуарская декларация 1981 г., Софийская декларация ЮНЕСКО 1997 г. и др. См., например: Ермишина Е. В. Международный обмен информацией. Правовые аспекты. М.: Международные отношения, 1988; Правовые вопросы лицензирования телерадиовещания / Под ред. А.Г. Рихтера. М., 2000; Международно-правовые документы в области средств массовой информации / Сост. Н.Н. Довнар. Мн.: Медисонт, 1999. 202 с.



российской Конституции 1993 г. и важнейших международных обязательств Российской Федерации в этой области, показывает, что на пути утверждения ожидаемой последовательности, иерархии и общей упорядоченности регулятивных механизмов встают некие альтернативные задачи. Часто они сминают или разрывают, говоря образно, системные связи концептуальной модели законодательства о СМИ, которая кажется юристам логичной, исходя из принципиальных постулатов, обозначенных в конституционном законодательстве. Значительная часть этой проблемы связана с тем, что эти влиятельные альтернативные задачи, которые приходят из других сфер отношений, часто не формулируются. И надо думать, что это закономерно, поскольку в ряде случаев это могло бы привести к официальному признанию отхода от общемировых правовых стандартов в сфере свободы слова, что сложно было бы переварить даже в деятельности столь эластичной и податливой судебной системы. В то время как оспаривание практики, не формализованной в нормах закона, дает несравненно больше пространства для проявления гибкости в этом вопросе.

Иными словами, понимание того как устроено действующее сегодня российское законодательство о СМИ и как оно должно быть устроено — это совершенно разные плоскости задач, которые порой бывает довольно сложно сопоставлять в едином логическом контексте. Для того, чтобы можно было рассматривать основанную на конституционных принципах доктринально выверенную концепцию, законодательство о СМИ и соответствующую практику в одной упряжке, необходимо глубже взглянуть на исторические корни данного сегмента отношений. Представления о приемлемых образцах поведения в этой области (как и любой другой, впрочем) берутся у людей, обслуживающих инфраструктуру информационных отношений, в большой степени из личного опыта. А он таков, что совсем еще недавно, менее тридцати лет назад, т.е. еще при жизни значительной части людей, которые сегодня принимают ответственные решения на государственных по-

стах и в бизнесе, нормой была государственная цензура. Преваляровал совершенно иной взгляд на задачи государства, на понимание демократических стандартов, на права человека. Много ли оказалось способно изменить декларирование в Конституции 1993 г. новых правовых идеалов?<sup>294</sup>

Для того чтобы напомнить о той специфической почве, на которой сегодня произрастает российское законодательство о СМИ, приведем выдержку из переписки академика П. Капицы и руководителя Главлита СССР.

«Я лично не могу представить себе, какой вред от их содержания (иностраннных книг – авт.) может вообще быть для любого сознательного советского гражданина. Если это забота о чистоте наших мыслей и помыслов путем запрета знания греха, то в этом мало смысла. Известно, что прежде так считали возможным оберегать девиц кисейного воспитания. Но никому еще в голову не приходило ограждать этим способом нравственность познавших жизнь великовозрастных дам. Поскольку нельзя относить развитие ученых-академиков к уровню наивных девиц, то с этой точки зрения нельзя понять эти мероприятия. По-видимому, работники Главлита мало читали Щедрина, а то им бы была понятна нелепость рвения бюрократов к запретам»<sup>295</sup>.

А вот выдержка из записки начальника Главлита СССР П. Романова в ЦК КПСС относительно письма академика П. Капицы: «Главлит не препятствует нашим организациям оперативно использовать иностранную литературу в целях

<sup>294</sup> В этом смысле можно в полной мере согласиться с позицией корифея отечественного государственоведения проф. В.Е. Чиркина, высказанной на конференции, посвященной 20-летию Конституции РФ в декабре 2013 г. на юридическом факультете МГУ о том, что действующая Конституция совсем не исчерпала своего потенциала и рано пока задумываться о новой. Главная ее задача – быть конституцией нового государства, пришедшего на смену авторитарному режиму, отделять новую Россию от старой. И, действительно, очень часто мы видим свидетельства того, что это по-прежнему остается крайне актуальной задачей.

<sup>295</sup> Письмо академика П.Л. Капицы Н.С. Хрущеву. 20. 02. 1959 г. // Пресса в обществе (1959–2000). Оценки журналистов и социологов. Документы. М., 2000. С. 461.

контрпропаганды и изучения научно-технического опыта зарубежных стран. От цензорского контроля освобождена вся литература, поступающая в адреса следующих организаций: ЦК КПСС, Совета Министров СССР, МИД СССР и союзных республик, Академии общественных наук и Института марксизма-ленинизма при ЦК КПСС, редакции газеты «Правда», КГБ, ТАССа, Главного управления радиовещания, журналов «Коммунист», «Новое время», «Международная жизнь» и Всесоюзного института научной и технической информации АН СССР. Кроме того, освобождены от контроля органов цензуры иностранные научно-технические издания, литература, издаваемая в странах народной демократии и издания коммунистических партий капиталистических стран.

... Всего в 1958 г. Главлит проконтролировал 1,6 млн. контрольных экземпляров изданий (номеров газет и журналов, названий книг и брошюр) общим тиражом 24 млн. экз., из которых 18 млн. экз. было разрешено для пользования в общих фондах библиотек, и 6 млн. экз., содержащих антисоветские и антисоциалистические материалы, направлено в спецфонды библиотек. Кроме того, уничтожено более 250 тыс. экз. иностранных сугубо враждебных изданий, засланных в СССР.

Иностранная литература контролируется нами в следующие сроки: издания, предназначенные для распространения через «Союзпечать», — два — три часа, авиапочта — в день поступления, остальные газеты — сутки, журналы — двое — трое суток, книги — до пяти суток»<sup>296</sup>.

В специальной литературе по вопросам законодательства о СМИ имеет хождение гораздо более емкий образчик того отношения к свободе слова, которое считалось в то время доминирующим. Так, известно, что «в середине 60-х годов велась подготовка довольно демократического по тем временам закона о печати. Осенью 1968 г. в ходе его обсуждения на заседании Политбюро ЦК КПСС решающей стала реплика главного тогдашнего партийного идеолога М.А. Суслова «Известно, что

---

<sup>296</sup> Там же. С. 462 — 463.

между отменой цензуры в Чехословакии и вводом советских войск прошло всего несколько месяцев. Я хочу знать, если мы примем этот закон, то кто будет вводить танки к нам?»<sup>297</sup>.

Иными словами, на наш взгляд, не стоит относиться к советскому опыту политического руководства средствами массовой информации (именно так, поскольку законодательства о СМИ в СССР попросту не существовало)<sup>298</sup> как к «преданьям старины глубокой». Он по-прежнему многое способен объяснить и в сегодняшних событиях, и с ним следует считаться, чтобы извлечь вполне практические уроки. В этом доводе важно именно то, что многие действующие фигуры российской политики выросли в атмосфере, когда подобные постановки вопроса были не то чтобы естественны, достаточно того, что они оказывались возможны. Иными словами, для таких людей все это не ново.

Влияние особенностей работы властей со СМИ того периода сказывается сегодня на практике работы информационного рынка и проявляется, в частности: в существовании как таковом государственного телевидения, которое кажется естественным в силу привычки; в наличии широкой телекоммуникационной инфраструктуры, находящейся под полным контролем государства; в отсутствии убедительных попыток восстановить независимое телевидение после его уничтожения в череде «споров хозяйствующих субъектов» в конце 90-х гг.; в провале робких начинаний по созданию влиятельных каналов общественного вещания; в отсутствии полемики в отношении формирования независимых органов надзора за вещательной политикой; в ликвидации оправдавших себя и авторитетных органов регулирования и саморегулирования журналистского сообщества (например, Судебной палаты по информационным спорам), в практическом исчезновении расследовательской журналистики как наиболее профессионального и се-

---

<sup>297</sup> См.: Бачило И. Л., Лопатин В. Н., Федотов М. А. Информационное право: учебник / под ред. акад. РАН Б. Н. Топорнина. СПб., 2001. С. 294.

<sup>298</sup> См. о появлении первого закона о СМИ далее.

рьежного жанра журналистского ремесла и прямого эфира как способа ведения общественно-политических передач и т. д.

Рассмотрение этих и других аспектов текущей практической политики в сфере СМИ в большой степени лежит за пределами методологических возможностей правового исследования. По этой причине мы сосредоточимся далее на том, каким образом развивается российская правовая доктрина и законодательство в нашем вопросе. Здесь тоже есть довольно богатая почва для размышлений. Влияние привычных для советского периода установок в информационной сфере зачастую дает характерные метастазы в различные области информационного законодательства. В максимально широком рассмотрении это выражается в своеобразном месте законодательства о СМИ в системе информационного законодательства, но еще более явно это выражается в его месте в системе той новой комплексной отрасли, которая называется информационным правом.

Специфика понимания задач средств массовой информации в обществе продолжает складываться сегодня на основе традиционной доктрины, в соответствии с которой информация воспринимается в качестве ресурса общественного развития и контроля, который в силу своей важности должен подлежать централизованному регулированию. Данный ресурс предопределяет потенциал государства, также как объем промышленного производства, объем добычи полезных ископаемых, количество трудоспособного населения, выход к морю и наличие незамерзающих портов, существование буферных государств в приграничных районах и дружественных политических режимов на других континентах, наличие ядерного оружия и паритета по обычным вооружениям и пр., и пр. Всё это ресурсы, подкрепляющие глобальный стратегический баланс в мире, т. е. то, ради чего трудился советский народ последние полвека существования СССР.

Поэтому объяснимо, что современный взгляд на информационное право, претендующее на то, чтобы охватить все

аспекты информационных отношений в рамках единой системы, опирается на методологию управления информационными ресурсами. Деятельность самостоятельных производителей информации вне системы государственного контроля, существование независимых от государства организаций, с которыми оно было бы принуждено правом пытаться искать общий язык, совершенно не укладывается в эту логику.<sup>299</sup> Доктринальная колея для информационного законодательства была проложена советскими учеными в рамках освоения проблематики правового регулирования использования информационных средств в народном хозяйстве и государственном управлении. Ясно, что это был единственный способ приблизиться к серьезному теоретическому правовому исследованию информационных отношений, не свободе же СМИ от государства быть перспективной темой в эпоху брежневского застоя.

Теоретик права проф. А.Б. Венгеров на основе анализа специфики функционирования социальной информации в сфере управления народным хозяйством выдвинул тезис о существовании особого вида общественных отношений — информационных<sup>300</sup>. К чести известного ученого можно сказать, что он уже тогда проводил явную грань между информационными отношениями и административными<sup>301</sup>, которую не

---

<sup>299</sup> Интересно порой бывает наблюдать за внешними проявлениями «авторских настроек» в нашей литературе. К примеру, СМИ как институт гражданского общества некоторые относят к «сторожевым псам» демократии («watchdogs»), а другие, видимо, все-таки, не без сарказма, считают их «бдящими собаками».

<sup>300</sup> Венгеров А.Б. Право и информационное обеспечение АСУ // Советское государство и право. 1972. № 8.

<sup>301</sup> Разрабатывая вопросы правового регулирования автоматизации народно-хозяйственного комплекса, А.Б. Венгеров указывал на принципиальное отличие методологии правового регулирования в сфере информатизации, управляемой методами административного права, и методологии регулирования в сфере информационных отношений, которые не могут продуктивно развиваться в системе механизмов государственного управления. См.: Венгеров А.Б. Право и информация в условиях автоматизации управления (Теоретические вопросы). М., 1978. С. 47. Немаловажно также отметить здесь и то, что именно А.Б. Венгеров был руководителем Судебной палаты по информационным спорам при Президенте РФ, которая пыталась выстраивать тонкую практику саморегулирования журналистского сообщества в период жесткого политического противостояния и экономических проблем в стране в середине 90-х гг.

всегда предпочитают замечать. Так или иначе, постепенно на этой ниве получает поддержку идея формирования особой комплексной отрасли информационного права. В частности, Ю. А. Тихомиров высказывает мысль о том, что «бурное развитие информационных отношений и процессов обуславливает становление такой отрасли права как информационное. Законодательные и иные правовые акты в данной сфере только появляются, но уже сейчас можно вести речь о комплексе специфических правовых вопросов в рамках названной отрасли»<sup>302</sup>. Потребности формирования нового информационного законодательства позволили уже к середине 90-х гг. сформировать определенный пласт научно-практической литературы и даже серию учебных пособий под заголовком «информационное право»<sup>303</sup>.

С самого своего начала информационное право мыслилось как комплексная отрасль права. Такая позиция избавляет от необходимости ответа на вопрос о наличии своего отраслевого информационно-правового метода, специфики информационно-правовых норм, информационно-правовой ответственности, доказывать прочие параметры самостоятельности отрасли права. Ведь современной теоретико-правовой наукой признается, что «комплексирование не влечет «удвоения» отраслевой принадлежности норм»<sup>304</sup>. Вместе с тем, разговор о комплексной отрасли дает возможность без особо строгих теоретических ограничителей комбинировать ее систему, работать с субъектами отношений и изучать источники информационного законодательства в некой общей логике. Иными словами, идея формирования комплексной отрасли права для решения различных утилитарных задач совершенствования профильного законодательства может оказаться небесполез-

---

<sup>302</sup> Тихомиров Ю.А. Публичное право. Учебник. М., 1995. С. 339.

<sup>303</sup> См., например: Агапов А.Б. Основы федерального информационного права России. М., 1995; Копылов В.А. Информационное право. М., 1997; Рассолов М. М. Информационное право: Уч. пос. М., 1999.

<sup>304</sup> Общая теория государства и права. Академический курс в 2-х томах / Под ред. проф. М.Н. Марченко. Том 2. Теория права. М., 1998. С. 244.

ной, однако, при одном важном условии, – если не наносит ущерба другим системам общественных отношений, которые регулируются соответствующими смежными отраслями права, в т. ч. основными отраслями.

Надо признать, что есть и весомые теоретические основания для развития интересной дискуссии относительно судьбы информационного права, поиска его места в отечественной правовой системе, верной структуры институтов, а, возможно, и более корректного наименования. Например, признанный теоретик в области информационного права, глава соответствующей академической школы проф. И. Л. Бачило полагает, что можно выделить следующие объективные основания для становления этой отрасли: возникновение информационной деятельности, превращение информации в ресурс жизнедеятельности и развития, становление информационного ресурса как товара, а также нематериальная природа возникновения информации и особая форма ее выражения (овеществления) и включения в социально-экономическую сферу отношений<sup>305</sup>. Вызывает интерес суждение Ю. Г. Просвирнина относительно критерия выделения в универсуме общественных отношений, каким-то образом связанных с информацией, отношений именно по поводу информации, т. е. информационных отношений: важно для этого установить является ли информация целью, конечным итогом деятельности, или играет вспомогательную роль, выступая средством для достижения какой-либо иной цели<sup>306</sup>. Установление социальной цели общественно-го отношения и ее формальная идентификация в праве само по себе может быть весьма нетривиальной задачей, эта мысль способна стать хорошей исходной основой для дальнейшей теоретической проработки.

Вместе с тем надо признать, что подобные помыслы направлены все же в будущее и представляют собой кредиты,

---

<sup>305</sup> Бачило И. Л. Информационное право. Роль и место в системе права РФ // Государство и право. 2001. № 2. С. 5 – 6.

<sup>306</sup> Просвирнин Ю. Г. Информационное законодательство: современное состояние и пути совершенствования. Воронеж, 2000. С. 235.



надежность которых можно поставить под сомнение. Представляется, что пока претензии на нечто большее, чем удобство наблюдения за субъектами, связанными с производством и распространением информации, например, на превращение отрасли информационного права в так называемую основную отрасль права и коррекцию классической системы отраслей права, весьма преждевременны<sup>307</sup>. В этом смысле следует в полной мере согласиться с позицией проф. В.А. Дозорцева, которую он высказывал относительно опасностей подобного произвольного «комплексирования» правовых институтов под эгидой этой отрасли: «Информационные отношения чрезвычайно разнообразны, они имеют очень много аспектов, каждому из которых соответствуют свои методы регулирования. Представления о возможности единой системы их правового регулирования ошибочны и даже опасны»<sup>308</sup>.

Представляется, что сфере отношений по поводу распространения массовой информации этими попытками отраслевой систематизации был нанесен огромный ущерб. Главная причина этого кроется в распространении административно-правовой логики регулирования на систему конституционно-правовых по своему содержанию отношений. Печально, что отечественная конституционно-правовая доктрина, пребывая в этом вопросе в глубоком летаргическом сне, уже давно перестала обращать внимание на очевидное покушение на зону своей ответственности со стороны административного права. Теперь, например, можно встретить в защищенных кандидатских диссертациях, т.е. в работах нового поколения правоведов, утверждения о необходимости развития института цензуры<sup>309</sup>. И это несмотря на прямой конституционный запрет ч. 5

---

<sup>307</sup> Подробно о теоретических проблемах формирования информационного права мы писали и ранее. См.: Шевердяев С.Н. Вопросы становления отрасли российского информационного права // Проблемы социально-экономической стабилизации в условиях рынка: Сб. статей межвуз. науч.-практ. конф. Воронеж, 2002.

<sup>308</sup> Дозорцев В.А. Вопросы информации в ГК РФ // Научно-техническая информация. Серия 1. 1998. № 3. С. 1 – 2.

<sup>309</sup> Так, например, Е.И. Марцоха полагает, что цензура выступает «фактором

ст. 29 и фундаментальное значение этого правового принципа в системе международных обязательств нашего государства. Опасность здесь совершенно не в том, что казусы подобного рода иногда «проскакивают» в литературе, а в том, что они составляют столбовую дорожку современных правовых исследований информационных отношений. Ясно, что чего-то подобного сейчас требует конъюнктура, однако было бы более достойно выразить ей свою сопричастность менее противоречивыми суждениями.

Итак, то обстоятельство, что в настоящее время именно административное право продолжает питать правовыми смыслами отрасль информационного права, не подвергается сомнению. Это прямо указывается в специальной литературе. Например, один из наиболее объемных и авторитетных учебников по информационному праву говорит следующее: «Базовой отраслью права для регулирования отношений, связанных с информационной деятельностью в области связи и коммуникаций, на сегодняшнем этапе можно назвать административное право»<sup>310</sup>. Разумеется, для законодательства о связи совершенно логично считаться подотраслью административного права, но когда отрасль называется информационным правом и включает в себя раздел о средствах массовой информации, то логика перестает быть безупречной. Сложно пока найти доказательства тому, что этот «сегодняшний этап» окончен, поскольку современные учебники по информационному праву в качестве своей структурной части, как правило, включают раздел о массовой информации<sup>311</sup>.

сдерживания деструктивных информационных явлений» и приходит к выводу о необходимости установления в РФ «цензурного правового режима». См.: Марцоха И.Е. Институт цензуры в информационной правовой политике России: Дис. ... канд. юрид. наук. Ростов-на-Дону, 2007. С. 17. Подробнее относительно позиций различных авторов по этому вопросу см.: Куликова С.А. Теоретико-методологические подходы к правовому понятию цензуры // Конституционное и муниципальное право. 2012. № 7. С. 20 – 23.

<sup>310</sup> Бачило И.Л., Лопатин В.Н., Федотов М.А. Информационное право: учебник / под ред. акад. РАН Б.Н. Топорнина. СПб., 2001. С. 101.

<sup>311</sup> См., например: Лапина М.А., Ревин А.Г., Лапин В.И. Информационное право: Учебное пособие для студентов вузов, обучающихся по специальности 021100

Такому положению вещей были и формальные предпосылки. Например, долгое время административное и информационное право соседствовали в рамках одной научной специальности. Ситуация изменилась лишь в 2012 г., когда они были нормативно разведены<sup>312</sup>. Возможно, это способствует отрыву регулирования информационных отношений от административно-правовой, полицейской логики, а, возможно, и наоборот. Поясним это следующим образом. На наш взгляд, существует не то чтобы возможность, но даже потребность рассматривать отрасль права о связи и коммуникациях как отдельную отрасль, но не как комплексную отрасль, а как специальную, которая бы увязывала вопросы развития инфраструктуры телекоммуникаций, информатизации, технологической безопасности, технической защиты охраняемой законом тайны и другие подобные вопросы. В то время как проблематику интеллектуальной собственности и правового регулирования массовой информации следует перестать терзать административной методологией, поскольку они являются принадлежностью права гражданского и конституционного соответственно.

Следует откровенно признать, что пока теоретическая ноша обоснования информационного права как комплексной отрасли оказывается неподъемной для отечественной правовой науки. А в зарубежной правовой науке подобная задача и вовсе отсутствует, поскольку разные типы отношений в связи с информацией развиваются на началах регулирования, характер «Юриспруденция» / под ред. И.Ш. Киялсханова. М.: ЮНИТИ-ДАНА, Закон и право, 2004. 335 с.; Ковалева Н.Н. Информационное право России: Учебное пособие. М.: Дашков и К, 2007. 360 с.

<sup>312</sup> Ранее объединенные в рамках специальности 12.00.14 «Административное право, финансовое право, информационное право» с 2012 г. отрасли оказались в рамках разных специальностей: 12.00.13 «Информационное право» и 12.00.14 «Административное право; административный процесс». См.: Приказ Минобрнауки РФ от 10.01.2012 № 5 «О внесении изменений в Номенклатуру специальностей научных работников, утвержденную приказом Министерства образования и науки РФ от 25.02.2009 г. № 59» (Зарегистрировано в Минюсте РФ 01.02.2012 № 23091) // «Бюллетень нормативных актов федеральных органов исполнительной власти», № 15, 09.04.2012.

терных для тех отраслей, где они традиционно складывались. Желание ломать старые миры до основания и строить новые не является характерной чертой стабильных правопорядков. И вряд ли в этом смысле приведенные несколько выше слова профессора В.А. Дозорцева потеряют актуальность в обозримом будущем, даже несмотря на темпы технологического развития западного сообщества. Взятая в качестве специальной, а не комплексной отрасли права, которую можно назвать условно «коммуникационным» или даже «телекоммуникационным» правом, она не будет содержать фундаментальных методологических пороков, которые сегодня вводят в заблуждение молодых ученых-юристов, поскольку в полной мере его задачи согласуются с логикой оптимизации государственного управления в области связи и развития каналов передачи данных.

Таким образом, выделение информационного права в новой номенклатуре научных специальностей в самостоятельную область правовых знаний, скорее всего, не свидетельствует о движении вперед: своих фамильных административно-правовых черт оно при таком раскладе явно не лишится, а новых не приобретет. Гораздо более продуктивным с точки зрения правовой теории отношений в области информации было бы не пытаться оккупировать области ответственности традиционных отраслей права (в особенности, конституционного и гражданского) с намерением посмотреть, что из этого выйдет, а усовершенствовать прагматическую сторону отношений в системе современных коммуникаций, которые у нас традиционно охватываются такими понятиями, как «связь», «информационные технологии», «защита информации» и т. д. В этой сфере существуют огромное количество проблем, которые ждут своего решения. Представляется, что это более практическая, посильная и перспективная задача, особенно учитывая, что базовое законодательство<sup>313</sup> в этой узкой области отношений по поводу информации является достаточно цельным,

<sup>313</sup> В первую очередь, разумеется, речь о ФЗ от 27.07.2006 № 149-ФЗ (ред. от 21.07.2014) «Об информации, информационных технологиях и о защите информации» // СЗ РФ, 31.07.2006, № 31 (1 ч.), ст. 3448.

хорошо проработано с точки зрения терминологии, имеет аналоги в плане компаративистской синхронизации, что для этого сектора отношений важно в особенности.

Итак, коротко оглядев горизонты и миражи информационного права, мы находим, что законодательство о средствах массовой информации, само по себе носящее без сомнения комплексный характер, в своей содержательной основе имеет конституционно-правовую стержень. Для того чтобы оценить его смысл, требуемые нормативные параметры и ожидаемую правовой логикой последовательность регулирования, необходимо обратиться к ключевым конституционным идеям на этот счет.

Нормы действующей российской Конституции относительно нашего вопроса возникли не на пустом месте. Более того, любопытно отметить, что данная область отношений получила свой базовый закон, еще до ее принятия. Закон о СМИ 1991 г. не только не был отменен или заменен новым в эпоху последующего активного конституционного строительства, но он действует до сих пор, т.е. оказывается старше Конституции РФ. Помимо прочего это означает, что при принятии действующей Конституции не возникло необходимости пересматривать этот закон, а значит смысл конституционных формулировок и отраженных в законе по меньшей мере созвучен.

Ранее в этом параграфе мы остановили наше рассмотрение государственной политики в области СМИ в советское время на том моменте, когда обществом в условиях обострения социально-экономического и политического кризиса 80-х гг. начинает явно ощущаться потребность серьезного и открытого обсуждения дальнейшего пути развития страны. Эта очевидная смысловая коннотация предполагалась и одним из основных партийных лозунгов того времени: «Гласность. Перестройка. Ускорение».

Но почему ни слова не было сказано о советском законодательстве о средствах массовой информации? Ответ довольно прост: такового не существовало. Вероятно, сейчас это сложно

вообразить, но до 1990 г. в СССР не было закона о СМИ. В советском государстве все это время действовал Декрет о печати 1917 г. Вот как его характеризует ведущий российский специалист в области права массовой информации проф. М.А. Федотов: «Декрет СНК РСФСР «О печати» от 27 октября (9 ноября) 1917 г., носивший характер откровенной политической репрессии (на основании этого акта до конца года были закрыты 92 газеты), содержал, правда, заманчивое обещание: «Когда новый порядок упрочится, всякие административные воздействия на печать будут прекращены; для нее будет установлена полная свобода в пределах ответственности перед судом согласно самому широкому и прогрессивному в этом отношении закону». Трудно сказать, чего в этом тезисе больше — революционного романтизма, пропагандистской демагогии или путаницы в представлениях о последующих шагах советской власти<sup>314</sup>.

Попытки обсуждения на высшем уровне возможности принятия закона о печати, предпринятые в середине 60-х гг., а также после этого, в 1976 г. — в связи с вступлением в силу в СССР Международного пакта о гражданских и политических правах, как известно, ни к чему не привели. Лишь только на волне радикального обновления внутренней политики советского государства появляется возможность вернуться к этому вопросу. Считается, что первоначальная версия официального проекта закона СССР о печати появляется в недрах аппарата ЦК КПСС на рубеже 1986 —1987 гг. По ряду своих позиций данный проект оказался даже более консервативным, нежели обсужденный в 1976 г. и явно не был способен отразить демократические ожидания тогдашнего общества. «Тоталитарная сущность концепции законопроекта наиболее ярко проявилась в закреплении основных задач прессы: «мобилизация трудящихся на решение задач всестороннего совершенствования социалистического общества», «умелая и доходчивая про-

---

<sup>314</sup> Федотов М. А. Право массовой информации в РФ. М.: Международные отношения, 2002. С. 47.

паганда марксистско-ленинских идей, формирование в массах коммунистического мировоззрения», «разъяснение задач и целей советского общества, миролюбивой внешней политики СССР, показ достижений советского государства» и пр.»<sup>315</sup>.

Поэтому параллельно с официальным законопроектом тремя российскими учеными (Ю.М. Батулин, М.А. Федотов, М. Л. Энтин) в качестве альтернативного был разработан инициативный проект закона СССР о печати<sup>316</sup>. Воплощенные в нем идеи радикально отличались от официального взгляда: провозглашался абсолютный запрет на осуществление цензуры, за гражданами и трудовыми коллективами признавалось право учреждать СМИ, отражался принцип гарантирования профессиональной и экономической независимости редакций, регламентировался статус журналиста и его права на получение информации и др. Разумеется, публично ознакомить общественность с альтернативным законопроектом было весьма затруднительно. «Информационную блокаду удалось прорвать 14 октября 1988 г., опубликовав проект в Таллине в спортивной газете «Sporidileht» на эстонском языке. Впоследствии он неоднократно перепечатывался в советских газетах и журналах»<sup>317</sup>.

М.А. Федотов в своей книге 2002 года отмечал: летом 1989 г. в Верховном Совете СССР была образована рабочая группа по проекту Закона «О печати», которую возглавил депутат Н. В. Федоров. За основу был принят инициативный авторский проект, цеховский вариант признали на 90 процентов неприемлемым<sup>318</sup>. И, наконец, 12 июня 1990 года, после того как большинство антидемократических поправок не набрали необходимого числа голосов и были отклонены, с минималь-

---

<sup>315</sup> Бачило И.Л., Лопатин В.Н., Федотов М.А. Информационное право: учебник / под ред. акад. РАН Б.Н. Топорнина. СПб., 2001. С. 295.

<sup>316</sup> Батулин Ю.М., Федотов А.М., Энтин М.Л. Закон о печати и других средствах массовой информации. М., «Юридическая литература», 1989.

<sup>317</sup> Бачило И.Л., Лопатин В.Н., Федотов М.А. Указ. соч. С. 296.

<sup>318</sup> Федотов М.А. Право массовой информации в РФ. М.: Международные отношения, 2002. С. 58 – 59.

ными потерями для дела свободы прессы, Закон СССР «О печати и других средствах массовой информации» (Закон «О печати») был принят<sup>319</sup>.

Данный Закон СССР о печати действовал до момента развала СССР в декабре 1991 г., т.е. всего полтора года, но на его основе уже была наработана некоторая практика. На уровне РСФСР во избежание недопонимания с правовой основой деятельности СМИ был предложен «республиканский» вариант закона о СМИ от тех же авторов.<sup>320</sup> Этот законопроект в сравнении с союзным оказался более радикальным, с т. зр. степени демократизма, в ходе обсуждения в российском парламенте в его исходный инициативный текст были внесены многочисленные поправки. Датой принятия действующего по сей день Закона Российской Федерации «О средствах массовой информации» считается 27 декабря 1991 г., а датой вступления в силу — дата его первого официального опубликования — 8 февраля 1992 г.

Таким образом, правовая основа для регулирования отношений в области производства и распространения информации, отраженная в действующей Конституции 1993 г., создавалась не с чистого листа. К концу 1993 г. уже существовал богатейший опыт общественного обсуждения вопросов законодательства о СМИ, политических компромиссов в союзном, а затем и российском парламенте, обширная практика диверсификации независимых источников информации в молодом постсоветском обществе и строительства новых видов и форм средств массовой информации.

Получила развитие в это время также и практика совершенствования важнейших документов конституционного значения. основополагающие формулировки принципов свободы слова, которые выстраивали новую правовую идеологию в этом вопросе, были закреплены, например, в Декларации

---

<sup>319</sup> Там же. С. 61.

<sup>320</sup> Батурин Ю.М., Федотов А.М., Энтин М.Л. Закон о средствах массовой информации. М.: «Юридическая литература», 1991.



прав и свобод человека и гражданина 1991 г.<sup>321</sup>, да и сам текст предшествующей Конституции 1978 г. за первые годы демократических преобразований пережил разительные метаморфозы<sup>322</sup>.

Сегодня в действующей Конституции РФ основными статьями, имеющими отношение к вопросу о средствах массовой информации, можно считать ст. 13 об идеологическом плюрализме и ст. 29 о свободе мысли, слова и печати<sup>323</sup>.

Необходимость в особом закреплении принципа идеологического плюрализма среди основ конституционного строя,

---

<sup>321</sup> Согласно ее ст. 13: «(1) Каждый имеет право на свободу мысли, слова, а также на беспрепятственное выражение своих мнений и убеждений. Никто не может быть принужден к выражению своих мнений и убеждений. (2) Каждый имеет право искать, получать и свободно распространять информацию. Ограничения этого права могут устанавливаться законом только в целях охраны личности, семейной, профессиональной, коммерческой и государственной тайны, а также нравственности. Перечень сведений, составляющих государственную тайну, устанавливается законом». См.: Постановление ВС РСФСР от 22.11.1991 № 1920-1 «О Декларации прав и свобод человека и гражданина» // Ведомости СНД РСФСР и ВС РСФСР. 1991. № 52. Ст. 1865.

<sup>322</sup> Так, в ее первоначальной редакции от 12. 04. 1978 г. мы находим такую формулировку: «В соответствии с интересами народа и в целях укрепления и развития социалистического строя гражданам РСФСР гарантируются свободы: слова, печати, собраний, митингов, уличных шествий и демонстраций. Осуществление этих политических свобод обеспечивается предоставлением трудящимся и их организациям общественных зданий, улиц и площадей, широким распространением информации, возможностью использования печати, телевидения и радио» (ст. 48) Но в редакции от 10.12.1992 г. сходные положения Конституции 1978 г. выглядят уже следующим образом: «Каждый имеет право на свободу мысли, слова, а также на беспрепятственное выражение своих мнений и убеждений. Никто не может быть принужден к выражению своих мнений и убеждений. Каждый имеет право искать, получать и свободно распространять информацию. Ограничения этого права могут устанавливаться только законом» (ст. 43). Эти и другие направления динамики изменения редакций положений Конституции РСФСР 1978 г., связанные со свободой слова и печати, можно проследить, например, на следующем электронном ресурсе: URL: [http://constitution.garant.ru/history/ussr-rsfsr/1978/red\\_1978/](http://constitution.garant.ru/history/ussr-rsfsr/1978/red_1978/) (последняя дата обращения – 30. 05. 2015 г.)

<sup>323</sup> В отсутствие непосредственной связи с вопросами СМИ также Конституция РФ устанавливает ряд положений относительно других параметров информационных отношений, прежде всего, в вопросе доступа к информации: ст. 24, ст. 42, п. «и» ст. 71.

который отражается наряду со свободой слова, очевидно несет на себе печать прошлого конституционного опыта. Преамбула к Конституции СССР 1977 г. и ее знаменитая ст. 6 о Компартии как о «руководящей и направляющей силе советского общества и ядре его политической системы» не оставляла никаких сомнений относительно генеральной установки в вопросах свободомыслия: ни о каком плюрализме не могло быть и речи, в обществе могла существовать лишь одна идеология, и советское, в особенности, государственное право, всецело должно было стоять на ее защите.

Не подкрепленная основными конституционными принципами и помещенная среди прочих прав и свобод статья о свободе мысли, слова и печати, вероятно, могла бы посеять сомнение относительно окончательности отхода от прежней политической установки. Поэтому для того, чтобы положить конец всяким спекуляциям в отношении возможности возврата к некоему государственному идеологическому монизму, ст. 13 действующей Конституции РФ, будучи в ранге основы конституционного строя, указывает: «В Российской Федерации признается идеологическое многообразие. Никакая идеология не может устанавливаться в качестве государственной или обязательной».

Сам по себе термин «идеология» выражает одну из базовых социально-философских категорий, которая определяется как система политических, правовых, нравственных, эстетических, религиозных и философских взглядов, в них осознается и оценивается отношение людей к социальной действительности. В любом своем проявлении идеология по существу или формально, правильно или ложно, но всегда связана с выражением потребностей всего общества, его целей, программ, противоречий и путей их разрешения<sup>324</sup>.

Появившись в эпоху Великой французской революции, понятие идеологии пережило сложную судьбу в своем становлении. К. Маркс, в значительной мере актуализировавший

---

<sup>324</sup> Краткий философский словарь / Под ред. А.П. Алексеева. М., 1998. С. 112.

эту проблему, рассматривает идеологию как форму иллюзорного сознания, вызванную противоречиями производственных отношений. Идеология здесь является способом защиты частных, партикулярных интересов господствующего класса. Другой крупный теоретик в этом вопросе, К. Мангейм рассматривал идеологию как совокупность ложных представлений. Основными функциями политической идеологии в таком понимании признаются: «... овладение общественным сознанием, внедрение в него собственных критериев оценки прошлого, настоящего и будущего; создание позитивного образа в глазах общественного мнения предполагаемых целей и задач политического развития»<sup>325</sup>. Иначе говоря, идеология воспринимается им как духовный экспансионизм пришедшего к власти класса.

Интересным может показаться вопрос о том, каким при такой однозначной постановке вопроса классика марксизма об ущербности идеологии господствующего класса, могло быть обоснование существования ст. 6 Конституции СССР 1977 г., которая безапелляционно утверждает единственно верную идеологию. Однако с доктринальных позиций здесь нет совершенно никакого противоречия, поскольку советское общество считалось бесклассовым, в этом обществе не было господствующего класса, которое могло бы использовать идеологию в своих партийных или корпоративных интересах. Поэтому коммунистическая идеология является идеологией общенародного государства или, если угодно, общенародной идеологией.

Можно ли считать советскую партийную номенклатуру господствующим классом — это вопрос другого исследования. Нам же интересно обратить внимание на последний момент об общенародной идеологии. Дело в том, что в нашей литературе получила развитие идея, в общем, наверное, довольно рациональная, о том, что декларирование в российской Конституции принципа идеологического плюрализма в свою очередь

---

<sup>325</sup> Пугачев В.П., Соловьев А.И. Введение в политологию. М., 1997. С. 291.

также не может не выражать определенной идеологии. Известный российский теоретик права В.С. Нерсисянц называет ее идеологией конституционализма: «Утверждение конституционализма как общегосударственной надпартийной идеологии и интегративной общенациональной идеи особенно актуально в современной России, в условиях отсутствия общезначимых ценностных и мировоззренческих ориентиров, острой борьбы между различными узкопартийными идеологиями»<sup>326</sup>. Ученый отмечает, что конституционный запрет на установление государственной или обязательной идеологии (ч. 2 ст. 13 Конституции РФ) относится ко всем партийным идеологиям, но никак не к конституционализму, хотя бы в силу общегосударственной природы и общеобязательного характера самой Конституции.

Сложно не согласиться с этими аргументами по существу, однако, не лучше ли в этом случае было бы избегать конституционализм характеризовать как идеологию? Если в нашей политической культуре этот термин носит негативную окраску, которая довольно однозначно передана и в действующей Конституции, правильный ли это путь? Существует большой риск в том, чтобы поддаться соблазну в необоснованном предвосхищении неких положительных результатов действия какой-либо единой идеологии. Именно таким образом мы откроем себе дорогу к «общенародной идеологии» советского типа и с удивлением можем обнаружить, что ее сложно удерживать в строгих формальных рамках, когда она начинает поглощать все стороны жизни, к которым ранее даже в принципе не могла иметь отношения. Так, в конце кризисных 90-х гг. было признано крайне актуальным искать некие общие мотивы, важные для объединения страны. Мы снова обнаружили, что у российского государства могут быть свои «национальные интересы». В результате маятник качнулся в другую сторону, и за последние пятнадцать лет «диктатуры закона» и активного

<sup>326</sup> Нерсисянц В.С. Конституционализм как общегосударственная идеология // Конституционно-правовая реформа в РФ: Сб. статей / Отв. ред. Ю.С. Пивоваров. М., 2000. С. 8.

идеологического поиска мы вышли на такие составляющие «культурного кода», как эксплуатация памяти о беспрецедентной трагедии Великой отечественной войны, престижное глобальное противостояние с США и международная изоляция<sup>327</sup>. Не в том ли и заключается проблема, что в итоге мы вернулись к отрицанию идеологического плюрализма ради поиска своего глубинного «культурного кода». Нет сомнений, что его понимание может быть важным моментом для поддержания традиций славной отечественной литературы или даже для выработки общих стандартов обязательного государственного образования. Однако, когда разговор о «культурном коде» покидает собственно пространство культуры и профессиональной дискуссии и оказывается инструментом практической политики, в которой становится важным искать и находить инакомыслящих, не переступаем ли мы через российскую Конституцию?

Некоторые исследователи полагают, что «государство в силу своих возможностей, коммуникативных, пропагандистских, экономических и иных, сознательно внедряет те ценности, которые адекватны объективным интересам всего общества, на базе которых происходит выработка интегративной для всего общества идеологической системы. Это не означает, что государство сознательно нивелирует своеобразие мировосприятия и мировоззрения различных групп, стратов, классов, стремится унифицировать всю множественность существующих ценностей и взглядов. Оно лишь вырабатывает и представляет ту модель относительного единomyслия и консенсуса, которая необходима для его стабильности, объединяет в единое целое все население независимо от социальных, кон-

---

<sup>327</sup> Известный российский политолог А.С. Панарин, говорит о таких трех факторах, генерирующих большую национальную идею: 1) ощущение поражения в «холодной войне», 2) оскорбленная социальная идея, 3) идея нового постиндустриального общества. См.: Панарин А.С. Большие идеи возникают в неблагоприятные времена // Государственная идеология и общенациональная идея. Клуб «Реалисты». М., 1997. С. 39 – 40.

фессиональных, этических, статусных и иных различий»<sup>328</sup>. Искренне хотелось бы согласиться с этими словами, но сейчас этот взгляд выглядит скорее романтическим: практика показывает, что государство всегда идет дальше, особенно то государство, которое имеет в этом вопросе беспрецедентный опыт.

В связи с этим представляется, что конституционализм, правовое государство, законность не следует рассматривать как идеологию, поскольку такой взгляд сильно обедняет и принижает их значение. Ведь это совсем не производные идеологической работы властей, которые могут насаждаться сверху и облагораживать паству. Необходимость соблюдения правовых норм продиктована не идеологией, а здравым смыслом, вытекающим из правил человеческого общежития. Как известно, если государство начинает брать на себя ответственность за контроль над здравым смыслом, оно превращается в тоталитарное государство. Следовательно, конституционализм может быть «важнейшей идеей демократического государства», «ключевой научной теорией» современного государственоведения, либо способом наивысшего выражения здравого смысла в конституционной доктрине, но не «общегосударственной идеологией», которая согласно заветам классиков, всегда будет инструментом в руках господствующего класса.

Еще больше утвердиться в этой позиции помогает возврат к более четкому, буквальному прочтению определенного в ст. 13 российской Конституции принципа идеологического многообразия и запрета на установление государственной или обязательной идеологии. «Взгляды людей законом не регулируются, поэтому никакая идеология политической партии, класса не может быть установлена в качестве общеобязательной, общегосударственной или официальной»<sup>329</sup>. Если у идеологии «появится название, и оно будет зафиксировано в конституции или законе, тем самым как раз и произойдет

---

<sup>328</sup> Хабибулин А.Г., Рахимов Р. А. Государственная идеология: к вопросу о правомерности категории // Государство и право. 1999. № 3. С. 15.

<sup>329</sup> Румянцев О. Г. Основы конституционного строя России. М., 1994. С. 21.

ее оформление в качестве государственной, иначе говоря, — обязательной. Именно последнего и не делается в состоянии, именуемом идеологическим многообразием»<sup>330</sup>. Запрет установления обязательности идеологии ... означает, что государство не может вводить в виде закона систему общеобязательных взглядов как норм, которые граждане под страхом уголовного и иного наказания обязаны будут разделять, изучать и пропагандировать<sup>331</sup>.

Этот ряд в целом справедливых позиций, сформулированных в первые годы существования действующей Конституции, показывает, что сегодня нормативная характеристика ст. 13 заслуживает, пожалуй, более тщательного рассмотрения и детального описания. Об угрозе идеологического монохронизма мы можем говорить не только тогда, когда повторяется опыт германских нацистов или сталинского режима в отношении идеологической работы, т.е. когда принимается закон об идеологии, за неисполнение которого можно попасть за решетку. Это лишь крайний вариант, но ведь есть и другие, наука не стоит на месте (как тут не вспомнить «Судьбы российской злые чары с наукой дружат в наши дни...»). Ограничения свободной дискуссии в обществе посредством многочисленных казуистических запретов в реализации политических прав граждан (между прочим, в том числе и посредством законодательной работы), государственный контроль (включая и неформальный), за основными потоками политической информации в обществе, усиление ответственности за посягательства на разные «основы», ограничение международного сотрудничества по политическим мотивам, показательные процессы и другие современные, «инновационные» способы нарушения принципа идеологического плюрализма, очевидно, должны включаться в современную профессиональную оценку конституционных категорий.

<sup>330</sup> Авакьян С.А. Политический плюрализм и общественные объединения в РФ: конституционно-правовые основы. М., 1996. С. 9 – 10.

<sup>331</sup> Комментарий к Конституции РФ. Изд. 2-е, доп. и перераб. / Под ред. Л.А. Окунькова. М., 1996. С. 51.

Таким образом, из конституционного принципа идеологического плюрализма, в современном его понимании, мы не можем выводить разговор о некоей «общей (общенародной) идеологии». И совершенно точно можно сказать, что ст. 13 Конституции РФ для этого не приспособлена. Норма Конституции об идеологическом многообразии не случайно помещена в одной статье с формулировкой принципа политического плюрализма. Это случилось не просто потому, что в обоих случаях речь о плюрализме или потому что это очень близкие категории по содержанию. В том и суть, что идеологический плюрализм имеет отношение к деятельности общественных объединений, которые являются субъектами политических отношений, прежде всего, разумеется, политических партий. К государству как непосредственному участнику, субъекту отношений по поводу власти эта норма не относится, она посвящена институтам гражданского общества.

Принцип политического плюрализма гарантирует равенство прав политических партий и общественных объединений, открывая возможность для организации совместной политической и иной общественной деятельности людей. Принцип идеологического плюрализма гарантирует в свою очередь равноправие идеологий, позволяющее выносить на суд общественности и добиваться воплощения политических взглядов и идей. Иначе говоря, принципы политического и идеологического плюрализма можно представить как гарантии многообразия, конкуренции при функционировании соответственно организационной и информационной подсистем политической системы общества.

Таким образом, практическое целевое назначение принципа идеологического многообразия как одной из основ общественного строя состоит в признании необходимости существования равных по статусу альтернативных политических идеологий. Формальное содержание этого принципа может выражаться в различных правовых возможностях:

1) беспрепятственно разрабатывать теории, взгляды, идеи относительно экономического, политического, правового и



иною устройства Российской Федерации, зарубежных государств и мировой цивилизации в целом;

2) пропагандировать свои взгляды, идеи с помощью средств массовой информации: прессы, радио, телевидения, а также путем издания монографических и научно - популярных работ, трудов, статей и т. п.;

3) вести активную деятельность по внедрению идеологии в практическую сферу: разрабатывать программные документы партий, готовить законопроекты, иные документы, предусматривающие меры по совершенствованию социального и политического строя Российской Федерации;

4) публично защищать свои идеологические воззрения, вести активную полемику с иными идеологиями;

5) требовать по суду или через иные органы государства устранения препятствий, связанных с реализацией права на идеологическое многообразие<sup>332</sup>.

Мы уже обращали внимание на то, что в российской Конституции идея свободного распространения информации имеет двойную формальную защиту, поскольку она выражена как в виде основ конституционного строя в ст. 13, задачей которой является отвоевывание пропорционального места этой проблемы среди базовых принципов существования новой российской государственности, так и в привычном для большинства других государств виде субъективного естественного права человека (ст. 29)<sup>333</sup>. Такое положение дает возможность

---

<sup>332</sup> Комментарий к Конституции РФ. Изд. 2-е, доп. и перераб. / Под ред. Л.А. Окунькова. М., 1996. С. 51.

<sup>333</sup> Ст. 29 Конституции РФ довольно объемна в сравнении с другими ст. ст. г. 2:

«1. Каждому гарантируется свобода мысли и слова.

2. Не допускаются пропаганда или агитация, возбуждающие социальную, расовую, национальную или религиозную ненависть и вражду. Запрещается пропаганда социальной, расовой, национальной, религиозной или языковой превосходства.

3. Никто не может быть принужден к выражению своих мнений и убеждений или отказу от них.

4. Каждый имеет право свободно искать, получать, передавать, производить и распространять информацию любым законным способом. Перечень сведений, составляющих государственную тайну, определяется федеральным законом.

5. Гарантируется свобода массовой информации. Цензура запрещается».

говорить, что эта правовая ценность должна иметь большой диапазон правовых средств реализации.

Базовым постулатом доктрины свободы мысли, слова и печати является неприкосновенность процесса распространения информации, идей и мнений со стороны государства. Обеспечивается такая неприкосновенность, в первую очередь, запретом цензуры, который понимается как требование от оратора предварительного согласования содержания сообщений или наложение запретов на их распространение<sup>334</sup>. Цензура лишает человека возможности сопоставлять разные позиции и делать выводы, сводя весь информационный обмен лишь к навязыванию определенной точки зрения, пропаганде. Как утверждали классики естественно-правовой доктрины, установление цензуры исходит из посылки, что человек легкомыслен и порочен, а это унижает достоинство человека. К. Маркс также замечал, что «закон, карающий за образ мыслей, не есть закон, изданный государством для граждан, это – закон одной партии против другой. Преследующий за тенденцию закон уничтожает равенство граждан перед законом. Это – закон не единения, а разъединения, а все законы разъединения реакционны. Это не закон, а привилегия»<sup>335</sup>.

Указанные доводы, разумеется, не означают что свобода от цензуры носит абсолютный характер. Утверждение М. Робеспьера о том, что «свобода печати должна быть полной и безграничной, или она не существует»<sup>336</sup> является сегодня не более чем художественной метафорой. Между тем, правовая традиция ряда стран, где механизмы защиты естественных прав, как и их ограничений другими естественными правами, были адаптированы в политической практике в течение многих десятилетий, если не столетий, могут допускать подхо-

---

<sup>334</sup> См. ст. 3 Закона РФ «О средствах массовой информации» от 27. 12. 1991 г. № 2124-1 (с изм. и доп.) // «Российская газета», № 32, 08.02.1992.

<sup>335</sup> Маркс К. Заметки о новейшей прусской цензурной инструкции // К. Маркс, Ф. Энгельс. Соч., изд. второе. М., 1955. Том 1. С. 15.

<sup>336</sup> Робеспьер М. Революционная законность и правосудие. Статьи и речи. М., 1959. С. 92.

ды, которые в традиционных обществах оказываются чересчур экстремальными<sup>337</sup>.

В тексте действующей российской Конституции мы можем увидеть буквальное указание на свободу мысли и слова (ч. 1 ст. 29) и на свободу массовой информации (или свободу печати) (ч. 5 ст. 29). Конституционная доктрина справедливо рассматривает два эти права отдельно, указывая, что первое является личным по своей природе, а второе политическим. В ч. 4 ст. 29 некоторые исследователи некогда склонны были усматривать право на информацию, причем такое, которое концептуально способно было поглотить содержание свободы мысли и слова. На наш взгляд, это был чрезвычайно опасный период в развитии отечественной доктрины информационных прав, который был своего рода наглядным свидетельством преобладания информатизационной, т. е. административистской по своей сути, правовой установки в конституционно-правовой сфере. Однако с этой опасной траектории научную дискуссию удалось в целом увести благодаря интенсификации разработки доктрины права на доступ к информации органов власти. Это право, известное также как «право знать» («right to know»), не покушалось на традиционные права в области информации и рассматривалось как самостоятельное субъективное конституционное право граждан. Экспертное обсуждение

---

<sup>337</sup> Вот, к примеру, позиция одного из ведущих изданий (обращаем внимание, что это не норма права, а частная позиция из недр корпоративного сектора). Она выражена в редакционной статье «Нью-Йорк Таймс» по поводу подписания Соединенными Штатами Декларации ЮНЕСКО 1978 г. «Об основных принципах, касающихся вклада СМИ в укрепление мира и международного взаимопонимания, в развитие прав человека и в борьбу против расизма, апартеида и подстрекательства к войне». В выпуске от 29.11.1978 г. газета провозглашала: «Мир должен знать, что американцы, которые приняли эту Декларацию как наименее воинственный документ, который они смогли выработать со 145 другими странами, не выступали от имени свободной американской печати... Для американцев не может быть свободы слова или «сбалансированной» информации, если тем, кто выступают за расизм и апартеид, а также и за войну, тоже не будет представлена свобода слова.» См.: Колосов Ю.М., Цепов Б.А. Новый международный информационный порядок и проблема поддержания мира. М., 1983. С. 64.

формирования нормативной базы реализации данного права граждан привело в итоге к принятию целой серии правовых актов сначала в российских регионах<sup>338</sup>, а затем и на федеральном уровне<sup>339</sup>. В настоящее время Европейский Суд по правам человека наработал определенную практику защиты права на доступ к информации, основываясь на положениях ст. 10 Европейской конвенции 1950 г.

Российский Закон о СМИ 1991 г. пережил непростую судьбу. В настоящее время он является одним из немногочисленных действующих крупных законов, принятых до Конституции 1993 г. Разумеется, за 25-летний период существования его текст претерпел множество корректировок. Конечно, все они, даже взятые вместе, не способны отразить тех радикальных изменений, которые произошли в практике деятельности российских СМИ за эти годы, однако, имеет смысл уделить внимание хотя бы основным изменениям.

Далее в первую очередь мы коснемся специфики исходной концепции российского Закона о СМИ, которая была заложена в него в 1991 г., а также поговорим о наиболее важных изменениях, которые были проведены в тексте Закона за время его существования. После будут затронуты вопросы изменений прочих базовых правовых источников, которые наряду с упомянутым Законом составляют ныне область специализированного законодательства о средствах массовой информации. Таким образом, ниже мы поговорим главным образом об описании формальной стороны вопроса об изменении Закона о СМИ и сопутствующих актов, что касается критики, то основную ее часть мы последовательно приведем в следующем параграфе работы.

Итак, принятый в 1991 г. Закон о СМИ состоит из семи

---

<sup>338</sup> См. например: Шевердяев С.Н. Правовая модель обеспечения открытости власти. Разработка, принятие и двухлетняя практика реализации калининградского закона о доступе к информации. М.: Правиздат, 2004.

<sup>339</sup> В первую очередь: ФЗ от 09.02.2009 № 8-ФЗ «Об обеспечении доступа к информации о деятельности государственных органов и органов местного самоуправления» // Российская газета. № 25, 13.02.2009.

глав и первоначально 62 статей<sup>340</sup>, которые в совокупности были направлены на комплексное регулирование всех основных аспектов функционирования СМИ и как института гражданского общества, и как корпоративной структуры, и как организации, производящей продукцию, нуждающуюся в правовой охране. Вполне вероятно, одна из основных проблем, которая не позволяет до сих пор рассматривать СМИ в России в качестве полноценного участника общественно-политической жизни заключается в этой чрезмерной комплексности базового закона, которая затеняет их предназначение. Законы о политических партиях, общественных или религиозных объединениях в этом смысле гораздо более однозначны. В начале 90-х гг., по всей видимости, в подобном подходе имелся большой смысл: успех деятельности СМИ не должен был зависеть от недоразвитости других областей российского законодательства. Поэтому сообразно идее «omnia mea mecum porto» («все свое ношу с собой») Закон о СМИ зафиксировал в своем тексте все, что тогда требовалось для появления первой волны независимых производителей информации, поэтому он и стал своеобразным «островом стабильности» в российском законодательстве, которое берет свое начало в этом периоде времени. Кроме того, есть все основания полагать, что деятельность СМИ гораздо более многообразна по формам и методам организации работы в сравнении с другими институтами гражданского общества. Также надо принять во внимание, что инициативный союзный законопроект о печати и российский закон о СМИ были в известной мере итогом политического компромисса. Однако все же представляется, что в настоящее время, учитывая развитие других областей российского законодательства, вполне можно было бы основной Закон о СМИ сосредоточить на общественно-политических задачах СМИ как института гражданского общества. Именно в этом плане российским средствам массовой информации нужна первоочередная поддержка Закона.

---

<sup>340</sup> В настоящее время, учитывая произошедшие в тексте изменения, можно насчитать 71 действующую статью.

В открывающей Закон главе об общих положениях устанавливаются исходные принципы законодательства о СМИ, такие как свобода массовой информации, недопустимость цензуры, определяется исчерпывающий перечень допустимых в демократическом обществе ограничений свободы слова, устанавливается структура законодательства о СМИ и его основные понятия.

Любопытно обратить внимание на то, что принцип свободы массовой информации раскрывается в Законе более детально, чем это принято в международных документах о правах и свободах, что вполне оправдано для профильного закона. Так, помимо поиска, получения, производства и распространения массовой информации, в России не подлежат ограничениям (за исключением предусмотренных законодательством РФ о СМИ случаев): учреждение СМИ, владение, пользование и распоряжение ими, а также изготовление, приобретение, хранение и эксплуатация технических устройств и оборудования, сырья и материалов, предназначенных для производства и распространения продукции СМИ.

Запрет цензуры, который, как мы знаем, сегодня находит и конституционную поддержку, определяется как недопустимость требования от редакции СМИ предварительно согласовывать сообщения и материалы со стороны должностных лиц, государственных органов, организаций, учреждений или общественных объединений (кроме случаев, когда должностное лицо является автором или интервьюируемым). Под цензурой также понимается наложение запрета на распространение сообщений и материалов или их отдельных частей. В память о временах тотальной цензуры было включено положение о запрете на создание и финансирование организаций, учреждений, органов или должностей, в задачи либо функции которых входит осуществление цензуры массовой информации.

Согласно правовой позиции Верховного Суда РФ «требование обязательного предварительного согласования материалов или сообщений может быть законным, если оно исходит

от главного редактора как от лица, несущего ответственность за соответствие требованиям закона содержания распространенных материалов и сообщений. Законность подобного требования, исходящего от учредителя средства массовой информации, зависит от того, предусмотрена ли такая возможность в уставе редакции или заменяющем его договоре. В отсутствие соответствующих положений любое вмешательство учредителя в сферу профессиональной самостоятельности редакции и права журналиста является незаконным»<sup>341</sup>.

Одним из наиболее принципиальных в законодательстве о СМИ является вопрос о допустимых ограничениях свободы массовой информации. Сама по себе такая постановка вопроса не только возможна, но и составляет часть содержания этого права даже в основных документах о правах человека, например, в Пакте о гражданских и политических правах 1966 г. и Европейской конвенции 1950 г., которые мы рассматривали ранее.

Статья о недопустимости злоупотребления свободой массовой информации (ст. 4) испытала на себе довольно много дополнений, которые существенно расширили перечень проявлений злоупотребления. К их числу сегодня относятся случаи использования СМИ:

- в целях совершения уголовно наказуемых деяний;
- для разглашения сведений, составляющих государственную или иную специально охраняемую законом тайну;
- для распространения материалов, содержащих публичные призывы к осуществлению террористической деятельности или публично оправдывающих терроризм и других экстремистских материалов (введено Федеральным законом от 27.07.2006 № 153-ФЗ);
- для распространения передач, пропагандирующих порнографию, культ насилия и жестокости (введено

---

<sup>341</sup> См. абз. 2 п. 14 Постановления Пленума Верховного Суда РФ от 15.06.2010 № 16 (ред. от 09.02.2012) «О практике применения судами Закона РФ «О средствах массовой информации» // Бюллетень Верховного Суда РФ. № 8, август 2010.

- Федеральным законом от 19.07.1995 № 114-ФЗ) и содержащих нецензурную брань (введено Федеральным законом от 05.04.2013 N 34-ФЗ);
- для пропаганды использования наркотических средств и психотропных веществ (введено Федеральным законом от 20.06.2000 № 90-ФЗ);
  - запрещается использование в аудио- и видеоматериалах (в том числе компьютерных файлах и программах) скрытых вставок, воздействующих на подсознание людей (введено Федеральным законом от 19.7.1995 № 114-ФЗ);
  - при освещении контртеррористической операции запрещается распространение сведений о специальных средствах, технических приемах и тактике проведения такой операции, если их распространение может препятствовать проведению контртеррористической операции или поставить под угрозу жизнь и здоровье людей (введено Федеральным законом от 27.07.2006 № 153-ФЗ);
  - запрещается распространение информации о несовершеннолетнем, пострадавшем в результате противоправных действий (бездействия) (кроме указанных в Законе случаев), которая позволяет прямо или косвенно установить личность такого несовершеннолетнего (введено Федеральным законом от 05.04.2013 № 50-ФЗ);
  - кроме того, запрещается распространение в средствах массовой информации, а также в информационно-телекоммуникационных сетях сведений, содержащих инструкции по самодельному изготовлению взрывчатых веществ и взрывных устройств (введено Федеральным законом от 24.11.2014 № 370-ФЗ).

В ст. 5 о законодательстве о СМИ раскрывается значение Закона о СМИ как отраслевой «конституции», которой должны соответствовать иные нормативные акты о СМИ. Федеральным законом от 22.08.2004 № 122-ФЗ было проведено изменение этой статьи, исключившей из состава законодательства Российской Федерации о СМИ законодательство республик в составе России. В первоначальной версии Закона



1991 это положение было включено для того, чтобы отразить языковую специфику и особый статус республик. Однако нынешняя формулировка, включающая в законодательство РФ о СМИ только нормативные акты Российской Федерации, вовсе не исключает, как полагают многие эксперты, возможность регионального правотворчества в этой области, несмотря на то, что в Конституции РФ разграничение предметов ведения по вопросу о СМИ отдельно не проведено<sup>342</sup>.

В следующей главе – об организации деятельности средств массовой информации Закон о СМИ устанавливает требования к учредительным документам СМИ, определяет процедуру государственной регистрации СМИ, регулирует статус и особенности взаимоотношений субъектов массово-информационной деятельности, а также устанавливает процедуру приостановления и прекращения деятельности СМИ. Так, Законом выделяется множество специализированных субъектов деятельности по производству и распространению массовой информации (учредитель, редакция, издатель, распространитель, собственник имущества редакции), которые способны гибко выстраивать

<sup>342</sup> Указанная правовая неопределенность в значительной степени связана все с тем же комплексным характером правоотношений в сфере СМИ. Потенциал регионального регулирования зависит от того, какие именно отношения по своему юридическому содержанию имеются в виду. Пример решения этой проблемы показан в вынесенном по сходному вопросу КС РФ Постановлении от 04.03.1997 № 4-П «По делу о проверке конституционности ст. 3 ФЗ от 18.07.1995 «О рекламе»». Здесь КС РФ установил, что имеющее комплексный характер законодательство о рекламе в части регулирования гражданско-правовых отношений и установления основ единого рынка относится к федеральному ведению. Однако «если те или иные вопросы рекламы выходят за рамки гражданско-правовых отношений, не относятся к основам единого рынка, т. е. не являются предметом ведения РФ, субъекты РФ могут осуществлять их законодательное регулирование в рамках, определенных Конституцией РФ, в том числе ее ст. ст. 72, 73, 76 (ч. 2, 4, 5 и 6)». – Постановление КС РФ от 04.03.1997 N 4-П «По делу о проверке конституционности ст. 3 ФЗ от 18.07.1995 года «О рекламе»» // Вестник КС РФ. 1997. № 1. Законодательство о СМИ, включающее нормы конституционного, административного, гражданского и других отраслей права, несомненно, является комплексным, поэтому по целому ряду аспектов и проблем, например, вопросам государственной поддержки региональных СМИ, вопросам управления имущественными комплексами региональных государственных СМИ и др., субъекты РФ вправе осуществлять самостоятельное регулирование.

«геометрию отношений»<sup>343</sup>. Ключевым аспектом корпоративных взаимоотношений в сфере производства продукции СМИ с точки зрения социально-политических функций СМИ является взаимодействие учредителя (обычно это собственник основных фондов, организатор информационного производства, заинтересованный в извлечении прибыли) и редакции СМИ (коллектив журналистов с главным редактором во главе).<sup>344</sup> Правовые основы этого взаимодействия прописываются в особом соглашении, именуемом «уставом редакции». Согласно ст. 20 устав редакции средства массовой информации «принимается» на общем собрании коллектива журналистов – штатных сотрудников редакции большинством голосов при наличии не менее двух третей его состава и «утверждается» учредителем. Причем Закон обязывает копию устава редакции направлять в регистрирующий орган. Такой порядок вещей создает основу для того, чтобы рассматривать редакционный коллектив как то самое организационное ядро в этой многосложной системе отношений, которое позволяет рассматривать СМИ в качестве института гражданского общества.

В своей статье 16 Закон о СМИ устанавливает норму о прекращении и приостановлении деятельности СМИ. Если рассматривать эти меры в качестве санкций, применяемых в отношении СМИ государством, то по своей юридической природе ближайшим аналогом будет, по-видимому, приостановление и запрет деятельности общественного объединения, не являющегося юридическим лицом, либо ликвидация общественного объединения, если правами юридического лица располагает редакция как таковая (нынешняя «геометрия» это допускает)<sup>345</sup>. Обе указанные санкции могут налагаться толь-

---

<sup>343</sup> Федотов М.А. Право массовой информации в РФ. М.: Международные отношения, 2002. С. 231.

<sup>344</sup> См., например: Давтян С.Л. Редакционные уставы. Правовые особенности организации и функционирования редакции СМИ / Под ред. А.Г. Рихтера. М., 2004.

<sup>345</sup> Ст. 44 ФЗ от 19.05.1995 № 82-ФЗ (ред. от 08.03.2015) «Об общественных объединениях» // Российская газета. № 100, 25.05.1995; ст. 9 ФЗ от 25.07.2002 № 114-ФЗ (ред. от 31.12.2014) «О противодействии экстремистской деятельности» // Российская газета. № 138 – 139, 30.07.2002.

ко «судом в порядке гражданского судопроизводства по иску регистрирующего органа». Указывается, что основанием для приостановления судом деятельности средства массовой информации может служить только необходимость обеспечения иска регистрирующего органа, а основанием для прекращения судом деятельности СМИ являются неоднократные в течение двенадцати месяцев нарушения редакцией требований ст. 4 настоящего Закона, по поводу которых регистрирующим органом делались письменные предупреждения учредителю или редакции, а также неисполнение постановления суда о приостановлении деятельности средства массовой информации.<sup>346</sup> Данный механизм реагирования государства на нарушения со стороны СМИ выглядит достаточно продуманным. Поэтому если бы в практике деятельности российских СМИ он оставался единственным, вряд ли имели бы место сомнения в отношении излишнего вмешательства государства в сферу массовой информации.

Не в последнюю очередь именно по этой причине множество критических замечаний собрала в свое время ст. 16.1 Закона о СМИ, которая в дополнение к описанным выше механизмам приостановления и прекращения деятельности СМИ присовокупляет еще один – приостановление «выпуска» средства массовой информации за нарушение законодательства Российской Федерации о выборах и референдумах<sup>347</sup>. Применение данной санкции возможно только в период избирательной кампании и лишь на срок до момента окончания

---

<sup>346</sup> Порядок вынесения предупреждений здесь не урегулирован, однако, принимая во внимание, что предупреждение является по своей природе административным взысканием, оно должно применяться в порядке производства по делам об административных правонарушениях. Аналогичный вопрос о пробелах в законе при применении санкций был разрешен в Постановлении КС РФ от 12.05.1998 № 14-П «По делу о проверке конституционности отдельных положений абз. 6 ст. 6 и абз. 2 ч. 1 ст. 7 Закона РФ от 18.03.1993 года «О применении контрольно – кассовых машин при осуществлении денежных расчетов с населением» в связи с запросом Дмитровского районного суда Московской области и жалобами граждан» // Вестник КС РФ. 1998. № 4.

<sup>347</sup> См., например: Гребенькова Е.Г. Закон о средствах массовой информации и свобода слова // Адвокат. 2006. № 1.

голосования. Так, в случае, когда после установленного судом нарушения редакцией СМИ избирательного законодательства ею будет допущено повторное нарушение, избирательная комиссия вправе обратиться в регистрирующий орган с представлением о приостановлении выпуска данного СМИ. По результатам рассмотрения обстоятельств дела регистрирующий орган либо обращается в суд с заявлением о приостановлении выпуска СМИ, либо направляет в эту избирательную комиссию мотивированный отказ. Однако регистрирующий орган не вправе отказать от обращения в суд о приостановлении выпуска СМИ, если ранее в период избирательной кампании судом было вынесено уже более двух решений о привлечении редакции к административной ответственности за нарушение избирательного законодательства.

Существует много споров вокруг вопроса об ограничении владения СМИ. Ставший уже традиционным в законодательстве о средствах массовой информации многих развитых стран, он посвящен проблеме ограничения концентрации СМИ в одних руках<sup>348</sup>. Имея близкие антимонопольному законодательству по внешней форме задачи предотвращения монополизма, законодательство о концентрации СМИ преследует цель не предотвращения ценовых сговоров или поддержания конкуренции в сфере имущественной или финансовой стороны медиа-бизнеса (в этом смысле нет никакой необходимости дублировать данное законодательство), а служит цели предотвращения чрезмерного влияния узкого числа собственников на разнообразие информационного предложения, т.е. на обеспечение богатства «рынка идей». В этом качестве законодательство о концентрации СМИ является прямым выражением прикладных правовых гарантий идеологического плюрализма. Однако в российском Законе о СМИ этот регулятивный механизм оказался направлен во вполне определенное русло: ограничения концентрации СМИ установлены не

<sup>348</sup> См., например: Правовое регулирование концентрации и прозрачности СМИ / Под ред. Г.В. Винокурова, А.Г. Рихтера, В.В. Чернышова. М., 2000; Федотов М.А. Право массовой информации в РФ. М.: Международные отношения, 2002. С. 248.

для всех собственников, а только для иностранных. Иными словами, монополизму российского капитала в сфере СМИ данные нормы не препятствуют, но связаны с ограничением слишком активного присутствия в этой сфере иностранных инвесторов. Очевидно, что данные корректировки проведены в соответствии с логикой потребности выработки понимания национальных интересов, поиска национальной идентичности и ограничения зарубежных влияний в сфере идей. Не случайно соответствующая статья была впервые введена еще в 2001 г.<sup>349</sup>, т.е. задолго до того как были введены ограничения на иностранное финансирование общественных объединений и тем более задолго до появления законодательства об «иностранных агентах»<sup>350</sup>.

Следующая глава 3 Закона о СМИ, регулирующая особенности распространения массовой информации, содержит положения о порядке выхода в свет издания, тираже, выходных данных, искусственных помехах, хранении материалов теле- и радиопередач, обязательных сообщениях, распространении рекламы, специфике распространения эротических изданий.

<sup>349</sup> Так, согласно абз. 1 и 2 ст. 19.1 «Иностранное юридическое лицо, а равно российское юридическое лицо с иностранным участием, доля (вклад) иностранного участия в уставном (складочном) капитале которого составляет 50 процентов и более, гражданин РФ, имеющий двойное гражданство, не вправе выступать учредителями телеканалов, радиоканалов, теле-, радио-, видеопрограмм.» И далее: «Иностраный гражданин, лицо без гражданства и гражданин РФ, имеющий двойное гражданство, иностранное юридическое лицо, а равно российское юридическое лицо с иностранным участием, доля (вклад) иностранного участия в уставном (складочном) капитале которого составляет 50 процентов и более, не вправе учреждать организации (юридические лица), осуществляющие вещание, зона уверенного приема передач которых охватывает половину и более половины субъектов РФ либо территорию, на которой проживает половина и более половины численности населения РФ». В ред. ФЗ «О внесении дополнения в Закон РФ «О средствах массовой информации»» от 04.08.2001 № 107-ФЗ // СЗ РФ. 2001. № 32. Ст. 3315.

<sup>350</sup> Однако то, что последний вопрос оказался тесно связан с задачами исходной редакции ст. 19.1 Закона о СМИ, показывает факт ужесточения квот владения российскими СМИ в 2014 г. Так, с 01.01.2016 года ст. 19.1 будет изложена в новой редакции, которая указанную 50%-ную квоту снижает до 20%-ной. См.: ФЗ от 14.10.2014 № 305-ФЗ «О внесении изменений в Закон РФ «О средствах массовой информации»» // СЗ РФ. 2014. № 42. Ст. 5613.

Однако наиболее важным вопросом этой главы является лицензирование телерадиовещания, именно в этой части ее ожидали наиболее масштабные изменения.

До недавних пор в Законе содержалось лишь две статьи о некоторых общих правилах выдачи лицензии на вещание (ст. 31) и случаях аннулирования лицензии (ст. 32). Компактность предложенного законодательного регулирования столь принципиального вопроса в деятельности СМИ не раз становилась объектом критики<sup>351</sup>. Связано это с тем, что базовое законодательство о лицензировании прямо говорит о возможности разрешения ключевых вопросов лицензирования в специальном профильном законодательстве<sup>352</sup>. По этой причине особенности лицензирования телерадиовещания определялись все это время подзаконными актами. Долгое время имело место ожидание, что данные вопросы будут разрешены в особом комплексном отраслевом законе о телерадиовещании. Однако в 2011 г. в Закон о СМИ был внесен солидный блок поправок, который включил в Закон в этой части десять новых достаточно объемных статей (ст. 31 – 31.9)<sup>353</sup>. Этот факт указывает на то, что медийный бизнес и российские власти в принципе устраивает сложившаяся система отношений, которая могла бы прийти в движение в случае разработки и принятия нового и очевидно гораздо более масштабного закона о телерадиовещании, чем указанные поправки в Закон о СМИ. И действительно, в значительной мере новые статьи закона зафиксиро-

<sup>351</sup> См., например: Правовые аспекты лицензирования телерадиовещания и телекоммуникаций / Под ред. Г.В. Винокурова, А.Г. Рихтера, В.В. Чернышова. М., 1999; Правовые вопросы лицензирования телерадиовещания / Под ред. А.Г. Рихтера. М, 2000.

<sup>352</sup> Согласно п. 4 ст. 1 особенности лицензирования оказания услуг телевизионного вещания и (или) радиовещания «в том числе в части, касающейся порядка принятия решения о предоставлении лицензии, срока действия лицензии и порядка продления срока ее действия, приостановления, возобновления и аннулирования действия лицензии», могут устанавливаться иными федеральными законами. См.: ФЗ от 04.05.2011 № 99-ФЗ (ред. от 31.12.2014) «О лицензировании отдельных видов деятельности» // СЗ РФ. 2011. № 19. Ст. 2716.

<sup>353</sup> ФЗ от 14.06.2011 № 142-ФЗ «О внесении изменений в отдельные законодательные акты РФ в связи с совершенствованием правового регулирования в сфере средств массовой информации» // СЗ РФ. 2011. № 25. Ст. 3535.

ровали *status quo*, лишь подняв на уровень закона наиболее принципиальные нормы подзаконных актов в сфере лицензирования вещания.

Последующие главы Закона о СМИ главным образом посвящены особенностям профессиональной организации работы журналиста. Так, глава 4 Закона о СМИ устанавливает процедуру получения редакцией СМИ информации по запросу от государственных органов, общественных объединений, организаций, процедуру опровержения и ответа, а также особо закрепляет обязанности по сохранению в тайне журналистского источника. Глава 5 Закона устанавливает широкий перечень прав и обязанностей журналиста, общие правила аккредитации, а также основания допустимости использования скрытой записи. Глава 6 о межгосударственном сотрудничестве содержит положения о международных договорах, распространении зарубежной информации и зарубежных корреспондентах. Заключительная глава 7 устанавливает общие нормы об ответственности за нарушения законодательства о СМИ.

Закон о СМИ 1991 г. пережил и другие поправки, но в рамках нашего достаточно общего, концептуального разговора они вряд ли заслуживают особого внимания. Тем не менее ограничиться этим мы не можем, поскольку данный закон не исчерпывает собой всего российского законодательства о СМИ, пусть и являясь в нем ключевым. В рассматриваемый период в разное время существовало еще несколько источников уровня федерального закона, которые можно отнести к «законодательству о средствах массовой информации». Поскольку важно оценить характер трансформации концепции законодательства о СМИ в целом, также скажем о них несколько слов.

В частности, необходимо упомянуть Закон о порядке освещения деятельности органов государственной власти в государственных СМИ<sup>354</sup> и Закон о гарантиях равенства

---

<sup>354</sup> ФЗ от 13.01.1995 № 7-ФЗ (ред. от 12.03.2014) «О порядке освещения деятельности органов государственной власти в государственных средствах массовой информации» // СЗ РФ. 1995. № 3. Ст. 170.

парламентских партий при освещении их деятельности государственными СМИ<sup>355</sup>. Назначение Закона о порядке освещения состоит в реализации отчетной функции органов власти перед общественностью, в гарантировании права на получение информации из открытых источников, а также в стимулировании широкой общественно-политической дискуссии с участием видных представителей власти. Данный Закон тесно связан со ст. 35 Закона о СМИ, посвященной вопросу об обязательных сообщениях. Исходная редакция ч. 2 этой ст. 35 устанавливала положение, согласно которому редакции СМИ, учредителями (соучредителями) которых являются государственные органы, обязаны публиковать по их требованию официальные сообщения в порядке, регулируемом уставом редакции, а равно иные материалы, публикация которых в данных СМИ предусмотрена законодательством РФ. Таких предусмотренных законодательством случаев во время принятия закона о СМИ не существовало, поэтому они были систематизированы в виде отдельного закона. Причем вместе с принятием Закона о порядке освещения в Законе о СМИ появилась ч. 3 ст. 35, содержащая прямую отсылку на новый закон<sup>356</sup>.

По структуре Закон о порядке освещения состоит из нескольких довольно компактных статей. Предмет Закона составляют отношения по распространению информации, которые складываются только между двумя типами субъектов – органами государственной власти и государственными СМИ. Следует отметить, что Закон упоминает лишь о теле- и радиопрограммах, поэтому на деятельность государственных печатных СМИ он не распространяется.

<sup>355</sup> ФЗ от 12.05.2009 № 95-ФЗ (ред. от 28.12.2013) «О гарантиях равенства парламентских партий при освещении их деятельности государственными общедоступными телеканалами и радиоканалами» // СЗ РФ. 2009. № 20. Ст. 2392.

<sup>356</sup> ФЗ от 13.01.1995 № 6-ФЗ «О внесении изменений и дополнений в Закон РФ «О средствах массовой информации»» // СЗ РФ. 1995. № 3. Ст. 169. Кстати, позже в эту статью в 1995 г. была включена и ч. 4, которая в последней редакции скорректирована ФЗ от 02.07.2013 № 158-ФЗ «О внесении изменений в отдельные законодательные акты РФ по вопросу оповещения и информирования населения» // СЗ РФ. 2013. № 27. Ст. 3450.



Согласно статье 4 Закона о порядке освещения пресс-службы федеральных органов власти ведут видеозапись всех, кроме закрытых, официальных мероприятий, для которой устанавливается бессрочный режим хранения и к которой обеспечивается доступ журналистов. Ведение записи пресс-службами не препятствует аккредитованным журналистам производить собственную аудио- и видеозапись.

Закон разграничивает обязательные, информационные и информационно-просветительские программы, которые должны выпускать в эфир государственные аудиовизуальные СМИ. Обязательными программами (ст. 5) именуется трансляции об инаугурации Президента РФ и открытии первых заседаний палат парламента и вновь образованного Правительства РФ, а также об их официальных обращениях и заявлениях в СМИ. Статья 6 об информационных программах устанавливает обязанность государственных СМИ включать в информационные передачи сообщения о назначении Председателя Правительства, о назначении выборов, о введении чрезвычайного положения и других наиболее важных решениях высших органов власти, предусмотренных Конституцией РФ, а также об обращениях, заявлениях, выступлениях и пресс-конференциях руководителей федеральных органов государственной власти.

Что касается Закона о гарантиях равенства парламентских партий при освещении их деятельности государственными СМИ, то можно подчеркнуть, что он посвящен, во-первых, собственно допуску представленных в Государственной Думе политических партий к государственным СМИ, во-вторых, в соответствии с правилами равных пропорций. Перечень обязанных предоставлять эфир субъектов определяется согласно закону профильным ведомством<sup>357</sup>. Контроль за обеспечением

---

<sup>357</sup> На сегодня в перечне: Российское телевидение, Российский Информационный Канал («РИК»), Радио России, Вести ФМ, Маяк. См. Приказ Роскомнадзора от 19.08.2009 № 409 «Об утверждении перечня государственных общедоступных телеканалов и радиоканалов, которые осуществляют освещение деятельности парламентских партий» // Документ опубликован не был. Текст содержится в справочной правовой системе КонсультантПлюс.

гарантий равенства парламентских партий при освещении их деятельности государственными общедоступными телеканалами и радиоканалами осуществляется Центральной избирательной комиссией РФ (п. 1 ст. 5) на основании Порядка и Методики, которые она утверждает совместно с Роскомнадзором<sup>358</sup>.

Отметим, что оба упомянутых Закона не вызывают больших споров на практике прежде всего в силу узости круга регулируемых отношений. И в этом их основная проблема: попытка наложить столь скромную заплатку на огромную пропасть неурегулированных отношений в области общественного (публично-правового) телерадиовещания не выглядит серьезной.

В завершении можно сказать еще о двух отраженных на уровне федеральных законов тенденциях, которые способны пролить свет на особенности трансформации концепции российского законодательства о СМИ.

Во-первых, это Закон о господдержке СМИ<sup>359</sup> и Закон об экономической поддержке районных газет<sup>360</sup>, которые появились практически одновременно в середине «скудных» 90-х (в 1995 г.) и вместе же прекратили свое существование в середине «тучных» 2000-х (в 2005 г.) Хотя оба Закона работали с большими перебоями<sup>361</sup>, сам по себе политический акт их

<sup>358</sup> Постановление ЦИК России от 05.08.2009 № 167/1190-5 (ред. от 21.11.2012) «О Порядке учета объема эфирного времени, затраченного в течение одного календарного месяца на освещение деятельности каждой парламентской партии в общероссийских телепрограммах (телепередачах), радиопрограммах (радиопередачах) и региональных телепрограммах (телепередачах), радиопрограммах (радиопередачах)» // Вестник Центризбиркома РФ. 2009. № 8; Постановление ЦИК России от 05.08.2009 № 167/1191-5 «О Методике учета объема эфирного времени, затраченного в течение одного календарного месяца на освещение деятельности каждой парламентской партии в общероссийских телепрограммах (телепередачах), радиопрограммах (радиопередачах) и региональных телепрограммах (телепередачах), радиопрограммах (радиопередачах)» // Вестник Центризбиркома РФ. 2009. № 8.

<sup>359</sup> ФЗ от 01.12.1995 № 191-ФЗ (ред. от 22.10.1998, с изм. от 22.11.2000) «О государственной поддержке средств массовой информации и книгоиздания РФ» // Российская газета. № 235. 05.12.1995.

<sup>360</sup> ФЗ от 24.11.1995 № 177-ФЗ (ред. от 02.01.2000) «Об экономической поддержке районных (городских) газет» // Российская газета. № 231. 29.11.1995.

<sup>361</sup> См., например: Рихтер А.Г. Правовые основы журналистики: Учебник. М., 2002. С. 66.

принятия в свое время можно воспринимать сугубо положительно. Будучи неплохим подспорьем для небольших изданий, Законы послужили делу поддержания многообразия мнений в общественной дискуссии в относительной независимости от государственных и муниципальных органов и бизнеса. Вероятно, в 2005 г. было принято решение, что их ресурс уже исчерпан и достигнуто достаточное многообразие мнений.

Во-вторых, можно упомянуть и Закон 2010 г. о защите детей от вредной информации<sup>362</sup>, который хотя и по касательной, но все же самым непосредственным образом затрагивает деятельность СМИ. Главный символический смысл для системы информационных отношений, который можно вывести из его содержания, заключается в том, что государство предпочитает ограничивать распространение негативной информации, а не содействовать развитию и умножению позитивной<sup>363</sup>. Повидимому, стиль ограничений традиционно слишком хорошо удается, чтобы не пользоваться им для достижения насущного практического эффекта.

Помимо собственно законов в комплекс федерального законодательства о СМИ включаются указы Президента, постановления Правительства, а также акты федеральных органов исполнительной власти, осуществляющих регулирование в сфере СМИ. В данном материале у нас нет намерения рассматривать их, для иллюстрации в этой связи особенностей общей концепции российского законодательства о СМИ укажем лишь на один факт. Если сегодня при самом большом желании для перечисления федеральных законов, специализирующихся на вопросах СМИ (т.е. источников права, которые хотя бы номинально вырабатывает общенародное представительство

---

<sup>362</sup> ФЗ от 29.12.2010 № 436-ФЗ (ред. от 14.10.2014) «О защите детей от информации, причиняющей вред их здоровью и развитию» // СЗ РФ. 2011. № 1. Ст. 48.

<sup>363</sup> Поскольку мы уже высказывались в отношении одной из ранних версий этого законопроекта, комментарии по этому вопросу опускаются. См.: Швердяев С.Н. Проблемы концепции проекта федерального закона о защите детей от вредной информации // Законодательство и практика масс-медиа. 2005. №4 (52). С. 23 – 25.

ство, парламент), хватит пальцев одной руки, то действующих подзаконных актов в этой области справочные правовые системы выдают около полутысячи. Это говорит о том, что степень внимания к СМИ со стороны исполнительной власти как минимум в сто раз выше, чем у законодательной. Возможно, это нормальный расклад для многих других областей регулирования, но насколько это приемлемо для сферы свободной дискуссии и конкурирующих общественно-политических идей, для гарантирования конституционного принципа идеологического плюрализма?

### **§ 3. Основные направления реформы российского законодательства о средствах массовой информации**

«Прежде, чем мы приступим к просвещению...  
надлежит изгнать из государства всех людей  
опасного образа мыслей, кои глухи к голосу разума  
и совращают народ на различные дурательства»

*Гофман Э. Крошка Цахес  
по прозвищу Циннобер*<sup>364</sup>

Государству в общем европейской культуры, более того, относящемуся к континентальной правовой семье, в настоящее время не составляет большого труда сформировать облик своего законодательства о средствах массовой информации таким образом, чтобы к решению своих проблем привлечь в итоге объемный политико-правовой опыт европейских стран, наработанный по меньшей мере в последние несколько десятилетий. Основу для этой работы могла бы составить вполне уже способная характеризоваться в качестве полноценной отраслевой системы область современных правовых стандартов

---

<sup>364</sup> Гофман Э.-Т.-А. Золотой горшок; Крошка Цахес по прозвищу Циннобер: Сказки. СПб., 2014. С. 125 – 126.

Совета Европы в этом вопросе. Восстановление гармонических пропорций в отечественном законодательстве о СМИ на основе общеевропейского лекала путем прибавления недостающего и убавления лишнего делает эту задачу простой и даже приятной для любого кропотливого специалиста. Однако главная проблема в том, что сама по себе необходимость применения такого лекала регулируется совсем не законодательством о СМИ. Иными словами, корни вопроса о том, как нам обустроить законодательство о СМИ, лежат далеко за его пределами.

Разговор о существовании некоей совершенно исключительной специфики стоящих на повестке у отдельных стран государственных задач, которые заставляют выстраивать практику и кроить законодательство каким-то особым образом, мы бы хотели оставить в основном для другого места. Представляется, что этот разговор не имеет конца и не слишком связан с юридической наукой. Можем ли мы разделять общие стандарты правового мироощущения, которым нашли возможным следовать такие разные страны как Англия и Германия, Дания и Турция, Португалия и Сербия – это вопрос идеологии, а не права. Между тем, он решает все... Будем ли мы пытаться создавать новые альтернативные международные стандарты (например, продолжив развитие законодательства СНГ), которым предпочтем следовать, или согласимся имплементировать рекомендации Совета Европы, которые подписали ранее? В силу традиционного отсутствия широкого политического дискурса в обществе «народные массы» к этому разговору не имеют отношения, воспитанные отечественной историей быть пластичными и готовыми воспринимать любые варианты. Поэтому, по всей видимости, необходимый выбор должен сделать российский политический класс, под которым здесь можно понимать людей, причастных к политическим событиям.

Представляется, что сегодня не существует каких-либо неразрешимых для юристов вопросов в совершенствовании зако-

нодательства о СМИ. Если позиция в отношении неуклонного соблюдения Конституции РФ и действующих международных стандартов будет сформулирована, т. е. будет проявлена пресловутая «политическая воля», то последовательность правового регулирования в сфере СМИ экспертным сообществом будет восстановлена достаточно четко и оперативно. Однако есть и другой аспект проблемы «выходящей за пределы строгого юридического исследования». Ведь немалые трения также могут возникнуть со стороны медиа-бизнеса, который извлекает вполне себе коммерческого рода преференции из существующего положения вещей, например, имея доступ к политическому ресурсу и обменивая на него свои возможности (например, поддерживая на выборах в меру сил). Наличие подобных организационных возможностей – весьма ценный ресурс, который позволяет отсекают конкурентов и расширять экспансию в профильном и непрофильном бизнесе. Ни один предприниматель не откажется от такого ресурса просто из добрых побуждений, откуда подобного рода деятельность не станет незаконной и последовательно искореняемой в практике правоохранительных органов. Иными словами, медийный бизнес может поддерживать лоббистские усилия в противоположном направлении достаточно долго, даже если политически вопрос будет решен положительно. Поэтому российскому политическому классу предстоит не только пассивно согласиться с неким поворотом в восприятии проблемы, но и настоять на нем. Следовательно, для начала было бы продуктивно наладить в профессиональном сообществе полноценный и искренний диалог для того, чтобы реформа велась открыто, а ее подкованный пафос со стороны недовольных не вылился на телезрителей и читателей, которые могут быть использованы как инструмент манипуляций каким-нибудь «асимметричным» образом. Многие могут сказать, что навыки ведения диалога в подобном стиле в значительной мере сегодня утеряны, ну так что же, их надо восстанавливать.

Но как же должен быть поставлен вопрос о реформе в сфере СМИ, чтобы для начала привлечь к нему внимание по-

литического класса, если ни ряд очевидных попыток со стороны культурной части общества актуализировать беседу об обновлении режима работы политической системы, ни угроза международной изоляции не способны поколебать его комфорта? Возможно, ответ кроется в специфике культуры нашей действующей политической элиты, которая была отточена годами выстраивания «эффективной демократии». Очень похоже, что оказывается легко пережить несоответствие существующей практики правовым установлениям, но, в особенности духу закона, когда помогает отрицание его логики и следование альтернативной системе моральных установок. По этому поводу очень примечательно высказался современный оригинальный философ С. Жижек: «Цинизм ... распознает, что учитывает частный интерес, стоящий за идеологическими универсалиями, дистанцию, разделяющую идеологическую маску и действительность, однако у него есть свои резоны, чтобы не отказываться от этой маски. Такой цинизм не есть откровенно аморальная позиция, скорее тут сама мораль поставлена на службу аморализму; типичный образец циничной мудрости – трактовать честность как высшее проявление бесчестности, мораль – как изощренный разврат, правду – как самую эффективную форму лжи. Такой цинизм является, следовательно, своего рода извращенным «отрицанием отрицания» официальной идеологии: циническая реакция состоит в утверждении, что легальное обогащение гораздо более эффективно, чем разбой, да к тому еще и охраняется законом. В «Трехгрошовой опере» Бертольд Брехт говорит об этом так: «Что значит ограбление банка по сравнению с учреждением нового банка?»<sup>365</sup>.

Но что же тогда можно сделать, чтобы приблизить российский Закон к его духу и практику к Закону? Ведь говоря откровенно, приведенные слова, наверное, могут быть сказаны в отношении политической элиты любой страны. Вопрос тут не в ее государственной принадлежности или историческом времени, когда она пребывает у власти, вопрос в особом со-

<sup>365</sup> Жижек С. Возвышенный объект идеологии. М., 1999. С. 37.

рте людей, которые достигают успеха в политической пищевой пирамиде, поскольку неформальные правила игры везде в основном одинаковы. Лишь только прямые мажоритарные выборы и революции могут выбрасывать, порой, на поверхность политической жизни принципиальных романтиков и других неформатных для этой традиции людей. Однако, надо признать, что в демократических странах, где способ существования такой ниши субъектов оказался приемлемым и стабильным, имеют место параллельные компенсаторные механизмы в виде авторитетных и уважаемых, в том числе и самой властью, институтов гражданского общества и независимого и уверенного в себе бизнеса. Кроме того, принимая тезис о цинизме элит как данность, с ним вполне можно было бы даже и смириться, если бы в отдельных конкретных случаях за этим не следовали разрушительные последствия для безопасности страны, благосостояния ее граждан и национальной культуры. Представляется, что политика активного «нащупывания» баланса допустимого и недопустимого со стороны власти в отношении общества не имеет положительной перспективы в нашем случае. Испытывать терпение народа, который веками учился терпеть, но иногда склонен прерывать размеренное течение жизни зарвавшейся бюрократической машины, — это не самый элегантный рецепт поддержания государственной стабильности и воспроизводства политической элиты. Следовательно, оптимальным вариантом актуализации постановки вопроса о политической реформе, в том числе и реформы законодательства о СМИ, было бы инициативное переосмысление политическим классом бесперспективности сохранения такого экстремально циничного подхода и поступательное выведение из своего стада «паршивых овец», которые препятствуют здоровому политическому процессу<sup>366</sup>.

<sup>366</sup> Интересные суждения высказываются исследователями в отношении изменения со временем естественных физических и социальных условий развития общества. Возможно, например, что указанной перемене способствует смена поколений: «Американский социолог Рональд Инглхарт показал, что люди, сформировавшиеся во времена экономических трудностей (когда «кусоч хлеба» не гарантирован), склонны затем всю жизнь ориентироваться на выжива-



Далее. Коснемся теперь вопроса о том, как в общей конституционно-правовой теории, взятой в аспекте нашего разговора об идеологическом плюрализме, можно было бы примирить два полюса указанного выше принципиального выбора: защиту суверенитета и самобытности с потребностью следовать привлекательным международным правовым стандартам. Ответ на этот вопрос будет способствовать тому, чтобы интенсифицировать дискурс внутри политического класса относительно места и роли СМИ в обществе и указать на вполне приемлемые места надежной и прочной стыковки различных по своим задачам политико-правовых идей.

Идея государственной безопасности сочленяется с идеей свободы политической дискуссии в современном российском конституционном праве немного не совсем так, как это формально выглядит в иных зарубежных конституциях или международных документах о правах человека. Последние в основном предлагают конституционную вытяжку из естественно-правовой доктрины в виде безусловного гарантирования свободы слова с наличием ряда исключений из нее, в том числе в связи необходимостью обеспечения национальной безопасности и государственной целостности. Такой подход явно не воспринимается серьезно нашей официальной юриспруденцией. Позитивистский подход, как более привычный и до сих пор авторитетный, обязывает нас смотреть на этот вопрос системно. И в российской Конституции этому есть реальная нормативная основа. Речь идет о соотношении правовых категорий государственного суверенитета и идеологического плюрализма, отраженных в главе об основах конституционного строя действующей российской Конституции (ст. 4 и ст. 13 соответственно).

Полагаем, что псевдолиберальная установка, отрицающая возможность присутствия тезиса о государственном суверени-

ние. А тот, кто вырос в благополучную эпоху, с большей вероятностью будет стремиться к самореализации, которая невозможна без демократии и открытости». – См.: Травин Д. Как завершится путинская эпоха. URL: <http://www.rosbalt.ru/blogs/2015/05/13/1397811.html>

тете в разговоре о политическом дискурсе (да еще на таких высоких ролях), совершенно непродуктивна, хотя бы потому что она противоречит фактам реальной действительности. Для всех без исключения государств «национальные границы» в свободном потоке информации оказываются важными. В свое время западный мир свел на нет интернациональную дискуссию о Новом международном информационном порядке не только потому, что эта идея противоречила внутренней конституционной доктрине этих государств (в конце концов почему бы не выработать новые принципы для межгосударственного уровня), а потому, что их абсолютное информационное доминирование в мире лишало символы их национальной идентичности каких-либо угроз. Более того, ведь в отношении даже внутривластной дискуссии в этих странах периодически возникают волны критики по поводу истинной свободы прессы в этих государствах. К примеру, известный в прошлом американский исследователь-коммунист Г. Шиллер, на которого по понятным причинам в советской литературе некогда обильно ссылались, вовсе отказывал американской печати в том, чтобы считать ее проводником свободного слова<sup>367</sup>.

Однако и более взвешенная современная позиция признанных западных ученых не только принимает в расчет проблематику национальной идентичности, но и признает за ней системообразующий характер в профильном законодательстве о СМИ и практике. К примеру, известный американский же профессор М. Прайс утверждает следующее: «Согласно моему определению, под национальным телевидением понимает-

---

<sup>367</sup> В частности, автор пишет, что легко поверить, что в стране с 6,7 тыс. коммерческих радиостанциями, более чем 700 коммерческими телестанциями, 1,5 тыс. ежедневных газет и т. п. существует выбор, однако «на практике, за исключением довольно небольшой избранной части населения, которая знает, что ей нужно, и потому может воспротивиться массовым потокам информации, большинство американцев в основном, хотя и подсознательно, попадают в лишенную всякого выбора ловушку...», и далее «информационные монополии ограничивают информационный выбор во всех сферах своей деятельности. Они предлагают лишь одну версию – свою собственную». См.: Шиллер Г. Манипуляторы сознанием. М., 1980. С. 37.

ся телевидение (вещательная структура), имеющее некоторые скрытые или явные обязательства по укреплению государство-образующего общества независимо от его моно- или многонационального характера и рассматривающееся в качестве государственного инструмента формирования образа государства в народных массах. Потребность в телевизионной службе с функциями, отличными от рыночных, в конечном счете основывается на необходимости укрепления идеи общества, усиления демократических ценностей и идеи государства»<sup>368</sup>. Далее ученый высказывается еще более определенно: «Неправильно игнорировать необходимость и неизбежность роли государства в производстве и возвращении образов. Государство (чаще — нация, которую оно стремится включить в себя) становится, среди прочего, тем, что одними философами и социологами называется «*imaginaire sociale*» («воображаемое общественное»), а другими — набором историй, изобретений или грез. Подобное описание государства никоим образом не очерняет его концепции (или конкретное государство) и не умаляет его легитимности. Оно признает сложность продолжения существования государства и постоянную потребность в передаче набора идеалов и достижений. Содержание поступающих к гражданам образов и информации подпадает под действие этих факторов и устанавливает место истории, патриотизма и лояльности. Вещание — как общественное, так и частное, как национальное, так и глобальное — может только повлиять на пакет образов, составляющих государство»<sup>369</sup>.

Иными словами, государственный суверенитет в российской Конституции выступает той самой правовой категорией в рамках основ конституционного строя, которая систематизирует пространство свободной дискуссии в интересах упрочения основ демократии. Суверенитет, действительно, оказывается более общей правовой категорией нежели плюрализм,

---

<sup>368</sup> Монро Прайс. Телевидение, телекоммуникации и переходный период: право, общество и национальная идентичность. М., 2000. С. 30.

<sup>369</sup> Там же. С. 60.

но и только. Это совершенно не означает, что суверенитет может быть выше плюрализма или может его заменить. Если одной нормой можно пренебречь ради другой, то в чем задача указания последней? Такая постановка вопроса противоречила бы принципу правовой определенности и лишала бы смысла правовое регулирование как таковое. Таким образом, между принципами суверенитета и плюрализма не существует вертикальной нормативной иерархии (ее можно вывести разве из того, что понятие суверенитета употреблено в первой главе Конституции на девять статей раньше плюрализма, что, конечно, абсурдно), речь идет о нормах одного порядка, одной юридической силы. Но поскольку нормы не могут работать автономно, по смыслу российской Конституции имеет место их нормативное сочетание, согласно которому суверенитет (носителем которого по ст. 3 Конституции РФ «является многонациональный народ Российской Федерации») оказывает определенное и даже системообразующее воздействие не практику идеологического плюрализма, на правила ведения свободной дискуссии.

К чему это ведет, если немного спуститься с уровня общих категорий? Разумеется, в признании наличия взаимосвязи государственного суверенитета и идеологического плюрализма не было бы особого толка, если бы оно не указывало на ряд практических следствий. Прежде всего это позволяет определить приемлемую в демократическом обществе степень и формы участия государства в регулировании публичного дискурса. Здесь явно выделяемы два базовых направления государственной активности: а) ограничения возможностей для распространения информации негативного содержания, которая ущемляет демократическую дискуссию, сводит ее к абсурду, либо привносит в культуру диалога агрессивные и разрушительные элементы, б) поощрение распространения информации позитивного характера, которая укрепляет основания демократической государственности. Сложно отрицать, что в деятельности любого государства активно присутствуют

оба направления работы, но главный вопрос в деталях. Как мы видим, суверенитет является формальным предохранителем в процессе свободной дискуссии, выступая на защите государственности от такого бурления общественного диалога, который вызывает критическую перегрузку политической системы и разрушает государство. Но поскольку подобная постановка вопроса представляет собой слишком удобный инструмент для подавления оппозиции любого рода, она не может толковаться произвольно. Важен этот вопрос и в отношении направления ограничений, и применительно к поощрениям.

Что касается ограничений, то государства обязаны устанавливать закрытый, абсолютно определенный и по возможности максимально компактный перечень оснований ограничения распространения информации в зависимости от ее содержания.<sup>370</sup> Не существует никаких других правовых оснований к тому, чтобы государство вторгалось в сферу смыслов, в область содержания сообщений путем нормативных запретов. На защите данного постулата стоит и авторитетнейший правовой идеал запрета цензуры (т.е. запрета проведения предварительной оценки содержания сообщений с целью ограничения их распространения).

Но кроме ограничений по содержанию современные государства склонны включать в законодательство о СМИ ограничения в виде особых требований к участникам внутреннего общественного диалога или к их продукции (уже безотносительно к ее содержанию) с тем, чтобы обеспечить их известную лояльность, соответствие их информационной продукции местному пониманию национальной идентичности. Распространенными примерами таких конституционно-правовых приемов являются следующие: ограничения на

<sup>370</sup> В отношении свободы слова такой перечень сегодня устанавливается ст. 19 Международного пакта о гражданских и политических правах 1966 г. и ст. 10 Европейской конвенции о защите прав и основных свобод. См. также: Сиракузские принципы толкования ограничений и отступлений от положений Международного пакта о гражданских и политических правах / Пер. и коммент. Л.Н. Шестакова // Вестник Московского университета. Серия 11. Право. 1992. № 4. С. 59.

долю иностранного капитала в составе имущества СМИ; запрет на учреждение распространяемых на территории страны СМИ иностранцами и апатридами как таковыми, либо не проживающими в данной стране гражданами; лицензирование деятельности в области телерадиовещания в части решения вопроса о программных обязательствах претендентов на радиочастоты; установление общих квот на объем идущих в эфир передач зарубежного производства; ограничения вещания сигналов, поступающих из-за пределов государства на национальном языке; и проч. В этой связи не сложно представить, что классическая теория свободы слова, отраженная в международных документах о правах человека, не слишком приспособлена работать с постановками вопроса подобного рода<sup>371</sup>. Системно этот вопрос может быть урегулирован лишь на уровне законодательства, в т.ч. международного, что неоднократно и становилось объектом внимания общеевропейских властей, к примеру, в вопросе о квотах на европейские телерадиопрограммы<sup>372</sup>. Таким образом, с точки зрения конституционной теории вопрос о соотношении категории суверенитета

<sup>371</sup> Например, даже известные прецеденты ЕСПЧ по вопросам лицензирования телерадиовещания стали возможны не в последнюю очередь благодаря особой формулировке свободы выражения мнения в ч. 1 ст. 10 Европейской конвенции, которая включает такие слова: «Настоящая статья не препятствует государствам осуществлять лицензирование радиовещательных, телевизионных или кинематографических предприятий», которые были включены буквально на последней стадии подготовки Конвенции. Например, дело Аутроник АГ против Швейцарии (1990), Гроппера Радио АГ и др. против Швейцарии (1990), «Информационсферайн Лентиа» и др. против Австрии (1993). См., например: Маковой М., Чефранова Е. А. Европейская Конвенция о защите прав человека и основных свобод. Ст. 10. Право на свободу выражения своего мнения. Прецеденты и комментарии. М., 2001. С. 17.

<sup>372</sup> Например, согласно п. 1 ст. 10 Европейской конвенции о трансграничном телевидении 1989 г.: «Каждый транслирующий участник обеспечивает, где это возможно и соответствующими мерами, чтобы телевещатели предоставляли европейским программам большую часть телевизионного времени, исключая время, отводимое новостям, спортивным событиям, играм, рекламе и передаче телетекста. Такая доля времени обеспечивается прогрессивно на основе соответствующих критериев с учетом информационных, образовательных, культурных и развлекательных обязанностей телевещателя перед зрителями». См.: Европейская конвенция (ETS № 132) о трансграничном телевидении от 05.05.1989 г. // Совет Европы и Россия. 2003. № 1. С. 50 – 58.

и идеологического плюрализма имеет явную объяснительную способность и может восполнить доктринальную лауну в отношении такого рода мер, которая образуется при применении естественно-правового подхода.

Однако еще больше оснований для этого вывода мы находим, говоря о поощрениях со стороны государства в отношении развития позитивного контента в обществе. Надо признать, что правовое оправдание информационной активности государства только на базе классической теории свободы слова как негативного права человека, защищающего отдельных индивидов от посягательств и притеснений со стороны государства, также имеет ограниченный потенциал. Однако, мы более чем хорошо знаем, что чрезмерная активность государства в сфере публичной информации может свести на нет декларируемые идеи о свободе слова, даже в отсутствие всякой практики ограничений и запретов. Например, абсолютное информационное доминирование государственных СМИ (или контролируемых государством СМИ) при видимом внешнем разнообразии независимых и достаточно свободных источников информации не характеризует общественный дискурс как свободный. Речь опять здесь идет совершенно не об индивидуальной свободе слова, а о плюрализме в обществе в целом, который может и должен оцениваться системно, как ведущая конституционно-правовая категория.

Итак, по каким направлениям может разворачиваться правовое регулирование поддержания демократическим государством образов лояльности и развития позитивного контента? Не претендуя на исчерпывающий характер, можно выделить такие направления.

Во-первых, государство повсеместно регулирует отношения, возникающие в связи с чествованием официальных государственных символов, культурными или историческими традициями (государственный язык, государственная религия, герб, гимн, официальные праздники и проч.).

Во-вторых, нормативная поддержка лояльности государ-

ству осуществляется посредством выработки требований и стандартов образования и воспитания, которые создают основы развития культурной идентичности, восприятия и оценки в этой канве национальных интересов. В частности, к таким нормам относятся государственные образовательные стандарты в целом, программы учебных заведений по отечественной и мировой истории, которые значительно ориентируют политическое мировосприятие гражданина. Большое значение имеют программы по изучению национальной литературы, которые являются способом привития уважения и понимания специфики национального духовного опыта. К нормам этой группы относятся также требования по сути по «проверке лояльности» при приеме в гражданство, такие как знание национального языка или истории, или при приеме на государственную службу, военную службу и проч.

В-третьих, важной частью поддержки идентичности является развитие государственных программ или государственная поддержка общественных и частных инициатив и проектов, способствующих развитию правового и политического сознания. Меры по развитию правовой информатизации, публичных политических дискуссий в государственных и частных средствах массовой информации, развитию программ правового воспитания в образовательных учреждениях и другие мероприятия также могут проводиться посредством централизованного государственного регулирования. Для стран с заметным авторитарным наследием особое значение имеет определение пределов активности государства в этой области. И ниже мы отдельно посвятим этому часть работы.

Таким образом, мы рассмотрели наиболее общую теоретическую основу, на которой может быть развернута последовательная программа успешных реформ системы функционирования средств массовой информации в России. Исходным ее пунктом является серьезное отношение к норме ст. 13 действующей Конституции РФ об идеологическом плюрализме, которая очень часто выпадает из поля зрения в научной дискуссии.

Следующий принципиальный вопрос, который важно



оценить с точки зрения основ конституционно-правовой доктрины, связан с пониманием существа средств массовой информации как правового института. Оговоримся, что ввиду многозначности понятия СМИ<sup>373</sup>, ниже мы будем говорить о СМИ как об организации, как о способе объединения людей. И потому главный для нас здесь вопрос, который до сих пор в конституционно-правовой науке формулируется как проблема, таков: можно ли признать СМИ институтом гражданского общества, и если так, то какова именно его правовая форма? От ответа на этот вопрос будут зависеть и другие ответы, например, как СМИ соотносятся с другими институтами гражданского общества, распространяется ли тогда на законодательство о СМИ общая часть условного «права институтов гражданского общества», а также каково приемлемое в демократическом обществе соотношение государства и СМИ?

Необходимо начать с того, что разговор о СМИ как об институте гражданского общества не в полной мере кажется сегодня конституционно-правовым. Действующее российское конституционное законодательство не использует термина как «институт гражданского общества». Между тем, понимание того, чем должны являться институты гражданского общества имеется у государствоведов далеко не только на основании знаний из области политической социологии или общей теории государства и права. Проблемы развития институтов гражданского общества – это часть профильной конституционно-правовой доктрины. Существуют и некоторые совершенно отчетливые исторические параллели, показывающие, что законодательство в этой области некогда могло пойти по иному пути и мы были бы знакомы с данным термином в конституционной юриспруденции гораздо более основательно.

<sup>373</sup> К примеру легальное понятие средств массовой информации в Законе РФ о СМИ 1991 г. в ст. 1 определяет их как «периодическое печатное издание, сетевое издание, телеканал, радиоканал, телепрограмма, радиопрограмма, видеопрограмма, кинохроникальная программа, иная форма периодического распространения массовой информации под постоянным наименованием (названием)». См.: Закон РФ от 27.12.1991 № 2124-1 (ред. от 24.11.2014) «О средствах массовой информации» // Российская газета. № 32. 08.02.1992.

Речь, например, о проекте Конституции РФ, разработанном к 1993 г. Конституционной комиссией, в структуре которого существовал раздел третий «Гражданское общество» с отдельной главой IX «Массовая информация»<sup>374</sup>.

Термин «гражданское общество» в литературе используется в разных значениях<sup>375</sup>. Однако это совершенно не может являться препятствием для его серьезного рассмотрения в правовых исследованиях. Например, такие термины, как «организация» или «институт», гораздо более многозначны, но это не мешает их широкому хождению. Что говорить, если даже в отношении понятий «государство» или «право» среди ученых нет единства. Чаще всего под «гражданским обществом» сегодня предлагается понимать либо некое качественное состояние развития общества (которое в доминирующей европейской традиции противостоит государству)<sup>376</sup>, либо совокупность организаций, характеризующихся активной позицией по актуальным социально-политическим вопросам и отличающихся широким фронтом собственных инициатив<sup>377</sup>.

На наш взгляд на нынешнем этапе развития государствено-ведческой доктрины под гражданским обществом можно понимать такое состояние развития относительно независимой от государства и экономики части публичной сферы обще-

---

<sup>374</sup> Авакьян С.А. Конституция России: природа, эволюция, современность. М., 1997. С. 318.

<sup>375</sup> См., например, обзор основных взглядов на использование термина «гражданское общество»: Авакьян С.А. Конституционное право России. Учебный курс. В 2-х т. Том 1. М., 2010. С. 497.

<sup>376</sup> Данную постановку вопроса мы встречаем еще у Д. Локка и Ш. Монтескье (см., например: Хархордин О. Проект Достоевского // Pro et contra. Том 2. 1997. № 4), но окончательно теоретически закреплена ее можно считать в гегелевской «Философии права», согласно которой гражданское общество представляет собой сферу реализации особенных, частных целей и интересов отдельной личности, «в гражданском обществе каждый для себя – цель, все остальное для него ничто». См. Гегель Г. Философия права. М.: Мысль, 1990. С. 228.

<sup>377</sup> В объемном теоретическом исследовании по этому вопросу Дж. Коэн и Э. Арато выводят современное представление о гражданском обществе как о совокупности корпораций сословного общества средневековой Европы: См.: Джин Л. Коэн, Эндрю Арато. Гражданское общество и политическая теория. Пер. с англ. / Общ. ред. И. И. Мюрберг. М.: Издательство «Весь Мир», 2003. С. 134.

ства, в котором граждане мобилизованы для беспрепятственного выражения активной жизненной позиции по насущным общественным интересам с помощью добровольных ассоциаций<sup>378</sup>. Наиболее важными для конституционно-правового рассмотрения чертами институтов гражданского общества, т. е. субъектов, населяющих пространство гражданских инициатив<sup>379</sup>, являются следующие:

- 1) их деятельность по содержанию должна носить общественно-политический характер;
- 2) институты не должны быть встроены в систему органов государственной власти или участвовать в осуществлении ее функций;
- 3) их функционирование не должно быть направлено на извлечение прибыли<sup>380</sup>.

Благодаря первому указанному признаку можно признать, что совершенно не все общественные объединения могут быть признаны институтами гражданского общества, поскольку деятельность многих из них может быть направлена на удовлетворение культурно-бытовых потребностей или вовсе служить способом организации досуга (например, общество филателистов или краеведческий клуб). Хотя ясно, что на таком общем уровне рассуждений пока невозможно привести единственный, четкий и компактный критерий деятельности, которую можно было бы признать общественно-политической.

Кроме того, в настоящее время в этом вопросе слишком многое зависит от политической конъюнктуры, которая не позволяет разобраться даже со строго формальными параметрами. К примеру, анализ реализованной сегодня в законодательстве инициативы об «иностранных агентах» свидетельствует о

---

<sup>378</sup> Данная позиция обосновывается в отдельной публикации автора. См: Шевряев С. Н. Перспективные направления развития категории гражданского общества // Конституционное и муниципальное право. 2007. № 16. С. 2 – 10.

<sup>379</sup> С точки зрения других знакомых коннотаций их можно сравнить с «общественностью», которая сильно отличается от «народных масс» или «электората».

<sup>380</sup> Именно это принципиальное разграничение независимых гражданских институтов с органами власти и коммерческими юридическими лицами и позволяет называть их в западной социологии «третьим сектором».

желании максимально расширить перечень таких субъектов, правда, с целью обеспечения в их отношении контрольных функций государства<sup>381</sup>. Но, возможно, это способно привести и к обратному эффекту, поскольку большое число организаций, не помышлявших ранее об участии в политической жизни, законом теперь склоняются к тому, чтобы рассматривать себя в этом контексте.

Немаловажно также и то, что организации, по своей форме или характеру деятельности не приспособленные к ведению общественно-политической работы, в своем развитии могут приобрести со временем (или на определенный период времени) черты институтов гражданского общества. Так, например, может случиться с профсоюзами, которые прибегнут к выдвиганию политических лозунгов, а также религиозными организациями, национально-культурными автономиями, цеховыми профессиональными (типа адвокатуры) или саморегулируемыми организациями и т.д.

Однако почему же эти общие наблюдения о формальных признаках институтов гражданского общества оказываются важными для понимания специфики правового статуса средств массовой информации? Прежде всего, это важно для того, чтобы СМИ как основной проводник конституционно гарантированного идеологического многообразия не были растворены ни в государстве, ни в бизнесе, т. е. с одной стороны, не стали бы инструментом государственной пропаганды при непосредственном руководстве или курировании со стороны отдельных государственных органов и должностных лиц, с другой стороны, чтобы повседневная хозяйственная сторона деятельности органа печати не возобладали над его содержательной общественно-политической функцией.

Специфика СМИ, в работе которых перемешаны политические, правовые, организационные, экономические и техно-

<sup>381</sup> ФЗ от 20.07.2012 № 121-ФЗ (ред. от 04.06.2014) «О внесении изменений в отдельные законодательные акты РФ в части регулирования деятельности некоммерческих организаций, выполняющих функции иностранного агента» // Российская газета. № 166. 23.07.2012.

логические моменты, делает разговор о формальном выражении и защите их общественных задач гораздо более детальным, чем разговор об общих признаках институтов гражданского общества.

Во-первых, надо признать, что не только могут иметь место, но и существуют как норма жизни СМИ, которые могут быть только государственными (например, газеты для официального опубликования нормативных актов) или только коммерческими (к примеру, журналы такого рода, которые называют «мужскими» или «женскими»). Поэтому все СМИ автоматически не могут быть причислены к лику институтов гражданского общества.

Во-вторых, основным признаком в возможности признания за СМИ черт института гражданского общества является его преимущественный тематический профиль, который должен быть общественно-политическим. Например, журнал теоретической астрофизики, издаваемый на средства авторов-ученых, даже при таком негосударственном и некоммерческом финансировании не приобретает черт гражданского активизма, т.е. СМИ должны быть обращены на проблемы, которые принято именовать общественными, которые касаются не столько большинства людей (в этом плане не должно быть конкуренции, например, журналам о личном здоровье или семье), сколько касаются именно проблем публичной жизни, которые в соответствующей национальной культуре принято обсуждать максимально широко, т. е. о социальных проблемах, проблемах общества.

В-третьих, в структуре участников организации по производству и распространению СМИ необходимо идентифицировать тот организационный элемент, который претендует на то, чтобы СМИ рассматривалось в контексте гражданского общества. Проблема заключается в том, что действующий Закон о СМИ предусматривает возможность формирования различных комбинаций в этой «геометрии отношений», выделяя, учредителя, собственника, редакцию, издателя, распространителя,

вещателя, телеканал, сетевое издание и т.д. Организационно каждый из этих элементов может быть выделен в самостоятельное юридическое лицо, может быть выделен в качестве отдельного звена в структуре одного юридического лица. Но вполне допустим вариант, когда даже этого последнего разделения формально не происходит, например, в случае, когда все указанные функции СМИ представлены в деятельности миниатюрного коллектива, а то и вовсе одного человека (например, в рамках скромной городской газеты с собственной материальной базой, а чаще – в случае с сетевыми СМИ).

Итак, что это за организационный элемент, который можно признать относящимся к гражданскому обществу? Собственник, как владелец материальных фондов организации по выпуску СМИ, или вещатель, реализующий техническую возможность распространения телерадиоканалов на основе лицензии, и большинство других перечисленных выше субъектов, осуществляют лишь хозяйственные, технологические и иные задачи обслуживания инфраструктуры, связанной с рождением и распространением свободной общественной мысли. Таким образом, лишь только один элемент этой «геометрии отношений» может быть признан институтом гражданского общества – это редакция. Согласно ст. 2 Закона о СМИ «под редакцией средства массовой информации понимается организация, учреждение, предприятие либо гражданин, объединение граждан, осуществляющие производство и выпуск средства массовой информации». Следовательно, если редакция организационно выделяема в самостоятельную структуру, то именно она и должна идентифицироваться в конституционном праве как институт гражданского общества. При этом редакция в этом самостоятельном качестве теоретически может быть организована как юридическое лицо, либо как группа физических лиц, вовсе не связанных гражданским законодательством. Редакционный коллектив может быть в полном составе представлен в форме общественного объединения без образования юридического лица или с таковым. Но и в этом

случае статус редакции не поглощается и не заменяется статусом общественного объединения, просто один и тот же коллектив людей выступает в разных подсистемах отношений для реализации разных же с точки зрения законодательства задач.

Сложнее вроде бы обстоит дело с ситуацией, когда редакция выделена организационно, но лишь в рамках корпоративной структуры юридического лица, либо не выделена вовсе (например, в указанном выше случае, когда у миниатюрного коллектива не разделены функции журналиста, собственника, издателя и т. д.). Однако, если принимать в расчет правовую логику, связанную с необходимостью защиты гражданских институтов от государства, либо от капитала, а именно это является сущностной проблемой теории гражданского общества, то вопрос перестает быть сложным. Так, в случае слитного существования редакции, собственника и т. д. в одном лице, все это организационное единство, должно считаться институтом гражданского общества.<sup>382</sup> В случае, когда редакция выделяется в качестве элемента корпоративной организационной структуры, то здесь можно выделить две стороны проблемы. Во-первых, данное юридическое лицо, которое включает в себя редакцию в качестве элемента, должно быть защищено от государства в своем целостном организационном единстве. Во-вторых, также и внутри корпоративной структуры юридического лица редакция должна быть защищена, но на этот раз от собственника.

В настоящее время в специализированных работах по конституционно-правовым проблемам гражданского общества признание СМИ в качестве института гражданского общества стало привычным<sup>383</sup>. А в работах, которые особо посвящены

<sup>382</sup> На наш взгляд, если профилируемый источник информации будет посвящен общественно-политической тематике, то законодательство, имея в виду идею развития идеологического многообразия, могло бы рассматривать такую организацию как институт гражданского общества даже если этот небольшой коллектив единомышленников предпочтет для себя какую-то коммерческую юридическую форму своего существования.

<sup>383</sup> См., например: Гавриленко В.И. Гражданское общество и правовое государство: проблема обеспечения синхронного развития // Конституционное

СМИ как институту гражданского общества таковым собственнно признается редакция<sup>384</sup>. Т.е. в литературе рассмотрение СМИ в этом качестве перестало носить какой-то спорный характер, а при детальном разбирательстве устраняются сомнения в отношении признания редакции в качестве института гражданского общества.

Но каковы же следствия признания редакции общественно-политического СМИ институтом гражданского общества? Прежде всего, речь идет о системе правовых механизмов, позволяющих обеспечить независимость такой редакции в качестве представителя общественного сектора, как от бизнеса, так и от государства. Действующий Закон о СМИ прочерчивает направления такой защиты достаточно явственно. Для защиты от «власти капитала», т. е. для защиты от собственника в системе корпоративных отношений, имеется возможность гарантировать ее формальные параметры посредством приня-

---

развитие России: Межвуз. сб. науч. ст. Саратов, 2006. Вып. 7. С. 37; Матузов Н.И. Актуальные проблемы теории права. Саратов, 2003. С. 395; Гриб В.В. СМИ как институт гражданского общества // Информационное право. 2010. № 1. С. 32 – 35; Сусликов С. А. Конституционно-правовое регулирование средств массовой информации в РФ: Автореф. дис. ... канд. юрид. наук. Саратов, 2007.

<sup>384</sup> Так, например, согласно позиции А.А. Уварова «редакция СМИ в лице возглавляемого главным редактором коллектива журналистов и выступает надлежащим субъектом, идентифицирующим СМИ в системе правоотношений гражданского общества и государства... Для деятельности СМИ характерны все принципы деятельности гражданского общества, а именно: самоуправление; инициативный (добровольный) порядок создания и деятельности; невмешательство в деятельность СМИ со стороны властных структур и других субъектов права; плюрализм выражения своего мнения; конкуренция (все СМИ и его представители имеют равные права и обязанности, гарантируются от незаконного ограничения их деятельности, не имеют привилегий по отношению друг к другу); координация (не находятся в чем-либо административном подчинении и действуют на свободной равноправной основе). Весьма разнообразен арсенал инструментов журналистской деятельности: различные журналистские расследования, интервью, комментарии каких-либо фактов и событий. Наиболее ценным качеством СМИ как института гражданского общества является их публичность и одновременность воздействия на широкий круг людей». См.: Уваров А.А. Средства массовой информации как институт гражданского общества (правовые аспекты) // Российская юстиция. 2014. № 6. С. 45 – 48.



тия устава редакции<sup>385</sup>, прямо прописанная в Законе о СМИ<sup>386</sup>. Однако необходимость принятия устава редакции (с направлением его копии в регистрирующий орган) сама по себе не способна обеспечить редакции защиту от вмешательства: закон здесь предельно диспозитивен, указывая, например, в ст. 18, что «учредитель не вправе вмешиваться в деятельность средства массовой информации, за исключением случаев, предусмотренных настоящим Законом, уставом редакции, договором между учредителем и редакцией (главным редактором)». Т.е. оказывается, что в самом уставе можно предусмотреть направления вмешательства собственника или учредителя. Мы полагаем, что для большинства СМИ это абсолютно приемлемая ситуация, но для тех редакций общественно-политических СМИ, которые соответствуют признакам института гражданского общества такое положение дел не является нормой. Закон в этом случае должен предусматривать не про-

<sup>385</sup> Правовые возможности редакции по обеспечению своей независимости, в том числе с помощью положений устава редакции были и предметом официального рассмотрения. – См., например: О некоторых вопросах перерегистрации средств массовой информации в связи со сменой учредителя и необходимости внесения соответствующих изменений в устав СМИ (Экспертное заключение СПИС при Президенте РФ от 31.03. 2000 г. № 23 (88)) // Законодательство и практика средств массовой информации. 2000. № 4. С. 18 – 19.

<sup>386</sup> Согласно ст. 20 Закона о СМИ «Устав редакции средства массовой информации принимается на общем собрании коллектива журналистов – штатных сотрудников редакции большинством голосов при наличии не менее двух третей его состава и утверждается учредителем.

В уставе редакции должны быть определены:

- 1) взаимные права и обязанности учредителя, редакции, главного редактора;
- 2) полномочия коллектива журналистов - штатных сотрудников редакции;
- 3) порядок назначения (избрания) главного редактора, редакционной коллегии и (или) иных органов управления редакцией;
- 4) основания и порядок прекращения и приостановления деятельности средства массовой информации;
- 5) передача и (или) сохранение права на наименование (название), иные юридические последствия смены учредителя, изменения состава соучредителей, прекращения деятельности средства массовой информации, ликвидации или реорганизации редакции, изменения ее организационно-правовой формы;
- 6) порядок утверждения и изменения устава редакции, а также иные положения, предусмотренные настоящим Законом и другими законодательными актами». Закон РФ от 27.12.1991 № 2124-1 (ред. от 24.11.2014) «О средствах массовой информации».

сто возможности по сути договорного регулирования степени вмешательства учредителя или собственника в творческую деятельность редакции (пусть «принятие» устава редакционным коллективом и его «утверждения» учредителем формально в Законе и разведены), а конкретные нормативные параметры, характеризующие, например, признаки вмешательства как недопустимого поведения собственника или учредителя.

К их числу могут быть отнесены следующие положения:

1) собственник вправе определять общую политику СМИ, если это происходит открыто и публично, поскольку это является необходимым условием перспективного планирования бизнеса, а возможно, и основанием его интереса к финансированию издания;

2) владелец СМИ, ориентируясь на общие показатели продаж или объемы аудитории программы, вправе в каком-то виде по согласованию с главным редактором в текущем режиме определять приоритетные темы, затрагиваемые в СМИ. Однако владелец СМИ ни при каких условиях не вправе предопределять выводы журналистов по конкретным проблемам общественной дискуссии;

3) собственник не вправе оказывать в любой форме давление на редакцию в целом или на журналистов применительно к конкретной теме, событию, персоналиям. Однако он вправе участвовать в формировании редакционного коллектива;

4) собственник не вправе запрещать выход в свет каких-либо материалов, за исключением случаев, когда есть прямая угроза нарушения законодательства. Возможно закрепление и иных аналогичных принципов. Определение в законе содержания профессиональной самостоятельности редакции весьма важно, т. к. это позволит не отсылочно и формально, как в действующем Законе, а содержательно определить характер взаимоотношений редакции и собственника СМИ<sup>387</sup>.

Если собственник не готов выдерживать эти принципы творческой независимости в отношении редакции обществен-

---

<sup>387</sup> См. подробнее по этому вопросу: Обсуждение проектов закона о СМИ. М., 2003. С. 126-127.

но-политического СМИ как института гражданского общества, то у него всегда есть возможность развить другой стиль взаимодействия с редакцией, работающей на рынке массовой информации в другом профиле деятельности, например, в развлекательном журнале или телепередаче.

Следует указать, что наличие законодательного определения принципов независимости редакции не является неотъемлемой принадлежностью в развитых зарубежных правовых системах. Однако необходимо отдавать себе отчет в том, что в странах, которые формируют облик приемлемого регулирования в сфере свободы слова, существует давняя и весьма авторитетная культура невмешательства в деятельность подобного рода. Вот что, например, отмечает профессор М. Прайс: «российский закон о СМИ существенно отличается от соответствующего раздела американского законодательства, которое обычно не предписывает конкретного устройства внутренней структуры газетной или телевизионной редакции. В Соединенных Штатах, как и во многих других странах, не существует юридической гарантии «независимости» редактора от издателя, сколь желанной ни кажется эта цель. В той мере, в которой редактор де-факто обладает независимостью, это является, как правило, лишь следствием традиции, и только в редких случаях — контракта, но отнюдь не конституционного или статутного права»<sup>388</sup>. По этой причине указание на то, что данный институт независимости редакции от собственника не имеет зарубежных аналогов означает не более чем то, что бывает трудно установить какой-то конкретный фрагмент в зарубежном законе, который можно было бы с легкостью «имплементировать». Однако в этих странах существует помимо норм и развитая практика, и культура, которую нельзя «переписать» и вставить в российское законодательство. И действительно, заимствование этих неформализованных, но объективно существующих в правовой культуре сторон жизни

---

<sup>388</sup> См.: Как много значит устав редакции и как мало значения ему придают // Законодательство и практика средств масс-медиа. 2001. № 4. С. 8.

пока нам удастся в гораздо меньшей степени.

Итак, особый статус редакции общественно-политического СМИ как института гражданского общества позволяет ей сформировать механизмы защиты профессиональной, творческой независимости от владельца имущественных фондов юридического лица в рамках его корпоративной структуры. Но какие механизмы защищают СМИ как институт гражданского общества от государства?

Узкий вариант рассмотрения этой проблемы, показывает, что правовой способ защиты СМИ от государства установлен в виде запрета цензуры и гарантирования свободы слова. Это принципиально важно, но недостаточно: при таком варианте защита СМИ как института гражданского общества носит чересчур локальный характер. Выше мы обращали внимание на ограниченность такого подхода. С позиции классической естественно-правовой доктрины сложно описывать особенности развития политики в сфере СМИ в государствах позитивистского склада юридической культуры. Оценка спорадических проявлений нарушений свободы слова со стороны государства в виде установления в законодательстве чрезмерных ограничений на распространение информации или уличение представителей власти в фактах предварительной цензуры совершенно не соответствует логике сложившейся у нас системы отношений и уровню проблемы. Поэтому необходимо привлечь более широкий взгляд к данному вопросу. К этому нас прямо обязывает российская Конституция, предусмотревшая принцип идеологического плюрализма в качестве не больше и не меньше, а основы конституционного строя российского государства. И в этом смысле мы должны рассматривать не отдельные казусы, а систему отношений, которая должна вытекать из Конституции РФ, прежде всего, на институциональном уровне взаимодействия государства как такового и всех средств массовой информации вместе взятых, т. е. понимаемых как институт.

В этом плане необходимо подвергнуть разбору, например, такие проблемы: насколько конституционной является поста-

новка вопроса о возможности государственного управления в сфере СМИ; каким может быть приемлемый дизайн органов регулирования в области производства и распространения массовой информации; может ли государство выступать в качестве участника внутреннего общественно-политического диалога; если государственные СМИ возможны в демократическом обществе, то каков должен быть их статус и параметры деятельности, и т. д.

В первую очередь имеет смысл рассмотреть вопрос о том, каким образом государство институализирует свое внимание к проблемам циркуляции массовой информации в обществе. Для трезвой оценки ситуации требуется очистить понимание государства в этом вопросе от посторонних коннотаций, лишенных правового содержания. Поэтому следует оговориться, что государство мы здесь понимаем не в каком-то философском или нравственном смысле как «страну» или как некий результат выражения общенародной воли, а, прежде всего, как государственный аппарат, обезличенную систему государственных органов.

Результат богатой исторической практики развитых стран в области построения свободного и при этом безопасного общественно-политического диалога сводится главным образом к минимизации присутствия государства. Неприкосновенность со стороны государственной машины области идей и смыслов является одной из наиболее глубинных основ в современном восприятии ценности личной свободы человека. Распространяемая на область публичных идеалов и развиваемая в рамках более широкой системы социальной коммуникаций, вовлекающей в диалог большое число людей, личная свобода приобретает черты свободы политической. Так из субъективной свободы мысли и слова (или свободы самовыражения) согласно конституционной теории рождается свобода печати (принятая в аспекте современных технологий распространения данных она трактуется как свобода массовой информации).

Превратившись для абсолютистских режимов в смертоносное оружие, свобода печати становится привычной целью

для пристального внимания со стороны государства и сопутствующего ему правового регулирования. И действительно, сегодня можно констатировать, что в современном мире существует множество стабильных политических режимов, которые в этом вопросе предельно активны (например, КНДР, Иран и пр.), более того, среди них есть весьма экономически успешные (к примеру, КНР, Сингапур, Саудовская Аравия), однако, перечень таких стран не включает ни одного государства, которое считалось бы демократическим. Многие из них лишены таких претензий или имеют свое понимание демократии. В Российской Федерации правовые идеи, отраженные в Конституции 1993 г., сформированы на базе европейской правовой традиции и правопонимания. В период конституционных реформ конца 80-х - начала 90-х гг. XX века в России был четко продекларирован отказ от прежнего нестандартного взгляда на систему и устройство политических отношения (в отличие от того же Китая). Следовательно, пока российский Основной закон основан на традиционном для европейских стран понимании демократии, модель отношения к участию государства в сфере общественно-политического диалога также должна предусматривать минимизацию его активности в этой сфере.

В проявлении отношения государства к сфере смыслов есть две основных стороны, важных для юридической оценки. Во-первых, государство может выступать как организатор отношений, во-вторых, государство может являться участником, стороной общественно-политического диалога. Рассмотрим первый обозначенный момент.

Никто не может отказывать государственным органам в праве регулировать общественные отношения, поскольку они специально для этого создаются. Однако, вопрос усложняется, когда мы начинаем смотреть на этот вопрос более пристально. Во-первых, необходимость правового регулирования должна быть мотивирована реально существующей, а не надуманной проблемой. Во-вторых, в нем есть смысл, когда другие соци-

альные регуляторы (например, моральные нормы или профессиональные стандарты) перестают справляться с негативными проявлениями в деятельности субъектов. В-третьих, объем и детальность регулирования очевидно должны быть соразмерны проблеме, которую необходимо устранить. Формальный регламент может оказаться сложнее последовательности поведения в общественной практике, поэтому чрезмерное усложнение системы ролей и механизмов действий в силу того, что его нельзя избежать в виду общеобязательности правовых установлений, может свести его к абсурду и попросту уничтожить общественное отношение. Вполне возможно, что соответствующая общественная потребность, если она достаточно актуальна, будет достигаться тогда в рамках какого-то другого отношения, которое не всегда может быть столь привычной или удобной для освоения в рамках традиционной правовой логики, зато работающей на практике.

Наконец, правовое регулирование — это далеко не единственная задача государственных органов и не исключительная возможность проявления их активности. Помимо установления нормы государственные органы обеспечивают контроль за их реализацией и применяют санкции к нарушителям. Сложно оспаривать право законодательных органов устанавливать систему отношений в любой области, когда это выдерживает указанные выше параметры необходимости в правовом регулировании и его объеме. Также деятельность судебных органов в отношении устранения нарушений логична и вовсе не может быть лимитирована, поскольку их подключение к системе отраслевых отношений в виде оценки деятельности соответствующих субъектов осуществляется только при нарушении ими установленных норм. Однако потребности применения мер государственного контроля органами исполнительной власти или применение ими административных санкций вызывают множество вопросов.

Главный из таких вопросов применительно к нашему предмету, т.е. к области производства и распространения массовой

информации, заключается в том, что активность органов исполнительной власти в сфере конституционно-правовых по своему содержанию отношений если и может как-то быть проявлена в практике, то только в виде крайнего исключения. Надо прямо признать, что даже сама по себе постановка вопроса об «администрировании» общественно-политической дискуссии в обществе абсурдна и прямо противоречит смыслу конституционных стандартов в этой сфере. Образно говоря, роль исполнительных органов в этой конкретной области отношений – это роль скорой помощи, которая приезжает по запросу к тяжело больному, чтобы вернуть его к жизни, а не роль инструктора по плаванию для группы малолетних детей, впервые увидевших воду.

Между тем, в настоящее время отечественный дизайн системы органов власти в области массовых коммуникаций указывает на вполне характерные акценты. После комплексной реформы законодательства о СМИ 2011 г. система государственного управления в данной сфере предусматривает множество обязательных случаев обращения субъектов отношений к исполнительным органам для того чтобы их деятельность по производству и распространению возымела соответствующий закону характер. Что касается сектора вещания, то здесь система допуска к деятельности по распространению информации особенно многослойна.

В первую очередь желающему получить право распространять информацию в этой технологической форме необходима лицензия на вещание. Но для того, чтобы претендовать на это, вещателю для начала потребуется получить статус редакции средства массовой информации, либо заключить договор с редакцией,<sup>389</sup> а также обеспечить свое соответствие серии ограничений, предусмотренных для вещателей Законом о

---

<sup>389</sup> См. п. 3 Положения о лицензировании телевизионного вещания и радиовещания, утвержденного Постановлением Правительства РФ от 08.12.2011 № 1025 (ред. от 01.12.2014) «О лицензировании телевизионного вещания и радиовещания» // СЗ РФ. 2011. № 51. Ст. 7536.



СМИ.<sup>390</sup> Т.е. на этом начальном этапе необходимо выдержать требования закона в отношении исходных параметров статуса, чтобы принять участие в процедуре получения лицензии на вещание. Формально это фиксируется соответствующим правительственным ведомством (Роскомнадзор)<sup>391</sup> в форме регистрации СМИ и регистрации копии устава редакции<sup>392</sup>.

Собственно лицензия на вещание выдается правительственным ведомством на десять лет в результате применения соответствующей лицензионной процедуры, при которой к лицензиату предъявляется более десятка лицензионных требований<sup>393</sup>.

После получения лицензии на вещание ее обладателю необходимо получить «право на вещание» в рамках автономной процедуры: как правило, в результате конкурса, который организует то же правительственное ведомство<sup>394</sup>. Право на вещание технически присваивается специально образуемой этим ведомством конкурсной комиссией, куда входят главным образом федеральные или региональные чиновники (последние - в случае получения права на вещание в соответствующем

---

<sup>390</sup> См. ст. 19.1 Закона о СМИ, где предусмотрены ограничения в отношении иностранцев как учредителей и иностранного капитала в составе собственности организации. См.: Закон РФ от 27.12.1991 № 2124-1 (ред. от 24.11.2014) «О средствах массовой информации».

<sup>391</sup> Его полное официальное наименование сегодня – Федеральная служба по надзору в сфере связи, информационных технологий и массовых коммуникаций.

<sup>392</sup> См. соответственно ст. 8 и ч. 5 ст. 20 Закона о СМИ.

<sup>393</sup> П. 4 Положения о лицензировании телевизионного вещания и радиовещания, утвержденного Постановлением Правительства РФ от 08.12.2011.

<sup>394</sup> П. 1 Положения о проведении конкурса на получение права осуществлять наземное эфирное вещание, спутниковое вещание с использованием конкретных радиочастот, утвержденного Постановлением Правительства РФ от 26.01.2012 № 25 (ред. от 01.12.2014) «О выделении конкретных радиочастот для вещания с использованием ограниченного радиочастотного ресурса (наземного эфирного вещания, спутникового вещания), проведении конкурса, взимании единовременной платы за право осуществлять наземное эфирное вещание, спутниковое вещание с использованием конкретных радиочастот и признании утратившими силу некоторых актов Правительства РФ» // СЗ РФ. 2012. № 6. Ст. 670.

регионе)<sup>395</sup>.

Далее следует еще одна процедура «выделения частоты», которая реализуется тем же ведомством<sup>396</sup>. В ходе данной процедуры проводится «проверка совместимости» вещательного оборудования. Поэтому если вещатель планирует осуществлять трансляцию телерадиоканалов самостоятельно, то необходимо также представить «лицензию на оказание услуг связи для целей эфирного вещания»<sup>397</sup>. Сама эта лицензия выдается в соответствии с законодательством о связи<sup>398</sup> другим подразделением все того же Роскомнадзора.

Оставляя в стороне вопросы о несовершенстве регулирования собственно административной процедуры лицензирования<sup>399</sup>, поскольку это не является предметом нашего рас-

---

<sup>395</sup> Приказ Роскомнадзора от 25.05.2012 № 522 (ред. от 28.02.2014) «Об утверждении Положения о Федеральной конкурсной комиссии по телерадиовещанию» (Зарегистрировано в Минюсте России 29.05.2012 № 24376) // Российская газета. № 122. 31.05.2012.

<sup>396</sup> См. «Правила выделения конкретных радиочастот для вещания с использованием ограниченного радиочастотного ресурса (наземного эфирного вещания, спутникового вещания)», утвержденные Постановлением Правительства РФ от 26.01.2012 № 25 (ред. от 01.12.2014) «О выделении конкретных радиочастот для вещания с использованием ограниченного радиочастотного ресурса (наземного эфирного вещания, спутникового вещания), проведении конкурса, взимании единовременной платы за право осуществлять наземное эфирное вещание, спутниковое вещание с использованием конкретных радиочастот и признании утратившими силу некоторых актов Правительства РФ» // СЗ РФ. 2012. № 6. Ст. 670.

<sup>397</sup> См. ч. 2 п. 5 Правил выделения конкретных радиочастот для вещания с использованием ограниченного радиочастотного ресурса (наземного эфирного вещания, спутникового вещания), утвержденных указанным постановлением.

<sup>398</sup> См. ст. 32 ФЗ «О связи» от 07.07.2003 № 126-ФЗ (ред. от 21.07.2014, с изм. от 01.12.2014) (с изм. и доп., вступ. в силу с 01.03.2015) // СЗ РФ. 2003. № 28. Ст. 2895.

<sup>399</sup> К примеру, уже довольно давно учеными ставится вопрос о законности единовременной платы «за право осуществлять вещание» (сейчас взимание подтверждено указанным Постановлением Правительства № 25 от 26.01.2012 № 25 в ред. от 01.12.2014 г.). Вызывает сомнение его правовая природа, а также его соотносимость с НК РФ, который не устанавливает сборов подобного рода. О других неустранимых проблемах см., например: Дунаев П. К. Новое в законодательстве РФ о средствах массовой информации и о связи // СПС КонсультантПлюс. 2012.

смотрения, обратим внимание на то, что пока мы касались лишь последовательности «допуска» нового субъекта на аудиовизуальный рынок. Ведь помимо этого правительственные ведомства после выдачи лицензии осуществляют лицензионный контроль, в рамках которого ими может быть поставлен вопрос о невыполнении условий лицензии. Для административно-правовой логики он выглядит нормальным, но взятый в системе рассмотрения конституционно-правовых гарантий общественного дискурса такой механизм представляется прямым приглашением к скрытой правительственной цензуре<sup>400</sup>. Это наглядно видно еще из того, что к вещателям могут быть применены такие санкции, как приостановление или аннулирование лицензии<sup>401</sup>. В случае, когда вещатель и редакция организационно разделены и представляют собой разные юридические лица, это может не выглядеть вмешательством в сферу свободы слова, чего нельзя сказать в случае, если подобного рода санкция применена к юридическому лицу, где эти правовые функции слиты воедино.

Все выше сказанное в отношении лицензирования вещания касается аудиовизуальных СМИ. В сфере печатных СМИ, однако, не существует фактической основы (подобной ограниченному радиочастотному ресурсу), чтобы государство дополнительно лицензировало там какую-то деятельность или вводило дополнительные процедуры. Но средств контроля и так достаточно. К примеру, обеспечивается процедура регистрации СМИ, в связи с которой средству массовой информации может быть отказано в регистрации, свидетельство о регистрации может быть признано недействительным, либо регистрация СМИ может быть отменена. Кроме того, деятель-

<sup>400</sup> См. например, ч. 2 ст. 31.6 Закона о СМИ: «Предметом проверок лицензиата являются содержащиеся в документах сведения о его деятельности, состояние используемых при осуществлении лицензируемого вида деятельности технических средств, распространяемые телеканалы или радиоканалы, принимаемые лицензиатом меры по соблюдению лицензионных требований, исполнению предписаний об устранении выявленных нарушений лицензионных требований».

<sup>401</sup> См. ст. 31.7 Закона о СМИ.

ность средства массовой информации может быть прекращена или приостановлена по иску регистрирующего органа<sup>402</sup>. Таким образом, диапазон средств административного воздействия на субъектов системы производства и распространения информации как в сфере вещания, так и в сфере печати весьма велик.

Между тем, конституционно-правовая логика говорит о том, что такая практика порочна в своей основе. Единственное направление государственного администрирования, где активность исполнительных органов оправдана – это лицензирование деятельности связи при осуществлении эфирного вещания. В данном случае ограниченный естественный ресурс (радиочастотный спектр) или ограниченный технический ресурс (если речь о позиции вещательного канала в мультиплексе доступных средств распространения сигнала) должен управляться административно во избежание помех для нормального качества вещания. Правда даже и здесь при наличии определенной корпоративной солидарности орган государственного управления в определенной части «гражданского» электромагнитного спектра вполне могли бы заменить саморегулируемые организации.

Что касается всех остальных поводов проникновения государственного администрирования в сферу общественно-политических коммуникаций, то они весьма проблематичны с точки зрения конституционного права. Даже регистрация СМИ, которая кажется совершенно логичной в Законе о СМИ должна рассматриваться как ограничение. В чем именно ее цель, если реально существует механизм организационной и правовой защиты редакционной независимости и если существует развитое законодательство о юридических лицах? Очевидно, что цель состоит в четкой идентификации для государства источника информации и круга ответственных за его распространение. Это охранительная по своей сути политика, связанная с необходимостью поставить под контроль инфор-

---

<sup>402</sup> См. ст.ст. 13 – 16.1 Закона о СМИ.

мационные потоки для того, чтобы оперативно «установить и обезвредить». Но это негодная постановка вопроса для демократического государства. Разве у правоохранительных органов недостаточно собственных ресурсов для отслеживания потенциальной подрывной пропаганды? Регистрация СМИ с точки зрения конституционно-правовой логики может иметь смысл, чтобы защищать производителей информации, журналов, а не подавлять раздражающие «огневые точки».

Таким образом, мы установили, что общая логика, определяющая возможности административного регулирования и контроля в сфере СМИ ограничена правовым содержанием общественных отношений (об этом мы отдельно говорили выше в рамках фрагмента об информационном праве – см. параграф 2 данной главы). Так, деятельность по распространению массовой информации имеет конституционно-правовое содержание, а деятельность в области связи – административно-правовое. Ситуация, когда правительственное ведомство контролирует динамику развития конституционно-правовых отношений, является совершенно ненормальной.

В этом плане для адекватной оценки текущего положения дел полезно еще раз обратить внимание, что административные функции в области производства и распространения массовой информации (а это, напомним, регистрация СМИ, выдача лицензии на вещание, предоставление права на вещание, выделение частоты, выдача лицензии в области связи для целей радиовещания) реализуются одним правительственным ведомством (Роскомнадзором)<sup>403</sup>. Может быть это и «удобно» с точки зрения реализации принципа «одного окна», но нужно ли вообще это окно? Кроме того, можно обратить внимание на то, что в случае с Роскомнадзором речь идет именно о «ведомстве», т. е. о подразделении системы федеральных ор-

---

<sup>403</sup> Постановление Правительства РФ от 16.03.2009 № 228 (ред. от 27.12.2014) «О Федеральной службе по надзору в сфере связи, информационных технологий и массовых коммуникаций» (вместе с «Положением о Федеральной службе по надзору в сфере связи, информационных технологий и массовых коммуникаций») // СЗ РФ. 2009. № 12. Ст. 1431.

ганов исполнительной власти даже не самого высокого уровня: Роскомнадзор подчинен Минкомсвязи<sup>404</sup>, оно подчинено Правительству РФ<sup>405</sup>, его возглавляет Председатель, назначаемый Президентом РФ с согласия Государственной Думы. Иными словами, нынешнее положение вещей в области государственного органического дизайна в сфере регулирования отношений в области массовой информации и публичного общественного дискурса не просто немного ненормально, но и весьма запущено.

Как же в таких условиях можно было бы определить приемлемое направление, в котором, учитывая все текущие проблемы и условности, целесообразно двигаться? Если принимать за основу наиболее высокие и качественные с точки зрения правовой культуры общеевропейские стандарты, о которых мы говорили в первом параграфе данной главы, то ориентир мог бы быть таким.

За основу в этих рассуждениях можно взять идею о соот-

---

<sup>404</sup> Новая структура органов в этой сфере была создана путем преобразования в 2010 г. См.: п. 5 Указа Президента РФ от 12.05.2008 № 724 (ред. от 10.09.2014) «Вопросы системы и структуры федеральных органов исполнительной власти» // Российская газета. № 100. 13.05.2008; Постановление Правительства РФ от 02.06.2008 № 418 (ред. от 27.12.2014) «О Министерстве связи и массовых коммуникаций РФ» // СЗ РФ. 2008. № 23. Ст. 2708.

<sup>405</sup> Поскольку в ч. 1 ст. 32 Закона о Правительстве РФ деятельность в сфере массовой информации и массовых коммуникаций не указана, следовательно, профильное ведомство является «правительственным», а не «президентским». См.: Федеральный конституционный закон от 17.12.1997 № 2-ФКЗ (ред. от 12.03.2014) «О Правительстве РФ» // СЗ РФ. 1997. № 51. Ст. 5712. Именно этому мы видим подтверждение в официальном описании действующей структуры федеральных органов исполнительной власти. См.: Указ Президента РФ от 21.05.2012 № 636 (ред. от 31.03.2015) «О структуре федеральных органов исполнительной власти» // СЗ РФ. 2012. № 22. Ст. 2754. Хотя, можно отметить, что такое положение существовало не всегда. Начиная с первых лет пребывания у власти первого Президента России Б. Н. Ельцина данный профиль исполнительной деятельности по понятным политическим причинам считался «президентским», особенно это касалось разных организационных вариаций ведомства, ответственного за телевидение (например, Федеральная служба по телевидению и телерадиовещанию). Очевидно, что при нынешнем политическом ландшафте в настолько непосредственном формальном президентском контроле уже необходимости.

ношении так называемых моделей внешнего и внутреннего плюрализма. Модель внешнего плюрализма связана с возможностями регулирования коммуникаций преимущественно рыночными процессами. Она характеризуется практически неограниченным многообразием источников информации и управляется лишь наличием или отсутствием интереса со стороны потребителей. Модель же внутреннего плюрализма предполагает такую содержательную форму подачи материала, где каждая порция информации внутри себя плюралистически пропорциональна<sup>406</sup>. Очевидно, что фактическая ситуация в области сетевых технологий информации и органов периодической печати в большей степени соответствует модели внешнего плюрализма. В то же время телерадиовещание, ставшее продуктом массового потребления в эпоху тоталитарных идеологий в Европе и укрепившееся в разгар последующего блокового противостояния в течение XX века, в основном требует внутреннего плюрализма. Оговоримся, что степень этой связи проявлялась в зависимости от страны весьма по-разному. В государствах «восточного блока» до последних дней социалистических режимов существовало безальтернативное государственное вещание, но в остальных случаях имело место то или иное сочетание государственных (публичных) телерадиовещательных каналов и коммерческих. Сегодняшний уровень развития технологий, в особенности технологии передачи цифрового сигнала, причем по различным каналам связи (наземное эфирное вещание в разных диапазонах, спутниковое вещание, кабельное телевидение, «сетевое» (онлайновое) телевидение и т. д.) склоняет и этот сектор распространения информации в сторону модели внешнего плюрализма.

В этой связи необходимо выстраивать и задачи органов власти: в подавляющем большинстве случаев роль государства состоит в развитии и защите рынка СМИ. Так в максималь-

<sup>406</sup> Хоффман-Рим В. Структурные элементы новой системы радио и телевидения // Право радио и телевидения в России. На пути к новой организации электронной прессы. Сб. симпозиума института Ханса Бредо. На рус., нем. яз. Гамбург, СПб., 1994. С. 57 – 58.

ной степени можно обеспечить плюрализм информации, в том числе и мнений в отношении общественно-политической повестки. Однако, в той степени, в которой мы сочтем идею внутреннего плюрализма, прежде всего отдельных телерадиоканалов, не лишенной смысла, можно признать целесообразным и более явное участие государства, которое бы обеспечило в информационном поле общезначимую повестку, к которой коммерческие телеканалы могут не питать особого интереса. Разумеется, такое участие государства не может быть связано с прямым государственным контролем.

Как мы уже знаем из приведенного ранее обзора общеевропейских правовых стандартов, органы регулирования вещательной деятельности должны являться независимыми, подлежать специальному порядку финансирования, а руководство ими должно осуществляться коллегиально<sup>407</sup>. Члены таких органов назначаются, как правило, высшими органами государственной власти совместно (Высший аудиовизуальный совет во Франции, Национальный совет по вопросам вещания в Польше), либо парламентом (Чехия, Исландия, Турция)<sup>408</sup>. В странах, где существует культура доверия правительству, допускается назначение членов органов независимого вещательного контроля центральными исполнительными органами власти (Великобритания, другие страны Северной Европы).

Следует обратить внимание, что эти независимые органы нацелены не на некую оценку баланса разнообразия информации во всем секторе национального вещания. Это не только не реалистично, но важнее, что такая постановка вопроса противоправна. Поэтому основная задача данных органов заключается в том, чтобы следить за соблюдением разнообра-

<sup>407</sup> Рекомендация Комитета министров Совета Европы государствам-участникам о независимости и функциях регулирующих органов в вещательном секторе. Rec(2000)23 от 20. 12. 2000 г. См. документ, например, на сайте Совета Европы: URL: [http://www.coe.int/t/dghl/standardsetting/media/Doc/Translations/Russian/Rec%282000%29023&ExpMem\\_ru.pdf](http://www.coe.int/t/dghl/standardsetting/media/Doc/Translations/Russian/Rec%282000%29023&ExpMem_ru.pdf) (дата обращения – 30.05.2015 г.).

<sup>408</sup> Робилар С. Общественный контроль за деятельностью электронных средств массовой информации в Европе // Правовые вопросы лицензирования телерадиовещания / Под ред. А.Г.Рихтера. М., 2000 г. С. 324.



зия мнений и формальных пропорций в том предельно узком секторе вещания, который законодательством предназначен для того, чтобы предлагать обществу взвешенную, внутренне плюралистическую информацию.

Что касается сектора печатных СМИ, то наиболее успешной организационной моделью является модель саморегулирования печатной прессы в рамках профессионального сообщества журналистов. Данная модель может предполагать создание централизованных Советов по делам прессы, взаимодействующих более или менее тесно с государственными органами. При этом можно отметить, что органы саморегулирования формируются из авторитетных представителей как прессы, так и широкой общественности, на прочную основу поставлена юридическая служба таких органов, для осуществления контроля за соблюдением норм журналистской этики и правил делового соперничества органы наделяются квазисудебными полномочиями, а также полномочиями по наложению штрафов и порицаний. «За спиной» органов саморегулирования часто стоят авторитетные ассоциации издателей, рекламодателей, которые поддерживают советы по печати рыночными методами воздействия на нарушителей.

Интересно, что в нашей стране к концу 90-х гг. начинала складываться пусть и скромная, но вполне определенная практика в отношении обоих указанных аспектов. Так, в первом случае можно выделить инициативу по формированию Высшего совета по защите нравственности телевизионного вещания и радиовещания<sup>409</sup>. Конечно, законопроект об этом органе регулирования был посвящен в основном указанной в его названии проблеме, но нам интересна постановка вопроса о том, что может быть создан некий государственный орган, который не будет подчинен Правительству, а сформируется на паритетной основе высшими органами власти по аналогии с

---

<sup>409</sup> ФЗ «О Высшем совете по защите нравственности телевизионного и радиовещания в РФ», а также комментарии юристов // Законодательство и практика средств массовой информации. 1999. № 3 (55). С. 3.

Центральной избирательной комиссией РФ<sup>410</sup>.

Второе направление получило развитие в практике деятельности Союза журналистов России, мнение которого часто отличалось от официальной позиции властей. Также отчасти это касается и Судебной палаты по информационным спорам при Президенте РФ. Этот «общественно-государственный» орган с квазисудебными функциями, образованный в связи с положительным опытом работы Третейского информационного суда в 1993 г., за несколько лет своей деятельности смог сформировать значительный пласт практических решений, рекомендаций и экспертных заключений в области защиты свободы массовой информации<sup>411</sup>. Однако, Судебная палата со своими специфическими функциями не вписалась в структуру новой Администрации Президента<sup>412</sup>.

<sup>410</sup> Проект ФЗ № 97700190-2 «О Высшем Совете по защите нравственности телевизионного вещания и радиовещания в РФ» (внесен в 1997 г. депутатами ГД ФС РФ А.В. Апаринной, Т.А. Астраханкиной Н.В. Бердниковой, Г.Б. Волчек, С.С. Говорухиным, Н.Н. Губенко, Т.М. Гудимой, Н.А. Зацепиной, А.А. Зотиковым, И.Д. Кобзоном, Е.В. Максимовым, М.А. Менем, М.В. Сеславинским, В.М. Тарасовым, Н.М. Чеховской). Между тем, данная идея не была потеряна в ГД. Так, в законопроекте с таким же названием, но уже 2011 г. предлагается такой вариант его формирования: «Состав Совета не является постоянным. Одного члена Совета рекомендует Президент РФ, одного – Совет Федерации ФС РФ, одного – Правительство РФ. По пять представителей рекомендуются каждой фракцией ГД ФС РФ» (п. 1 ст. 5). «Персональный состав Высшего совета по защите нравственности в области телевизионного вещания и радиовещания в РФ утверждается постановлением ГД ФС РФ и действует на срок полномочий депутатов. Утверждение состава Совета проводится в течение трех месяцев со дня начала работы ГД РФ очередного созыва» (п. 3 ст. 5). См.: проект ФЗ № 601457-5 «О Высшем совете по защите нравственности в области телевизионного вещания и радиовещания в РФ» (внесен депутатами ГД ФС РФ В.И. Кашиным, В.Н. Федоткиным, А.В. Апаринной, Ю.В. Афонинным, С.П. Обуховым, Н.А. Останиной, Н.В. Разворотневым, Н.Ф. Рябовым, А.Е. Локоть, В.С. Никитиным, Д.Г. Новиковым, В.С. Шурчановым).

<sup>411</sup> См., например: Судебная палата по информационным спорам при Президенте РФ. 1996 – 1997. Решения рекомендации, экспертные заключения / Под ред. проф. А. Б. Венгерова. М.: Прогресс, 1997; Судебная палата по информационным спорам при Президенте РФ: 1994 – 1996. Нормативные акты. Практика. Комментарии / Под ред. проф. А. Б. Венгерова. М.: Право и закон, 1997.

<sup>412</sup> См. п. 2 Указа Президента РФ «О формировании Администрации Президента РФ» от 03. 07. 2000 г. № 1013 с изм. 17. 08. 2000 г. № 1521 // СЗ РФ. 2000. № 23. Ст. 2387.

В результате, согласно общеевропейской модели, формы присутствия исполнительных органов власти в системе регулирования и контроля в сфере публичного общественно-политического дискурса крайне ограничены. Во-первых, не существует «профильных» ведомств, которые специализировались бы не контроле информационных потоков и контроле деятельности субъектов информационного рынка. Подобные органы если и создаются, то только в отношении каналов публичного-правового (общественного) вещания и являются независимыми по отношению к системе исполнительных органов власти. Во-вторых, исполнительные органы власти активно присутствуют в тех подсистемах информационных отношений, которые не связаны с содержанием информации, а являются обслуживающими. Это в частности, выдача лицензий на деятельность в области связи, расследование правонарушений, совершенных с использованием средств массовой информации и т.д.

Таким образом, если в качестве отдаленного ориентира, который будет обозначать маршрут развития российского законодательства о СМИ, мы будем использовать стандарты Совета Европы, то при реформировании системы государственных органов следует отказаться от специализированных правительственных ведомств в сфере массовой информации. Правильная с точки зрения современного конституционного права постановка вопроса — это формирование парламентом или на паритетной основе высшими государственными органами особого Совета по делам общественного вещания, а также стимулирование развития процессов профессионального саморегулирования в остальной части телевизионного рынка и рынка печатной прессы.

Что касается позиции государства как регулятора сферы общественных отношений по поводу производства и распространения массовой информации, то было бы крайне желательно вместо насыщенной детализированной системы административно-правового регулирования предложить более

открытую и продуктивную систему отношений, которая бы гарантировала соблюдение конституционного принципа идеологического плюрализма. Представляется, что на смену «цветущей сложности» административных циркуляров, которая с точки зрения практики общественно-политического диалога не только отцвела, но пожухла и где-то местами осыпалась, должна прийти понятная, авторитетная и реалистичная простота регулирования, которая была бы основана на конституционно-правовой логике и базировалась на принципе идеологического плюрализма и здравом смысле.

Вторая сторона основных проблем, которую мы выделили в качестве заглавной для рассмотрения возможности проявления государства в сфере смыслов (помимо правового регулирования) – это государство как участник массово-информационных отношений.

Восприятие государства в качестве стороны общественно-политического диалога изначально проблематично. Ведь кто же тогда будет другой стороной этого диалога, общество, народ, партии? Какие бы ни подбирались варианты, мы видим, что такая постановка вопроса приводит к автоматическому противопоставлению интересов государственных органов и интересов других, «негосударственных» субъектов. Здесь определенно читаются некоторые смысловые аналогии с традиционной марксистской философией, которая подобные характеристики применяла для описания пороков капиталистического общества, в котором государственный аппарат целиком поставлен на службу капитала. Также по собственной истории мы видели такой официальный взгляд на устройство политических отношений, который прямо допускал существование монополии одной политической идеологии на конституционном уровне. Здесь изначально взгляд советского права был настолько оригинальным, что вовсе отрицал необходимость идеологического плюрализма. Поэтому в результате, если мы сегодня не готовы смотреть на действующую систему органов власти в марксистском духе, т.е. как противореча-

щую интересам народа, и не готовы признать идеологическую монополию, подобную существовавшей при советском строе, то надо согласиться с тем, что на концептуальном уровне отсутствуют оправдания, в соответствии с которыми государственный аппарат может являться оратором в общественном политическом диалоге.

Существуют различные формы активности государственных органов в системе распространения массовой информации, все они связаны либо с установлением правовых норм в этой области (путем ограничений или поощрения отдельных сторон дискуссии), либо с контролем за их соблюдением. Между тем, варианты проникновения государства в качестве самостоятельного участника в систему общественного диалога, когда государственный орган или должностное лицо «производит» некую информацию, которая потребляется затем в обществе, все же имеют место. Их характер показывает, насколько это исключительная практика.

Во-первых, речь идет об опубликовании нормативных актов, т.е. нормативной правовой информации. Средства массовой информации, которые служат источниками официального опубликования нормативных актов и создаются только для этой цели, в соответствии действующим Законом о СМИ справедливо освобождены от регистрации в качестве СМИ, т. к. это необычные СМИ<sup>413</sup>.

Во-вторых, должностные лица и государственные служащие в случаях, когда это является частью их служебных обязанностей, могут и должны высказывать в средствах массовой информации официальную позицию соответствующего органа власти в отношении текущих событий, оценка которых входит в пределы их компетенции. Таковы, например, официальные заявления пресс-секретарей государственных органов. В ряде случаев законодательство допускает выражение собственной позиции, личной оценки как в отношении общих общественно-политических вопросов, так и в отношении текущих дел,

---

<sup>413</sup> Ст. 12 Закона о СМИ.

по которым представитель государства вправе принимать решение. Наибольшая свобода в этом смысле имеется у депутатов законодательных органов власти, а также у выборных должностных лиц, т. е. политических фигур, для которых высказывание позиции по общественно-политической повестке является частью профессиональной деятельности. Однако судьи или государственные служащие скованы в выражении личной общественно-политической позиции или профессионального мнения по вопросам, которые находятся на их текущем рассмотрении либо законом<sup>414</sup>, либо служебной и профессиональной этикой<sup>415</sup>.

В-третьих, государственные органы обязаны обеспечивать общественность информацией о своей деятельности. Например, в сети «Интернет» органы государственной власти и местного самоуправления должны обнародовать такие разновидности сведений, как «общую информацию» о государственном органе, информацию о его нормотворческой деятельности, об участии в целевых и иных программах, международном сотрудничестве, сведения об официальных визитах и о рабочих поездках руководителей и официальных делегаций, информацию о результатах проверок, проведенных органом власти, тексты официальных выступлений, статистическую информацию о деятельности, информацию о кадровом обеспечении, информацию о работе органа власти<sup>416</sup>. Все эти информаци-

---

<sup>414</sup> Согласно п. п. 10 п. 1 ст. 17 Закона о госслужбе «В связи с прохождением гражданской службы гражданскому служащему запрещается: ... допускать публичные высказывания, суждения и оценки, в том числе в средствах массовой информации, в отношении деятельности государственных органов, их руководителей, включая решения вышестоящего государственного органа либо государственного органа, в котором гражданский служащий замещает должность гражданской службы, если это не входит в его должностные обязанности» // ФЗ от 27.07.2004 № 79-ФЗ (ред. от 31.12.2014, с изм. от 06.04.2015) «О государственной гражданской службе РФ» // СЗ РФ. 2004. № 31. Ст. 3215.

<sup>415</sup> К примеру, участие судьи в ток-шоу о кулинарии или в учебной телепрограмме о покере не запрещено законом, однако это вполне может трактоваться как несоблюдение требований к судейской профессии.

<sup>416</sup> Ст. 13 ФЗ от 09.02.2009 № 8-ФЗ (ред. от 28.12.2013, с изм. от 01.12.2014) «Об обеспечении доступа к информации о деятельности государственных органов и органов местного самоуправления» // Российская газета. № 25. 13.02.2009.

онные обязанности государственных органов продиктованы концепцией права граждан на информацию и конституционной идеей отчета государства перед обществом о проделанной работе. Таким образом обеспечивается «открытость», «транспарентность» органа власти, которая является средством противодействия коррупции и бюрократизма в государственном аппарате. То есть и здесь мы видим, что государство не превращается в свободного оратора, а отчитывается перед обществом.

Все прочие гипотетически возможные варианты, когда государство выступает в качестве источника информации, также должны быть обозначены в законе, но всякий раз речь должна идти о распространении фактической информации, связанной с обслуживанием их полномочий. Если государство становится источником оценок общественно-политических событий или даже предоставляет фактическую информацию, которая прямо не связана с их полномочиями, велика вероятность, что речь идет о манипуляциях общественным мнением, о государственной пропаганде.

В этом плане самая большая проблема для оценки качества текущего российского законодательства о СМИ — это существование государственных СМИ. Декларируется, что государственные СМИ создаются преимущественно для распространения информации о важнейших событиях государственной значимости, российское законодательство приводит даже перечень таковых<sup>417</sup>. Однако что государственные СМИ делают все остальное эфирное время, свободное от показа ключевых событий политико-правовой жизни? Чем они тогда отличаются от коммерческих? Что является основой их финансового процветания, если финансируются они в известной мере из государственного бюджета? Что является основой их институциональной стабильности, каким образом назначается и перед кем отчитывается руководство государственных теле-радиоканалов?

---

<sup>417</sup> Ст. ст. 5 и 6 ФЗ от 13.01.1995 № 7-ФЗ (ред. от 12.03.2014) «О порядке осуществления деятельности органов государственной власти в государственных средствах массовой информации» // СЗ РФ. 1995. № 3. Ст. 170.

Основой для понимания системы отношений в этой области является несколько следующих норм. Согласно действующему закону о СМИ «в целях сохранения и обеспечения единого информационного пространства Российской Федерации и обеспечения населения социально значимой информацией» Президент РФ утверждает перечень общедоступных телерадиоканалов<sup>418</sup>. Они распространяются на всей территории России на основе технических мощностей оператора связи ФГУП РТРС<sup>419</sup>. Далее: почти половина из поименованных в соответствующем в перечне телеканалов (в т. ч. Россия-1, Россия-2, Россия-24, Россия-К), а также и все указанные в перечне обязательные к распространению радиоканалы (Вести ФМ, Маяк, Радио России) принадлежат ФГУП ВГТРК<sup>420</sup>. При этом руководитель (генеральный директор) ВГТРК назначается и освобождается от должности Президентом РФ<sup>421</sup>, а трудовой договор с ним заключает подчиненная Минкомсвязи Роспечать<sup>422</sup>.

Еще одной проблемой, связанной с системой отношений в сфере СМИ является ситуация, свидетельствующая о наличии якобы каналов «курирования» крупнейших коммерческих средств массовой информации представителями известных высоких официальных инстанций посредством общения с владельцами и административным руководством соответствующих компаний. Данные свидетельства периодически просачиваются в прессу<sup>423</sup>, но обсуждать их в настоящем научном исследовании не представляется возможным.

---

<sup>418</sup> Ст. 32.1 Закона о СМИ.

<sup>419</sup> Российская телевизионная и радиовещательная сеть.

<sup>420</sup> Указ Президента РФ от 24.06.2009 № 715 (ред. от 11.08.2014) «Об общероссийских обязательных общедоступных телеканалах и радиоканалах» // Российская газета. № 114. 25.06.2009.

<sup>421</sup> П. 30 Устава ФГУП ВГТРК, утвержденный Постановлением Правительства РФ от 26.02.2004 № 111(ред. от 05.08.2014) «О Всероссийской государственной телевизионной и радиовещательной компании» // СЗ РФ. 2004. № 10. Ст. 865.

<sup>422</sup> Федеральное агентство по печати и массовым коммуникациям.

<sup>423</sup> Например, через информационные вбросы нашумевшей некогда «хакерской группировки» «Шалтай Болтай» и т. п.



Каким же образом потребность в трансляции общих политических смыслов, представлений о лояльности и национальных интересах, потребность в наличии некоего камертона в существующие какофонии идей, регулируемой якобы рынком, отражена в европейской правовой модели? Разумеется, речь идет об общественном телерадиовещании (которое часто также именуется публично-правовым). Скажем несколько слов о том, в чем его особенность, чем оно отличается от государственного телевидения и как в этой модели реализуется концепция внутреннего плюрализма. В литературе принято оценивать особенности общественного телевидения по трем основным направлениям: руководство, содержание, финансирование.

Одним из наиболее развитых является немецкий опыт в этом вопросе. Задачи публично-правовых телерадиокомпаний, которые призваны быть независимыми от государства и ориентированными только на общее благо, определяют и их внутреннюю организацию. Так, за создание программ отвечает генеральный директор, который также нанимает на работу сотрудников телерадиокомпаний и обладает правом давать им указания. В свою очередь его назначает и контролирует Совет телерадиокомпаний. Он представляет собой «коллективный орган, состоящий из работающих на общественных началах лиц, которые выдвигаются для решения этой задачи законодательно определяемым кругом общественно релевантных групп, однако в своей деятельности не связаны указаниями этих групп, а, напротив, должны представлять интересы всего общества. К общественно релевантным группам относятся среди прочих и представители профсоюзов, экономических союзов, церквей, партий, а также представители государства. Число последних, правда, не может превышать «соответствующую долю», для того, чтобы исключить господство в них государства. Именно этим внутриплюралистическим составом телерадиосовета структурно обеспечивается пропорциональ-

ность публично-правовых телерадиопрограмм»<sup>424</sup>. За деятельностью общественных телерадиовещательных станций и их советов в ряде стран могут осуществлять надзор специальные государственные органы, создаваемые часто парламентами или высшими органами власти на паритетной основе<sup>425</sup>.

Содержательная политика предусматривает совершенно особое качество распространяемой информации. Прежде всего, программные требования предполагают включение в сетку вещания значительной доли просветительских, образовательных, детских, юношеских передач. Разумеется, особое внимание уделяется общественно-политическим программам и новостям. Однако общественный вещатель в качестве основного требования своего функционирования имеет соблюдение внепартийности, корректности и пропорциональности. Это означает, что в рамках вещания должны быть учтены интересы национальных, религиозных, политических меньшинств, должна предоставляться трибуна представителям разнообразных социальных и демографических групп. Реализация концепции «внутреннего плюрализма» обязывает к тому, чтобы любые комментарии, особенно в общественно-политических программах были сбалансированы в рамках одной передачи, программы<sup>426</sup>.

Что касается схемы финансирования общественных телерадиоканалов, то она также продиктована идеей независимости. Финансовая стабильность общественных вещательных станций базируется на диверсификации источников поступлений. Важнейшим из них, но не всегда с точки зрения объема резервов, а, скорее, с позиции обеспечения восприятия

---

<sup>424</sup> Шулер-Хармс М. Организация контроля над радио и телевидением // Право радио и телевидения в России. На пути к новой организации электронной прессы. Сб. симпозиума института Ханса Бредо. На рус., нем. яз. Гамбург, СПб., 1994. С. 174 – 175.

<sup>425</sup> Робилар С. Общественный контроль за деятельностью электронных СрМИ в Европе // Правовые вопросы лицензирования телерадиовещания / Под ред. А.Г. Рихтера. М., 2000. С. 323.

<sup>426</sup> Воинов А. Общественное телевидение и радио в Западной Европе // Законодательство и практика средств массовой информации. 1995. № 4. С. 4.

общественных телеканалов как «доверенных лиц» общества, является абонентская плата. Она ежегодно взимается с домохозяйств и уже этим способствует вниманию и критическому восприятию гражданами информации общественных СМИ. Другие возможные источники поступления средств – это государственные субсидии, доходы от размещения рекламы, доходы от предоставления дополнительных услуг и частные пожертвования<sup>427</sup>.

Необходимо отметить, что в действительности в России имела место и получила развитие инициатива создания общественного телерадиовещания<sup>428</sup>. Можно сказать, что она была воплощена удачно с той точки зрения, что соответствующий телеканал создан и существует<sup>429</sup>. Однако его влияние его влияние в российском эфире крайне незначительно. Общественное телерадиовещание не заменило государственное, а развивается в качестве скромного эксперимента и занимает примерно такое же место в системе российского государственного и частного вещания, какое в системе коммерческого и общественного вещания западных стран занимают специализированные государственные каналы прямых трансляций заседаний органов власти<sup>430</sup>. По существу, для того чтобы ради-

---

<sup>427</sup> Румпхорст В. Финансирование путем лицензионного сбора: краеугольный камень общественного вещания // Общественное телерадиовещание: Документы, комментарии, рекомендации. СПб., 2000. С. 159.

<sup>428</sup> Инициатива была обозначена в президентском послании Д. А. Медведева в 2011 г.: «...я предлагаю в ближайшее время решить вопрос о создании общественного телевидения, возможно, на базе одного из существующих федеральных каналов. В этом случае ни один из владельцев этого нового средства массовой информации не должен иметь определяющего влияния на принятие любых решений – ни государство, ни частный владелец. Уверен, что такое общественное телевидение может сделать нашу информационную среду более конкурентной и, соответственно, более интересной». См., например: URL: <http://www.garant.ru/products/ipo/prime/doc/70009436/> (Последняя дата обращения – 30.05.15 г.).

<sup>429</sup> URL: <http://www.otr-online.ru/> (Последняя дата обращения – 30.05.15 г.).

<sup>430</sup> Для того чтобы оценить всю иронию ситуации, связанной с его возникновением, можно обратить внимание на норму п. 5 Указа Президента РФ от 17.04.2012 № 455 «Об общественном телевидении в РФ»: «Министерству обороны РФ проработать вопрос об использовании сети распространения телека-

кально сменить правовые настройки, приблизив российскую систему вещания к европейским стандартам, необходимо преобразовать государственные СМИ в общественные с их требованиями в области назначения руководства, содержательной политики и финансирования<sup>431</sup>.

Подводя итоги, можно сказать, что перспективы реформирования российского законодательства о средствах массовой информации будут связаны с решением следующих проблем.

Во-первых, необходимо сделать принципиальный выбор – следовать ли высочайшим правовым стандартам в этой области, который задан членством России в Совете Европы, или согласиться с необходимостью встать на путь длительного и пока в общем неопределенного поиска собственных оригинальных стандартов.

Во-вторых, требуется переформатирование органов власти в этой сфере таким образом, чтобы их новая система не допускала административно-правовых методов, методов государственного управления в сфере общественно-политических коммуникаций. Это предполагает, что вместо «профильного» правительственного ведомства, курируемого «наверху», появится организационная система, предусматривающая создание при участии парламента независимого совета по телерадиовещанию, а также крупных авторитетных органов журналистского саморегулирования в области печатной прессы.

В-третьих, поскольку в наши дни существование в демонала «Национальная телевизионная компания «ЗВЕЗДА», вещателем которого является открытое акционерное общество «Телерадиокомпания Вооруженных Сил РФ «ЗВЕЗДА», для распространения программ телеканала «Общественное телевидение России» и представить предложения в установленном порядке» // Российская газета. № 86. 19.04.2012.

<sup>431</sup> Практика учит не слишком доверять формальным декларациям, насколько бы они не казались революционными. На наш взгляд, фактическим признаком того, что «государственное» телевидение как инструмент пропаганды преобразовалось в «общественное» будет то, что основным его программным форматом будет не ток-шоу, а диалог экспертов, и что оно перестанет рассматриваться как источник развлечения, но превратиться в источник различных идей, позиций, суждений, с которыми зритель будет соглашаться или не соглашаться, спорить, а конечном итоге – делать новые, собственные выводы.

кратической стране государственного телевидения вызывает много нареканий, его обширная российская система должна быть преобразована в общественное телерадиовещание с точки зрения стандартов управления, содержательной политики и финансирования, которые гарантируют конституционное требование идеологического плюрализма.

Другие направления реформ законодательства о СМИ, сколь бы объемными они не представлялись с точки зрения нормативных массивов, которые должны быть освоены в российском законодательстве, имеют прикладной характер по сравнению с указанными выше (даже если мы говорим о таких серьезных пробелах российского законодательства, как отсутствие поддержки производителей общественно-политической информации на локальном уровне, несовершенство системы норм об ограничении концентрации и обеспечении прозрачности в сфере СМИ и др.)

## **ГЛАВА 6.**

# **Наднациональные стандарты в сфере деятельности институтов гражданского общества и внешнее влияние на политическую жизнь страны**

*(Шустров Д. Г.)*

## **§ 1. Формирование наднациональных стандартов в понимании гражданского общества, его структуры, ценностей и институтов**

### *1.1. Источники наднациональных стандартов в сфере деятельности институтов гражданского общества: общая характеристика.*

Россия, признавая себя частью мирового сообщества и провозглашая общепризнанные принципы и нормы международного права и международные договоры РФ составной частью своей правовой системы (преамбула, ч. 4 ст. 15 Конституции РФ), обязана считаться с универсальными международными и региональными наднациональными стандартами в той или иной области отношений, в т. ч. в сфере деятельности институтов гражданского общества.

Источники, в которых содержатся такие наднациональные стандарты, являются крайне разнообразными и составляют целую группу актов. Они отличаются по своей юридической силе и функциям.

Международные договоры, как универсального, так и регионального характера, особенно в сфере прав и свобод человека, являются главными источниками таких стандартов. В силу своей универсальности и общепризнанности, они легко могут выполнять роль ориентиров или стандартов. К числу таких договоров, например, относятся Международный пакт

о гражданских и политических правах 1966 г.<sup>432</sup>, Международный пакт об экономических, социальных и культурных правах 1966 г.<sup>433</sup> – в рамках ООН; Конвенция о защите прав человека и основных свобод 1950 г.<sup>434</sup> – в рамках Совета Европы.

Ряд международных договоров обладают специальными инструментами защиты, в т. ч. судебными и квази-судебными. Решения соответствующих органов также являются значимым источником наднациональных стандартов.

Например, согласно ст. 19 Конвенции о защите прав человека и основных свобод, в целях обеспечения соблюдения обязательств, принятых на себя Сторонами по настоящей Конвенции и Протоколам к ней, учреждается Европейский Суд по правам человека (далее – ЕСПЧ). Стороны обязуются исполнять окончательные постановления ЕСПЧ по делам, в которых они являются сторонами (ст. 46). В процессе разрешения конкретных дел ЕСПЧ осуществляет интерпретацию положений Конвенции 1950 г., тем самым раскрывая содержание заключенных в ней принципов.

Наднациональные стандарты в более развернутом, подробном виде содержатся в документах консультативных органов. Яркими примерами таковых являются Комиссия Совета Европы за демократию через право (Венецианская комиссия) и Бюро Организации по безопасности и сотрудничеству в Европе (ОБСЕ) по демократическим институтам и правам человека (БДИПЧ), обладающие значительным авторитетом и богатой практикой. Задачи у них схожие.

---

<sup>432</sup> Международный пакт о гражданских и политических правах. Принят резолюцией 2200 А (XXI) Генеральной Ассамблеи от 16.12.1966 г. // Ведомости Верховного Совета СССР. 1976. № 17. Ст. 291.

<sup>433</sup> Международный пакт об экономических, социальных и культурных правах. Принят резолюцией 2200 А (XXI) Генеральной Ассамблеи от 16.12.1966 г. // Ведомости Верховного Совета СССР. 1976. № 17. Ст. 1831.

<sup>434</sup> Конвенция о защите прав человека и основных свобод. Заключена в г. Риме 04.11.1950 г. (с изм. от 13.05.2004). Вместе с Протоколом № 1 (Подписан в г. Париже 20.03.1952 г.), Протоколом № 4 об обеспечении некоторых прав и свобод помимо тех, которые уже включены в Конвенцию и первый Протокол к ней (Подписан в г. Страсбурге 16.09.1963 г. Протоколом № 7 (Подписан в г. Страсбурге 22.11.1984 г.) // СЗ РФ. 2001. № 2. Ст. 163.

Венецианская комиссия имеет своей задачей предоставление юридических консультаций для государств-членов с целью помочь государствам, желающим привести свои правовые и институциональные структуры в соответствие с европейскими стандартами и международным опытом в области демократии, прав человека и верховенства закона. Комиссия помогает распространению и укреплению общего конституционного наследия. Комиссия готовит рекомендации для конкретных стран, а также исследования общего характера. Обычно запрос на подготовку заключения направляется от имени конкретного государства, однако Комитет министров, Парламентская ассамблея, Генеральный секретарь и Конгресс местных и региональных властей Совета Европы, а также любая международная организация или институт, участвующий в работе Венецианской комиссии, тоже могут обратиться к ней с просьбой о подготовке заключения. Проект заключения готовится экспертами, обсуждается и принимается Комиссией на пленарном заседании. После принятия заключение становится публичным документом<sup>435</sup>.

БДИПЧ одной из своих задач имеет обеспечение поддержки, содействия и экспертизы государствам-участникам и гражданскому обществу в целях продвижения демократии, верховенства права, прав человека, толерантности и недискриминации. Бюро оценивает выборы, законодательство и дает государствам рекомендации о том как развивать и сделать устойчивыми демократические институты. Оно содействует законотворческой деятельности, совершенствованию правового регулирования и поддержке правовых реформ в государствах-участниках ОБСЕ. Эта задача осуществляется путем подготовки по запросу от конкретного государства-участника или от соответствующей миссии ОБСЕ обзоров законопроектов и действующего законодательства (заключений или комментариев) в соответствующей области, с тем чтобы обеспечить

<sup>435</sup> Международный пакт об экономических, социальных и культурных правах. Принят резолюцией 2200 А (XXI) Генеральной Ассамблеи от 16. 12. 1966 г.// Ведомости Верховного Совета СССР. 1976. № 17. Ст. 1831.



их соответствие международным стандартам в области прав человека и обязательствам, принятым в рамках ОБСЕ. После того как документ представлен адресату, он публикуется для всеобщего сведения. Бюро, индивидуально или совместно с другими организациями, готовит также исследования общего характера<sup>436</sup>.

Цель таких организаций и подготавливаемых ими документов состоит в оказании содействия государствам-участникам ОБСЕ и государствам-членам Совета Европы по гармонизации и приведению своего законодательства в соответствие с международными стандартами и обязательствами в области прав человека.

Документы представляют своего рода учебное пособие, правда ориентированное в первую очередь не на студентов (хотя также и на них), а на законодателей и правоприменителей. В них в обобщенном и систематизированном виде излагаются стандарты, почерпнутые из международных договоров, решений контрольных органов, практики государств и мнений экспертов с общепризнанной репутацией в соответствующей сфере. Такие документы имеют не только теоретический и образовательный эффект, но, будучи составлены на основе обязательных актов, они имеют практический эффект и значимость, поскольку могут послужить источником аргументации при возможных спорах.

Поскольку страны, которым адресованы данные документы, хотя и имеют много общего, значительно отличаются друг от друга, документы содержат лишь минимальные требования в отношении соответствия международным стандартам и тем самым рекомендуют только базовый уровень, которому должны соответствовать абсолютно все государства.

Документы основаны на многочисленных источниках международных стандартов. В первую очередь это основополага-

<sup>436</sup> См. информацию на официальном сайте БДИПЧ: <http://www.osce.org/odihr> (дата обращения: 25.08.2015.) и в его докладах, напр.: Работа БДИПЧ ОБСЕ и Венецианской комиссии в области содействия законотворческой деятельности. С. 7.

ющие универсальные и региональные международные акты. Кроме того, доклады основываются на обширной практике наднациональных контрольных органов, в т.ч. судебной. Немаловажно, что для объяснения (подтверждения) стандартов приводятся также примеры хорошей практики, сложившейся в отдельных государствах.

Практическая ценность подобных документов состоит в том, что в них представлен многолетний и несомненно заслуживающий внимания экспертный опыт.

Адресатами таких документов выступают в первую очередь законодатели, которые с их помощью при разработке и принятии законов смогут ориентироваться на международные стандарты в соответствующей области. Кроме того, доклады также востребованы в деятельности представителей других ветвей власти. Особую важность они приобретают в деятельности правосудия. ЕСПЧ регулярно приводит аргументы на основе таких документов в своих постановлениях. Конституционный Суд РФ (далее – КС РФ) также старается принимать во внимание данные документы при осуществлении конституционного правосудия<sup>437</sup>.

Значимы такие документы и для представителей гражданского общества, включая правозащитников, позволяющие им легко сравнить уровень правового регулирования в своей

<sup>437</sup> См.: п. 3.3 мотив. ч. Постановления КС РФ от 15.04.2014 г. № 11-П // Официальный интернет-портал правовой информации. (<http://www.pravo.gov.ru>) 16.04.2014 г.; п. 4.1 мотив. ч. Постановления КС РФ от 19.12.2013 г. № 28-П // Официальный интернет-портал правовой информации (<http://www.pravo.gov.ru>) 23.12.2013 г.; п. 2.2 мотив. ч. Постановления КС РФ от 22.04.2013 г. № 8-П // Официальный интернет-портал правовой информации (<http://www.pravo.gov.ru>) 24.04.2013 г.; п. 2.1 мотив. ч. Определения КС РФ от 4.04.2013 г. № 485-О // Официальный интернет-портал правовой информации (<http://www.pravo.gov.ru>) 29.04.2013 г.; п. 2.3 мотив. ч. Определения КС РФ от 06.03.2013 г. № 324-О // Официальный интернет-портал правовой информации (<http://www.pravo.gov.ru>) 27.03.2013 г.; п. 2.3 мотив. ч. Определения КС РФ от 05.03.2013 г. № 322-О // СЗ РФ. 2013. № 13. Ст. 1636; п. 2.4 мотив. ч. Постановления КС РФ от 14.02.2013 г. № 4-П // Официальный интернет-портал правовой информации (<http://www.pravo.gov.ru>) 19.02.2013 г.; п. 3.2 мотив. ч. Определения КС РФ от 5.06.2012 г. № 1058-О // Вестник КС РФ. 2013. № 1; п. 3.2 мотив. ч. Определения КС РФ от 07.02.2012 г. № 233-О-О // Вестник КС РФ. 2012. № 5.

стране с имеющимися международными стандартами в соответствующей сфере.

***1.2. Гражданское общество, его субъекты, пространство деятельности и принципы взаимоотношений между органами государственной власти и субъектами гражданского общества.***

Прежде чем перейти к анализу конкретных источников наднациональных стандартов в сферах деятельности институтов гражданского общества, обратим внимание на один интересный документ, подготовленный в рамках ООН, – **Практическое руководство для гражданского общества. Пространство для деятельности гражданского общества и система прав человека ООН**, подготовленное Управлением Верховного комиссара ООН по правам человека<sup>438</sup>. Очевидно, данный документ не может служить в качестве международного стандарта в сфере гражданского общества и, на первый взгляд, кажется немного наивным, тем не менее представляет определенный познавательный интерес.

Данное руководство не появилось на пустом месте, а является следствием ряда резолюций Совета по правам человека, касающихся пространства для деятельности гражданского общества: 12/2 от 1 октября 2009 г. о сотрудничестве с ООН, ее представителями и механизмами в области прав человека, 12/16 от 2 октября 2009 г. о свободе мнений и их свободном выражении, 21/16 от 27 сентября 2012 г. о правах на свободу мирных собраний и ассоциации, 22/6 от 21 марта 2013 г. о защите правозащитников, 22/10 от 21 марта 2013 г. о поощрении и защите прав человека в контексте мирных протестов, 24/21 от 27 сентября 2013 г. о пространстве для деятельности гражданского общества: создание и поддержание безопасных и благоприятных условий де-юре и де-факто и др.

<sup>438</sup> Практическое руководство для гражданского общества. Пространство для деятельности гражданского общества и система прав человека ООН. Подготовлено Управлением Верховного комиссара ООН по правам человека. См. текст на русском языке на официальном сайте: [http://www.ohchr.org/Documents/AboutUs/CivilSociety/CS\\_space\\_UNHRSsystem\\_Guide\\_ru.pdf](http://www.ohchr.org/Documents/AboutUs/CivilSociety/CS_space_UNHRSsystem_Guide_ru.pdf) (дата обращения: 25.08.2015.).

В Руководстве освещаются вопросы, относящиеся к работе субъектов гражданского общества. В нем дается рабочее определение терминов «гражданское общество» и «пространство для деятельности гражданского общества», приводится обзор условий и среды, необходимых для работы свободного и независимого гражданского общества, включая обзор соответствующих международных стандартов в области прав человека для обеспечения свободы выражения мнений, ассоциации и мирных собраний, а также права на участие в ведении государственных дел.

Субъекты гражданского общества определяются в Руководстве как индивиды и группы лиц, которые добровольно заняты в различных формах публичного участия и действуют на основе общих интересов, задач и ценностей, совместимых с целями ООН: поддержание мира и безопасности, реализация развития, поощрение и уважение прав человека.

В соответствии с данным определением субъекты гражданского общества, прямо или косвенно, в силу содержания или характера своей работы, преследуют цель поощрения и защиты прав человека. Они способствуют повышению осведомленности о правах, оказывают содействие объединениям, с тем чтобы они могли формулировать проблемы, разрабатывать стратегии, влиять на политику и законы и добиваться обеспечения подотчетности; собирают мнения объединений и направляют их в соответствующие инстанции, чтобы процессы принятия решений в отношении государственной политики могли быть в полной мере обоснованными; оказывают услуги лицам, которые находятся в опасном и уязвимом положении.

Далее в документе перечисляются возможные субъекты гражданского общества: правозащитники, включая интернет-активистов; правозащитные организации (НПО, ассоциации, группы поддержки пострадавшим); коалиции и сетевые структуры (например, по правам женщин, правам детей или экологическим проблемам, земельным правам, ЛГБТИ и т. д.); инвалиды и представляющие их организации; общинные группы

(коренные народы, меньшинства, сельские общины); группы верующих (церкви, религиозные группы); союзы (профсоюзы, а также профессиональные ассоциации, например ассоциации журналистов, ассоциации судей, юристов и адвокатов, ассоциации мировых судей, студенческие союзы); общественные движения (движения за мир, за демократию, студенческие движения); специалисты, непосредственно содействующие осуществлению прав человека (например, сотрудники гуманитарных организаций, адвокаты, врачи и медицинские работники); родственники и ассоциации жертв нарушений прав человека; публичные учреждения, которые занимаются деятельностью, направленной на поощрение прав человека (школы, университеты, научно-исследовательские структуры).

Очерчивается и примерная предметная сфера деятельности субъектов гражданского общества, которые активно пытаются разрешить проблемы и охватить вопросы, имеющие большое значение для общества: борьба с бедностью, коррупцией и экономическим неравенством; реагирование на гуманитарные кризисы, включая вооруженные конфликты; поощрение принципов верховенства закона и подотчетности; поощрение общественных свобод; пропаганда прозрачности государственных бюджетов; охрана окружающей среды; осуществление права на развитие; расширение прав и возможностей лиц, принадлежащих меньшинствам и другим группам риска; борьба с любыми формами дискриминации; поддержка мерам по предупреждению преступности; поощрение корпоративной социальной ответственности и подотчетности; борьба с торговлей людьми; расширение прав и возможностей женщин; борьба с разжиганием ненависти; расширение прав и возможностей молодежи; продвижение социальной справедливости и защита прав потребителей; предоставление социальных услуг.

В Руководстве дается определение понятию «пространство для деятельности гражданского общества», под которым понимается место в обществе, которое занимают субъекты гражданского общества; среда и рамки, в которых действует

гражданское общество; взаимоотношения между субъектами гражданского общества, государством, частным сектором и широкой общественностью<sup>439</sup>.

Наконец, в Руководстве перечисляются **принципы соблюдения прав человека, которые создают основу для взаимоотношений между органами государственной власти и субъектами гражданского общества:**

**Участие** — роль гражданского общества в жизни общества является общепризнанной, и субъекты гражданского общества вправе действовать независимо и отстаивать точки зрения, отличные от точек зрения государственных органов.

**Недискриминация** — все субъекты гражданского общества приглашаются к участию в общественной жизни и обеспечиваются возможностями для такого участия без какой-либо дискриминации.

**Достоинство** — органы государственной власти и субъекты гражданского общества преследуют общую цель улучшения жизни людей, выполняя при этом разные роли. Взаимное уважение имеет решающее значения для таких взаимоотношений.

**Транспарентность и подотчетность** — действия в публичных интересах требуют от государственных должностных лиц открытости, ответственности, ясности, транспарентности и подотчетности. Они также требуют от субъектов гражданского общества транспарентности и подотчетности друг перед другом и перед общественностью<sup>440</sup>.

### ***1.3. Верховенство права как ценность гражданского общества.***

Одной из значимых ценностей гражданского общества является принцип верховенства права. С одной стороны, только в подлинно гражданском обществе возможно осознание необходимости верховенства права. С другой стороны, без действия принципа верховенства права невозможно существование подлинно гражданского общества, основанного на плюрализме, равенстве и демократии.

<sup>439</sup> Там же, п. 2. С. 3 – 5.

<sup>440</sup> Там же, п. 3. С. 7.

Верховенство права является одним из столпов Совета Европы. В преамбуле **Устава Совета Европы 1949 г.**<sup>441</sup> провозглашается, что принцип верховенства права лежит в основе любой истинной демократии, а в ст. 3 специально оговаривается, что каждый член Совета Европы должен признавать принцип верховенства права. Принцип верховенства права фигурирует и в преамбуле **Конвенции о защите прав человека и основных свобод 1950 г.**

В **Документе Копенгагенского совещания Конференции по человеческому измерению СБСЕ** от 29 июня 1990 г.<sup>442</sup> провозглашается, что государства-участники преисполнены решимости поддерживать и развивать принципы справедливости, которые составляют основу правового государства. Они считают, что правовое государство означает не просто формальную законность, которая обеспечивает регулярность и последовательность в достижении и поддержании демократического порядка, но и справедливость, основанную на признании и полном принятии высшей ценности человеческой личности и гарантируемую учреждениями, образующими структуры, обеспечивающие ее наиболее полное выражение. Они подтверждают, что демократия является неотъемлемым элементом правового государства (п. 2 – 3).

В **Резолюции Парламентской ассамблеи Совета Европы** (далее — ПАСЕ) **1594 (2007) Принцип Rule of Law**<sup>443</sup> отмечает-

<sup>441</sup> Устав Совета Европы (ETS № 1). Принят в г. Лондоне 05.05.1949 г. // СЗ РФ. 1997. № 12. Ст. 1390. РФ присоединилась к Уставу 28.02.1996 г. (ФЗ от 23. 02. 1996 г. № 19-ФЗ). Устав вступил в силу для России 28.02.1996 г.

<sup>442</sup> Документ копенгагенского совещания Конференции по человеческому измерению СБСЕ, Копенгаген, 29.06.1990 г. // Обязательства ОБСЕ в области Человеческого измерения. Т. I. Сб. документов в тематическом порядке. 3-е изд. Варшава: Бюро ОБСЕ по демократическим институтам и правам человека (БДИПЧ), 2011. С. 104. Текст на русском языке см. на официальном сайте ОБСЕ: <http://www.osce.org/ru/odihr/elections/77677?download=true> (дата обращения: 25.08.2015.)

<sup>443</sup> Резолюция 1594 (2007) Принцип Rule of Law. Текст, принятый Постоянной комиссией, действующей от имени ПАСЕ, 23. 11. 2007 г. (см. док. 11343, доклад Комиссии по юридическим вопросам и правам человека, докладчик: г-н Юргенс). Текст см. на сайте ПАСЕ: [http://www.coe.int/T/r/Parliamentary\\_Assembly/%5bRussian\\_documents%5d/%5b2007%5d/%5bBratislava2007%5d/Res1594\\_rus.asp](http://www.coe.int/T/r/Parliamentary_Assembly/%5bRussian_documents%5d/%5b2007%5d/%5bBratislava2007%5d/Res1594_rus.asp) (дата обращения: 26.08.2015.).

ся, что понятие «Rule of Law», воспринимается европейскими нациями как общая ценность и основополагающий принцип достижения большего единства. Несмотря на всеобщую приверженность этому принципу различия в терминологии и в понимании этого термина как внутри Совета Европы, так и в его государствах-членах приводит к путанице. ПАСЕ обращает внимание на тот факт, что в некоторых молодых демократических государствах восточной Европы юристы в основном склоняются к пониманию термина «Rule of Law» как «supremacy of statute law», т. е. «верховенство закона». Однако термин «Rule of Law» следует переводить на русский как «верховенство права», так же как правильным переводом термина «Rule of Law» на французский язык является «preeminence du droit», а не «preeminence de la loi» (аналогичным образом термины «recht» и «droit» в выражениях Rechtsstaat/Etat de droit следует переводить на русский как «право»). Перевод термина «Rule of Law» как «верховенство закона» вызывает серьезную озабоченность, поскольку в некоторых этих странах все еще присутствует, несмотря на верховенство права, определенные традиции тоталитарного государства как в теории, так и на практике. Такая формалистическая интерпретация терминов «Rule of law» и «Etat de droit», а также «Rechtsstaat» противоречит сути как понятия «Rule of law», так и понятия «preeminence du droit». ПАСЕ подчеркивает необходимость обеспечения единообразного толкования принципов законности и отправления правосудия, которые содержат одни и те же основные элементы, присутствующие, в частности, в судебной практике ЕСПЧ, в какой бы формулировке эта концепция не использовалась в настоящее время в Совете Европы (п. 1, 3–5).

На основе поручения, содержащегося в Резолюции, Венецианская комиссия подготовила Доклад о верховенстве права, утвержденный ей на 86-й пленарной сессии (Венеция, 25–26 марта 2011 г.)<sup>444</sup>, в нем предприняла попытку дать общее опре-

<sup>444</sup> CDL-AD(2011)003rev Доклад о верховенстве права, утвержденный Венецианской комиссией на 86-й пленарной сессии (Венеция, 25–26 марта 2011 г.). Полный текст на русском языке см. на официальном сайте Комиссии Совета Европы за демократию через право (Венецианской комиссии): <http://www.>



деление принципа «верховенство права», которое должно помочь международным организациям, а также национальным и международным судам при толковании и применении этой основополагающей ценности, причем, сам характер такого определения должен быть таким, чтобы это обеспечивало его практическое применение. Среди необходимых составляющих верховенства права, а также правового государства, которые будут не только формальными, но и субстантивными или материальными, в Докладе указываются: законность, в т.ч. прозрачный, подотчетный и демократичный процесс принятия законодательства; правовая определенность; запрет на произвол; доступ к правосудию, обеспечиваемому независимыми и беспристрастными судами, в т. ч. судебное рассмотрение административных актов; соблюдение прав человека; недискриминация и равенство перед законом. Содержание каждого из перечисленных элементов подробно излагается. Кроме того, в качестве приложения, в Докладе содержится Контрольный список вопросов для оценки состояния верховенства права в отдельных государствах.

#### ***1.4. Источники наднациональных стандартов в сфере деятельности общественных объединений.***

Объединения являются важным элементом гражданского общества. Наличие сектора объединений является значимым индикатором развития как государства, так и самого общества, характеризуемого как гражданское. Существование многочисленных независимых объединений является признаком реализации права их членов на свободу собраний и объединений, и приверженности страны принципам демократического и политического плюрализма.

Объединения вносят существенный вклад в развитие и поддержание жизнеспособности демократического плюралистического общества, в частности, путем повышения осведомленности общества и активного участия граждан в обществе  
[venice.coe.int/webforms/documents/?pdf=CDL-AD\(2011\)003rev-rus](http://venice.coe.int/webforms/documents/?pdf=CDL-AD(2011)003rev-rus) (дата обращения: 26.08.2015.)

ственной жизни, содействуют развитию его культурной жизни и социального благополучия, но самое главное — многие из них занимаются правозащитной деятельностью и тем самым способствуют развитию и реализации прав и свобод человека.

Свобода объединений гарантирована основными международными договорами в области прав человека, в т. ч. Международными пактами 1966 г., Конвенцией о защите прав человека и основных свобод 1950 г. Она также закреплена во Всеобщей декларации прав человека и обязательствах в области человеческого измерения, принятых в рамках ОБСЕ.

**В ст. 22 Международного пакта о гражданских и политических правах** провозглашается:

1. Каждый человек имеет право на свободу ассоциации с другими, включая право создавать профсоюзы и вступать в таковые для защиты своих интересов.

2. Пользование этим правом не подлежит никаким ограничениям, кроме тех, которые предусматриваются законом и которые необходимы в демократическом обществе в интересах государственной или общественной безопасности, общественного порядка, охраны здоровья и нравственности населения или защиты прав и свобод других лиц. Настоящая статья не препятствует введению законных ограничений пользования этим правом для лиц, входящих в состав вооруженных сил и полиции.

3. Ничто в настоящей статье не дает право Государствам, участвующим в Конвенции Международной организации труда 1948 года относительно свободы ассоциаций и защиты права на организацию, принимать законодательные акты в ущерб гарантиям, предусматриваемым в указанной Конвенции, или применять закон таким образом, чтобы наносился ущерб этим гарантиям.

**Международный пакт об экономических, социальных и культурных правах** в ст. 8 применительно к профсоюзам устанавливает:

1. Участвующие в настоящем Пакте государства обязуются обеспечить:

- a) право каждого человека создавать для осуществления и защиты своих экономических и социальных интересов профессиональные союзы и вступать в таковые по своему выбору при единственном условии соблюдения правил соответствующей организации. Пользование указанным правом не подлежит никаким ограничениям, кроме тех, которые предусматриваются законом и которые необходимы в демократическом обществе в интересах государственной безопасности или общественного порядка или для ограждения прав и свобод других;
- b) право профессиональных союзов образовывать национальные федерации или конфедерации и право этих последних основывать международные профессиональные организации или присоединяться к таковым;
- c) право профессиональных союзов функционировать беспрепятственно без каких-либо ограничений, кроме тех, которые предусматриваются законом и которые необходимы в демократическом обществе в интересах государственной безопасности или общественного порядка или для ограждения прав и свобод других;
- d) право на забастовки при условии его осуществления в соответствии с законами каждой страны.

2. Настоящая статья не препятствует введению законных ограничений пользования этими правами для лиц, входящих в состав вооруженных сил, полиции или администрации государства.

3. Ничто в настоящей статье не дает права государствам, участвующим в Конвенции МОТ 1948 г. относительно свободы ассоциаций и защиты права на организацию, принимать законодательные акты в ущерб гарантиям, предусматриваемым в указанной Конвенции, или применять закон таким образом, чтобы наносился ущерб этим гарантиям.

Согласно ст. 11 **Конвенции о защите прав человека и основных свобод**:

- 1. Каждый имеет право на свободу мирных собраний и

на свободу объединения с другими, включая право создавать профессиональные союзы и вступать в таковые для защиты своих интересов.

2. Осуществление этих прав не подлежит никаким ограничениям, кроме тех, которые предусмотрены законом и необходимы в демократическом обществе в интересах национальной безопасности и общественного порядка, в целях предотвращения беспорядков и преступлений, для охраны здоровья и нравственности или защиты прав и свобод других лиц. Настоящая статья не препятствует введению законных ограничений на осуществление этих прав лицами, входящими в состав вооруженных сил, полиции или административных органов государства.

Согласно ст. 20 **Всеобщей декларации прав человека** 1948 г.<sup>445</sup>, каждый человек имеет право на свободу мирных собраний и ассоциаций. Никто не может быть принуждаем вступать в какую-либо ассоциацию.

В **Документе копенгагенского совещания Конференции по человеческому измерению СБСЕ** от 29 июня 1990 г.<sup>446</sup> провозглашается, что государства-участники заявляют о своем обязательстве обеспечивать, чтобы отдельным лицам было разрешено осуществлять право на ассоциацию, включая право создавать, присоединяться и эффективно участвовать в деятельности неправительственных организаций, которые стремятся поощрять и защищать права человека и основные свободы, включая профсоюзы и группы по наблюдению за соблюдением прав человека (п. 10.3).

Право на свободу объединений подтверждено и в других международных договорах: Американской конвенции о правах человека<sup>447</sup>, Хартии Европейского Союза об основных пра-

---

<sup>445</sup> Всеобщая декларация прав человека. Принята резолюцией 217 А (III) Генеральной Ассамблеи ООН от 10.12.1948 г. // Российская газета. 1998. 10 декабря.

<sup>446</sup> Документ копенгагенского совещания Конференции по человеческому измерению СБСЕ, Копенгаген, 29.06.1990 г. // Обязательства ОБСЕ в области Человеческого измерения. Т. I. Сб. документов в тематическом порядке. С. 138.

<sup>447</sup> Организация американских государств, Американская конвенция о правах человека (Пакт Сан-Хосе), 22.11.1969 г. См.: <http://www1.umn.edu/humanrts/>

вах<sup>448</sup>, Африканской хартии прав человека и народов<sup>449</sup>, Арабской хартии прав человека<sup>450</sup> и др.

Кроме того, сюда также можно отнести конвенции о профсоюзах и организациях работодателей — ряд конвенций Международной организации труда и Европейскую социальную хартию, а также конвенции, в которых право на свободу объединений признается за определенными лицами или группами лиц — беженцев в Конвенции о статусе беженцев и Протоколе к ней<sup>451</sup>, женщин в Конвенции о ликвидации всех форм дискриминации в отношении женщин<sup>452</sup>, детей в Конвенции о правах ребенка<sup>453</sup>, трудящихся-мигрантов и членов их семей в Международной конвенции о защите прав всех трудящихся мигрантов и членов их семей<sup>454</sup>; лиц, принадлежа-

russian/instree/Rzoas3con.html. См. также: Organization of American States, Additional Protocol to the American Convention on Human Rights in the Area of Economic, Social and Cultural Rights [Дополнительный протокол к Американской конвенции о правах человека в области экономических, социальных и культурных прав], OAS Treaty, Series No. 69, 1988. См.: <http://www.oas.org/juridico/english/treaties/a-52.html>; Inter-American Commission on Human Rights (IACHR), American Declaration of Rights and Duties of Man [Межамериканская комиссия по правам человека, Американская декларация прав и обязанностей человека], Res. XXX, Final Act, Ninth International Conference of OAS, 1948, OR OAS/Ser.L/VII.23/Doc21 rev. 6, 1979. См.: <http://www.oas.org/en/iachr/mandate/basics/declaration.asp>.

<sup>448</sup> ЕС, Хартия ЕС об основных правах, 26. 10. 2012 г., 2012/C326/02. См.: <http://eulaw.ru/treaties/charter>

<sup>449</sup> Organization of African Unity, African Charter on Human and Peoples' Rights (Banjul Charter) [Организация африканского единства, Африканская хартия прав человека и народов], 27 June 1981, CAB/LEG/67/3 rev. 5, 21 I.L.M. 58 (1982). См.: [http://www.achpr.org/files/instruments/achpr/banjul\\_charter.pdf](http://www.achpr.org/files/instruments/achpr/banjul_charter.pdf).

<sup>450</sup> Арабская хартия прав человека, принятая Советом Лиги арабских государств 22 мая 2004 г. League of Arab States, Arab Charter on Human Rights, 15 September 1994. См.: <http://www.refworld.org/cgi-bin/texis/vtx/rwmain?docid=3ae6b38540>.

<sup>451</sup> Генеральная Ассамблея ООН, Конвенция о статусе беженцев (28.07.1951 г.) и Протокол, касающийся статуса беженцев. См.: [http://www.un.org/ru/documents/decl\\_conv/conventions/refugees.shtml](http://www.un.org/ru/documents/decl_conv/conventions/refugees.shtml).

<sup>452</sup> Генеральная Ассамблея ООН, Конвенция о ликвидации всех форм дискриминации в отношении женщин, 18.12.1979 г. См.: <http://www.ohchr.org/RU/ProfessionalInterest/Pages/CEDAW.aspx>.

<sup>453</sup> Генеральная Ассамблея ООН, Конвенция о правах ребенка, 20.11.1989 г. См.: <http://www.ohchr.org/RU/ProfessionalInterest/Pages/CRC.aspx>.

<sup>454</sup> Генеральная Ассамблея ООН, Международная конвенция о защите прав всех трудящихся-мигрантов и членов их семей (18. 12. 1990 г.). См.: <http://www.ohchr.org/RU/ProfessionalInterest/Pages/CMW.aspx>.

щих к национальным меньшинствам, в Рамочной конвенции Совета Европы о защите национальных меньшинств<sup>455</sup>, и лиц с ограниченными возможностями в Конвенции о правах инвалидов<sup>456</sup>.

В развитие ст. 11 Конвенции о защите прав человека и основных свобод Комитет Министров Совета Европы принял ряд актов, касающиеся статуса неправительственных организаций в Европе, в т.ч. **Конвенцию Совета Европы о признании юридическими лицами международных неправительственных организаций** (ETS № 124) от 24 апреля 1986 г.<sup>457</sup>, а также акты, содержащих минимальные стандарты, которыми государства-участники могут руководствоваться в своем законодательстве, политике и практике, а также учитывать их при мониторинге принятых на себя обязательств.

Конвенция имеет целью утверждение в рамках общих взаимоотношений правил, устанавливающих условия признания права на образование юридического лица для международных неправительственных организаций, в целях содействия их деятельности на европейском уровне.

Согласно ее ст. 2, статус юридического лица и правоспособность, как это имеет место для международной неправительственной организации на территории Стороны, где находится ее зарегистрированный офис, должны признаваться остальными Сторонами. Если это необходимо согласно существенным общественным интересам, ограничения или специальные процедуры, определяющие реализацию прав, вытекающих из правоспособности и обеспечиваемых законодательством Стороны, в которой имело место признание организации в качестве юридического лица, должны быть применимы к между-

<sup>455</sup> Совет Европы, Рамочная конвенция о защите национальных меньшинств (01. 02.1995 г.). См.: <http://conventions.coe.int/treaty/rus/treaties/html/157.htm>.

<sup>456</sup> Генеральная Ассамблея ООН, Конвенция о правах инвалидов (13.12.2006 г.). См.: [http://www.un.org/ru/documents/decl\\_conv/conventions/disability.shtml](http://www.un.org/ru/documents/decl_conv/conventions/disability.shtml).

<sup>457</sup> Россия в Конвенции не участвует. Текст на русском языке см. на официальном сайте МИД РФ: [http://archive.mid.ru/bdomp/ns\\_npo.nsf/5b338ac59d39b715c32571070037609f/5823500dcb054c3fc3257107003d0af3!OpenDocument](http://archive.mid.ru/bdomp/ns_npo.nsf/5b338ac59d39b715c32571070037609f/5823500dcb054c3fc3257107003d0af3!OpenDocument) (дата обращения: 25.08.2015.).

народным неправительственным организациям, учрежденным на территории другой Стороны.

Доказательство приобретения статуса и правоспособности юридического лица должно обеспечиваться путем представления меморандума и устава ассоциации или иных базовых учредительных документов. Эти материалы должны сопровождаться документами, устанавливающими административное разрешение, регистрацию или любую другую форму официального оформления на территории Стороны, которые бы гарантировали статус и правоспособность юридического лица (ст. 3).

Как указано в ст. 4, каждая Сторона может не применять эту Конвенцию только в том случае, если действия международной неправительственной организации, созданной в соответствии с Конвенцией как ее объект, в предусматриваемых ею целях или для осуществления предусматриваемой ею деятельности в действительности: противоречат интересам национальной безопасности, общественного порядка или препятствуют предотвращению беспорядка или преступления или угрожают отношениям с другим государством или сохранению международного мира и безопасности.

Особо стоит выделить среди актов Комитета Министров Совета Европы **Основополагающие принципы статуса неправительственных организаций в Европе** с пояснительной запиской, принятую решением Комитета Министров Совета Европы 16 апреля 2003 г. на 837-ом заседании<sup>458</sup>, а также основанную на них **Рекомендацию Комитета министров CM/Rec(2007)14 государствам-членам о правовом статусе неправительственных организаций в Европе** с пояснительным докладом, принятую Комитетом Министров Совета Европы 10 октября 2007 г. на

---

<sup>458</sup> Основополагающие принципы статуса неправительственных организаций в Европе. Приняты решением Комитета Министров Совета Европы на 837-ом заседании 16.04.2003 г. Текст на русском языке см. на официальном сайте МИД РФ: <http://archive.mid.ru/bdomp/ns-npo.nsf/5b338ac59d39b715c32571070037609f/6f61ae15f2d1473dc3257107003d30c0!OpenDocument> (дата обращения: 24.08.2015.).

1006-м заседании<sup>459</sup>.

В данных актах подробно освещены европейские стандарты статуса неправительственных организаций, такие его элементы как понятие и сущность неправительственных организаций, их цели и задачи, права и обязанности, создание и членство в неправительственных организациях, содержание, принятие, изменение их уставов, приобретение и прекращение правосубъектности, статус филиалов, иностранных неправительственных организаций, механизм управления в неправительственных организациях, финансирование, средства и имущество неправительственных организаций, их государственная поддержка, механизмы участия в принятии государственных решений, контроль и надзор за деятельностью неправительственных организаций, их ответственность.

В актах специально оговаривается, что к неправительственным организациям не относятся структуры, действующие по принципу политических партий (п. 1 Основополагающих принципов, п. 1, 6 Рекомендации).

Еще одним немаловажным источником европейских стандартов в сфере деятельности объединений являются **Руководящие принципы по свободе объединений** с пояснительной запиской, утвержденные Венецианской комиссией на ее 101-й пленарной сессии, состоявшейся в Венеции 13 – 14 декабря 2014 г.<sup>460</sup> Акт был разработан рабочей группой экспертов БДИПЧ ОБСЕ и Венецианской комиссией.

---

<sup>459</sup> Рекомендация Комитета Министров CM/Rec(2007)14 государствам-членам о правовом статусе неправительственных организаций в Европе. Принята Комитетом Министров Совета Европы 10.10.2007 г. на 1006-м заседании постоянных представителей министров. Текст на русском языке см. на официальном сайте Совета Европы: <https://wcd.coe.int/com.instranet.InstraServlet?command=com.instranet.CmdBlobGet&InstranetImage=2781706&EscMode=1&DocId=2290980&Usage=2> (дата обращения: 24.08.2015.).

<sup>460</sup> Руководящие принципы по свободе объединений, утвержденные Венецианской комиссией на ее 101-й пленарной сессии, состоявшейся в Венеции 13 – 14 декабря 2014 г. Варшава: Бюро по демократическим институтам и правам человека (БДИПЧ), 2015. Текст на русском языке см. на официальном сайте ОБСЕ: <http://www.osce.org/ru/odihr/160961?download=true> (дата обращения: 25.08.2014.)



Документ состоит из введения и трех разделов. В первом разделе (А) раскрывается понятие и сущность объединения, их значение в демократическом обществе, их основные права.

Во втором разделе (Б) изложены 11 руководящих принципов, касающихся права на свободу объединений: Презумпция в пользу законности создания, целей и деятельности объединений; Обязанность государства уважать, защищать и способствовать осуществлению права на свободу объединений; Свобода создания объединений и членства в них; Свобода определять цели и виды деятельности, в т.ч. содержание деятельности; Равное обращение и недискриминация; Право на свободу мнений и их свободное выражение; Право свободно искать, получать и использовать ресурсы; Хорошее управление в области законодательства, политики и практики, касающихся объединений; Правомерность и законность ограничений; Соразмерность ограничений; Право на эффективное средство правовой защиты в случае нарушения прав.

Третий раздел (В) представляет собой пояснительную записку, являющуюся неотъемлемой частью руководящих принципов, в которой подробно раскрывается содержание указанных выше 11 принципов. Пояснительная записка разделена на две части. В первой части (подраздел 1) содержится развернутое изложение 11 руководящих принципов. Во второй части (подраздел 2) освещены некоторые из наиболее сложных аспектов практического применения Руководящих принципов при совершенствовании правового регулирования в сфере статуса объединений, а именно вопросы: равного обращения и недискриминации; создания объединения, статуса юридического лица и регистрации; членства, внутреннего управления, целей и деятельности объединения; участия в процессах принятия решений, имуществе, доходах и активах; государственной поддержки и доступа к другим ресурсам; подотчетности, надзора и надзорных органов; ответственности и санкций; прекращения деятельности, запрета и роспуска объединений и доступа объединения к правосудию; объединения и новые технологии.

Кроме того, стоит обратить внимание на документ — **Обобщение мнений Венецианской комиссии о свободе объединения**<sup>461</sup>, — подготовленный Венецианской комиссией на основе систематизации и обобщения значимых позиций из всех принятых ею документов по вопросам свободы объединения.

### ***1.5. Источники наднациональных стандартов в сфере деятельности политических партий.***

Политические партии занимают особое место среди институтов гражданского общества.

Поскольку политические партии являются разновидностью объединений, к ним применима большая часть приведенных выше международных актов (за указанными там исключениями), касающихся статуса объединений.

**ЕСПЧ** в постановлении по делу «*Объединенная коммунистическая партия Турции и другие против Турции*» и «*Социалистическая партия и другие против Турции*» специально указал, что политические партии представляют собой форму ассоциации, жизненно необходимую для надлежащего функционирования демократии, и что ввиду важности демократии в системе Конвенции о защите прав человека и основных свобод не может быть сомнения, что политические партии подпадают под действие ст. 11<sup>462</sup>.

Суд также обратил внимание, что, несмотря на автономную роль и особую сферу применения, ст. 11 должна также рассматриваться в свете ст. 10. Защита мнений и свободы выражать их — одна из целей свободы собрания и создания ассо-

---

<sup>461</sup> CDL-PI(2014)004-e Compilation of Venice Commission Opinions concerning Freedom of Association (revised July 2014). Полный текст на английском языке см. на официальном сайте Венецианской комиссии: <http://www.venice.coe.int/webforms/documents/?pdf=CDL-PI%282014%29004-e> (дата обращения: 25.08.2015.)

<sup>462</sup> См.: *Объединенная коммунистическая партия Турции и другие против Турции* (United Communist Party of Turkey and Others v. Turkey). Заявление № 19392/92. Постановление ЕСПЧ от 30. 01. 1998 г. (п. 25); *Социалистическая партия и другие против Турции* (Socialist Party and Others v. Turkey). Заявление № 26482/95. Постановление ЕСПЧ от 25. 05. 1998 г. (п. 29).

циации, как сказано в ст. 11. Это в еще большей степени относится к политическим партиям ввиду их существенной роли в обеспечении плюрализма и успешного функционирования демократии. Поскольку деятельность политических партий является коллективной реализацией свободы выражения мнений, уже сам этот факт дает им право искать защиту ст. 10 и 11 Конвенции<sup>463</sup>.

Кроме того, Суд указал, что, учитывая важную роль политических партий в успешном функционировании демократии, исключения, изложенные в ст. 11, в отношении политических партий должны подвергаться узкому толкованию; только убедительные и веские причины могут оправдывать ограничения на свободу ассоциаций. Определяя, существует ли необходимость ограничений по смыслу ст. 11, п. 2, государства-участники обладают лишь ограниченным пределом усмотрения, осуществляемого в условиях строгого контроля со стороны европейских органов, охватывающего как правовые нормы, так и решения по их применению, включая те, которые выносят независимые суды<sup>464</sup>.

Между тем, политические партии отличаются от всех других объединений, функционирующих в обществе. Их роль и функции крайне важны в демократическом плюралистическом обществе. ЕСПЧ в постановлении по делу *«Партия Рефах (Партия благоденствия) и другие против Турции»*<sup>465</sup> отметил, что партии являются формой объединения людей, которая чрезвычайно важна для обеспечения должного функционирования демократии. Сама природа роли политических партий такова, что, будучи единственными организациями, способными прийти к власти, они также могут повлиять на весь государственный строй в своих странах. Способность

---

<sup>463</sup> Объединенная коммунистическая партия Турции и другие против Турции (п. 42 – 43); Социалистическая партия и другие против Турции (п. 41).

<sup>464</sup> Объединенная коммунистическая партия Турции и другие против Турции (п. 46); Социалистическая партия и другие против Турции (п. 50).

<sup>465</sup> Партия Рефах (Партия благоденствия) и другие против Турции. (40/1993/435/514). Постановление ЕСПЧ от 13. 02. 2003 г. (п. 87 – 89).

предложить избирателям комплексную модель общественного развития и реализовать эти предложения после прихода к власти является отличительной особенностью политических партий по сравнению с другими организациями, действующими на политической арене. Политические партии являются объединениями, играющими исключительно важную роль в обеспечении плюрализма и должного функционирования демократии.

В Документе Копенгагенского совещания Конференции по человеческому измерению СБСЕ от 29 июня 1990 г.<sup>466</sup> провозглашается, что для того, чтобы воля народа служила основой власти правительства, государства-участники уважают право граждан добиваться политических или государственных постов в личном качестве или в качестве представителей политических партий или организаций без дискриминации, уважают право отдельных лиц и групп лиц создавать в условиях полной свободы свои политические партии или другие политические организации и предоставляют таким политическим партиям и организациям необходимые юридические гарантии, позволяющие им соревноваться друг с другом на основе равенства перед законом и органами власти (п. 7, 7.5 – 7.6).

Документом, который наиболее полно и отражает европейские стандарты в области обеспечения правильного создания, развития и функционирования политических партий, являются подготовленные совместно ОБСЕ/БДИЧ и Венецианской Комиссией **Руководящие принципы правового регулирования деятельности политических партий**<sup>467</sup>, представляющие собой

---

<sup>466</sup> Документ копенгагенского совещания Конференции по человеческому измерению СБСЕ, Копенгаген, 29.06.1990 г. // Обязательства ОБСЕ в области Человеческого измерения. Т. I. Сб. документов в тематическом порядке. С. 35–36.

<sup>467</sup> Руководящие принципы правового регулирования деятельности политических партий. Подготовлены ОБСЕ/БДИЧ и Венецианской комиссией. Приняты Венецианской комиссией на 84-м пленарном заседании (Венеция, 15 – 16 октября 2010 г.). Варшава, Страсбург: Бюро ОБСЕ по демократическим институтам и правам человека (БДИПЧ), 2011. Текст на русском языке см. на официальном сайте ОБСЕ: <http://www.osce.org/ru/odihr/81988?download=true> (дата обращения: 25.08.2015.).

собранные и систематизированные в одном документе опыт, знания и примеры успешной практики государств-участников ОБСЕ в области регулирования деятельности политических партий, а также руководящие принципы и рекомендации Венецианской комиссии.

Документ состоит из введения и трех разделов. Во введении раскрывается понятие и сущность политических партий, их значение в демократическом обществе, их основные права.

В первом разделе (А) содержится 10 Руководящих принципов правового регулирования деятельности политических партий: право частных лиц на объединение; обязанность государства защищать право частных лиц на свободу объединения; законность; соразмерность; недискриминация; равное обращение; политический плюрализм; должное применение законодательства о политических партиях; право на эффективное средство правовой защиты; подотчетность.

Второй раздел (Б) включает Пояснительную записку, являющуюся составной частью настоящего документа, в которой раскрываются сформулированные принципы и приводятся конкретные примеры рекомендуемой практики. Пояснительная записка состоит из пяти частей.

Часть I посвящена свободе объединения в политические партии, подчеркивается значение политических партий, их права и юридический статус, излагаются общие принципы правового регулирования политических партий.

В части II описываются стандарты внутрипартийной жизни (в т. ч. гендерное равенство; роль меньшинств; правила внутрипартийной жизни), структуры партий и их деятельность, в т. ч. подбора руководящих кадров партии и кандидатов на выборы, регулирования права на свободу объединения применительно к партиям, в т.ч. ее разумных ограничений.

Часть III посвящена роли партий в избирательном процессе, в т.ч. таким вопросам, как роль кандидатов и партий; избирательные системы; политический плюрализм; кандидаты, выдвинутые партиями; беспартийные (независимые) кандида-

ты; гендерное равенство полов при отборе кандидатов; кандидаты от меньшинств; регулирование порядка выдвижения кандидатов; допуск к участию в выборах; порядок допуска политических партий к выборам; доступ политических партий к средствам массовой информации; право политических партий на свободу собраний; участие партий в проведении выборов; представители политических партий в составе избирательных органов; наблюдатели от политических партий

В части IV речь идет о финансировании политических партий, в т.ч. рассматриваются такие вопросы как финансирование избирательных кампаний и деятельности политических партий: определение и основные принципы финансирования избирательных кампаний и политической деятельности; частное финансирование: членские взносы, внутрипартийные поступления и доходы, личные средства кандидатов, частные пожертвования, ограничение пожертвований; государственное финансирование: значение государственного финансирования, финансовая поддержка, другие формы государственной поддержки, порядок выделения средств, условия выделения государственного финансирования политическим партиям; регулирование финансирования партий и избирательных компаний: ограничения на расходы политических партий, требования к финансовой отчетности о расходовании средств на нужды избирательных кампаний, требования к финансовой отчетности о расходовании средств на политическую деятельность партий, злоупотребления при использовании государственных средств; органы надзора и санкции за нарушения в финансовой сфере.

Часть V посвящена механизмам контроля за деятельностью политических партий и защиты их прав в суде, в т.ч. вопросам о создании контролирующих органов; нейтральном и беспристрастном подходе; функциях и пределах полномочий контролирующих органов; санкциях за несоблюдение действующего законодательства; праве на эффективное средство правовой защиты и справедливое судебное разбирательство беспристрастным судом.

Как отмечалось выше, Руководящие принципы правового регулирования деятельности политических партий, подготовленные совместно ОБСЕ/ БДИЧ и Венецианской Комиссией, основаны на практике ОБСЕ в области регулирования деятельности политических партий, а также рекомендациях Венецианской комиссии, тем не менее прямо не повторяют их. Поэтому важно обратить внимание и на другие документы, затрагивающие статус политических партий, подготовленные в рамках Венецианской комиссии.

**Положение о запрещении и роспуске политических партий и аналогичных мерах**, принятое Венецианской комиссией на 41-м пленарном заседании (Венеция, 10 –11 декабря 1999 г.)<sup>468</sup>, состоит из трех частей и приложения в виде подробного доклада (обзора) по теме. Первая часть содержит введение в проблему. Во второй части содержится собственно Положение о запрещении политических партий и аналогичных мерах. Третья часть содержит комментарий к Положению.

В Положении отмечается, что запрет или насильственный роспуск политических партий может быть оправдан только в том случае, если партии проповедуют насилие или использование насилия в качестве политического средства для изменения демократического конституционного строя, тем самым, подрывая права и свободы, гарантируемые Конституцией. Тот факт, что партия призывает к мирному изменению конституции, не является достаточным для ее запрещения или роспуска (п. 3).

Запрещение или роспуск политических партий, как чрезвычайные меры, должны быть использованы в исключительных случаях. Прежде чем обратиться к компетентному судебному органу с предложением запретить или распустить партию, правительство или другие государственные органы

---

<sup>468</sup> CDL-INF(2000)001 Положение о запрещении и роспуске политических партий и аналогичных мерах, принято Венецианской комиссией на 41-м пленарном заседании (Венеция, 10–11 декабря 1999 г.). Полный текст на русском языке см. на официальном сайте Венецианской комиссии: [http://www.venice.soe.int/webforms/documents/?pdf=CDL-INF\(2000\)001-rus](http://www.venice.soe.int/webforms/documents/?pdf=CDL-INF(2000)001-rus) (дата обращения: 25.08.2015.).

должны определить, исходя из ситуации в стране, действительно ли партия представляет опасность для свободного и демократического политического строя или для прав граждан, а также можно ли ограничиться другими, менее радикальными мерами для предотвращения данной опасности (п. 5).

В данной связи стоит отметить, что в 2003 г. ПАСЕ была принята **Резолюция 1344(2003) Об угрозе для демократии со стороны экстремистских партий и движений в Европе**<sup>469</sup>, которая направлена на осуждение экстремизма как угрозы демократии в связи с его массовой эскалацией. В ней подчеркивается, что экстремизм представляет собой форму политической деятельности, явно или исподволь отрицающую принципы парламентской демократии и основанную на идеологии и практике нетерпимости, отчуждения, ксенофобии, антисемитизма и ультранационализма (п. 3). Экстремистские партии и движения зачастую представляют собой олигархические структуры с четкой иерархией, которым чужды демократические принципы. Групповая сплоченность подкрепляется идеологией исключительности, популистскими, упрощенческими представлениями и единоличным принципом руководства (п. 6). Борьба с экстремизмом ставит демократию перед дилеммой: она призвана, с одной стороны, гарантировать свободу выражения мнений, собраний и объединений, допускать существование и политическое представительство всех политических групп, а с другой – бороться за самосохранение, ограждать себя от деятельности определенных экстремистских групп, отвергающих демократические принципы и права человека (п. 8). Государства не должны допустить, чтобы экстремизм воспринимался как нормальное явление, и обязаны нейтра-

---

<sup>469</sup> Резолюция ПАСЕ 1344(2003) Об угрозе для демократии со стороны экстремистских партий и движений в Европе. Обсуждение в ПАСЕ 29.09.2003 г. (26-е заседание). См. док. 9890 – доклад Комиссии по политическим вопросам (докладчик: г-жа Ферич-Вач). Текст, принятый ПАСЕ 29.09.2003 г. (26-е заседание). Текст см. на сайте ПАСЕ: [http://www.coe.int/T/r/Parliamentary\\_Assembly/%5bRussian\\_documents%5d/%5b2003%5d/%5bSept\\_2003%5d/Res%201344%20Rus.asp#TopOfPage](http://www.coe.int/T/r/Parliamentary_Assembly/%5bRussian_documents%5d/%5b2003%5d/%5bSept_2003%5d/Res%201344%20Rus.asp#TopOfPage) (дата обращения: 25.08.2015.).



лизовывать его воздействие применением – или внедрением, если они еще не разработаны – надлежащих политических и административных мер по защите верховенства закона, основанного на соблюдении демократических принципов и прав человека (п. 9). ПАСЕ предложила правительствам государств – членом Совета Европы ряд мероприятий (п. 13).

**Положение и доклад о финансировании политических партий**, принятые Венецианской комиссией на 46-м пленарном заседании (Венеция, 9–10 марта 2001 г.)<sup>470</sup>, содержат собственно Положение, в котором затрагиваются такие вопросы как регулярное финансирование, в т. ч. государственное финансирование и частное финансирование; финансирование избирательной компании; контроль за финансированием и санкции; и подробный Доклад.

**В Руководстве и пояснительном докладе по законодательству в сфере политических партий: некоторые особые вопросы**, принятых Венецианской комиссией на 58-м пленарном заседании (Венеция, 12–13 марта 2004 г.)<sup>471</sup>, в частности обращается внимание на то, что регистрация в качестве необходимого шага для признания объединения в качестве политической партии с целью участия в общих выборах или получения государственного финансирования само по себе не составляет нарушения прав. Странам, применяющим процедуры регистрации политических партий, следует воздерживаться от введения чрезмерных требований территориального представительства политических партий, а также минимального членства. Де-

---

<sup>470</sup> CDL-INF(2001)008-e Guidelines and Report on the Financing of Political Parties adopted by the Venice Commission at its 46th Plenary Meeting (Venice, 9 – 10 March 2001). Полный текст на английском языке см. на официальном сайте Венецианской комиссии: [http://www.venice.coe.int/webforms/documents/?pdf=CDL-INF\(2001\)008-e](http://www.venice.coe.int/webforms/documents/?pdf=CDL-INF(2001)008-e) (дата обращения: 26.08.2015.).

<sup>471</sup> CDL-AD(2004)007rev-e Guidelines and Explanatory Report on Legislation on Political Parties: some specific issues, adopted by the Venice Commission at its 58th Plenary Session (Venice, 12–13 March 2004). Полный текст на английском языке см. на официальном сайте Венецианской комиссии: [http://www.venice.coe.int/webforms/documents/?pdf=CDL-AD\(2004\)007rev-e#](http://www.venice.coe.int/webforms/documents/?pdf=CDL-AD(2004)007rev-e#) (дата обращения: 26.08.2015.).

мократический или не демократический характер партийной организации в принципе не должен быть основанием для отказа в регистрации политической партии (п. В). Власти должны сохранять нейтральность по отношению к политическим партиям, не предоставлять кому-либо из них привилегий и не дискриминировать (п. D). Каждое вмешательство власти в дела партии должно быть мотивированным (п. E).

**Заключение о запрещении финансовых пожертвований политическим партиям из иностранных источников**, принятое Венецианской комиссией на 66-м пленарном заседании (Венеция, 17–18 марта 2006 г.)<sup>472</sup>, было подготовлено по просьбе Первой палаты ЕСПЧ и содержит тематический анализ законодательства 44 государств-членов Совета Европы. В частности, в заключении говорится, что может существовать ряд оснований для запрета взносов со стороны зарубежных политических партий. Такой запрет может считаться необходимым в демократическом обществе, например, если финансирование из иностранных источников: используется для достижения целей, несовместимых с Конституцией и законами страны (например, иностранная политическая партия выступает за дискриминацию и нарушение прав человека); подрывает справедливость или целостность политической конкуренции или приводит к искажениям в избирательном процессе или создает угрозу территориальной целостности страны; является частью международных обязательств государства; препятствует открытому демократическому развитию (п. 33)

**Доклад об участии политических партий в выборах**, принятый Советом по демократическим выборам на 16-м заседании (Венеция, 16 марта 2006 г.) и Венецианской комиссией на 67-м

---

<sup>472</sup> CDL-AD(2006)014 Заключение о запрещении финансовых пожертвований политическим партиям из иностранных источников, принято Венецианской комиссией на 66-м пленарном заседании (Венеция, 17–18 марта 2006 г.). Полный текст на русском языке см. на официальном сайте Венецианской комиссии: [http://www.venice.coe.int/webforms/documents/?pdf=CDL-AD\(2006\)014-rus](http://www.venice.coe.int/webforms/documents/?pdf=CDL-AD(2006)014-rus) (дата обращения: 26.08.2015.).

пленарном заседании (Венеция, 9–10 июня 2006 г.)<sup>473</sup> содержит обзоры и рекомендации по следующим вопросам: вопросы, возникающие в предвыборный период: правила выдвижения списков и/или кандидатур: дополнительные требования к партиям для участия в выборах, процедуры, принимаемые партиями, для выдвижения кандидатов, партии и органы, занимающиеся проведением выборов, права и обязанности наблюдателей от партий; вопросы, возникающие во время избирательной кампании: финансовые вопросы, включая принцип равенства и использование общественных государственных ресурсов, доступ к общественным и частным СМИ; вопросы, возникающие в день выборов: роль партийных наблюдателей, процедуры жалоб; вопросы, возникающие на этапе после выборов: обжалование результатов выборов – сроки, санкции.

В докладе делается вывод о том, что набор общих стандартов не только возможен, но и весьма целесообразен в ряде областей, таких как: правила выдвижения кандидатов на разных выборах; равное отношение к разным партиям и отдельным кандидатам, конкурирующим на выборах; возможность проведения наблюдения во время выборов до рассмотрения последних жалоб со стороны компетентных органов; прозрачность в финансировании кампаний и подотчетность партий за разные личные использованные ресурсы; равный доступ к СМИ; эффективность жалоб и системы обжалования, обеспечивающей ускоренные процедуры урегулирования различных споров во время всего избирательного процесса; соблюдение принципа соразмерности в случае принятия санкций.

**Свод рекомендуемых норм в сфере политических партий,** принятый Венецианской комиссией на 78-м пленарном за-

---

<sup>473</sup> CDL-AD(2006)025-rus Доклад об участии политических партий в выборах утвержденный на Совете по демократическим выборам на 16-ом заседании (Венеция, 16 марта 2006 г.) и Венецианской комиссией на 67-й пленарной сессии (Венеция, 9–10 июня 2006 г.). Полный текст на русском языке см. на официальном сайте Венецианской комиссии: [http://www.venice.coe.int/webforms/documents/?pdf=CDL-AD\(2006\)025-rus](http://www.venice.coe.int/webforms/documents/?pdf=CDL-AD(2006)025-rus) (дата обращения: 26.08.2015.).

седании (Венеция, 13–14 марта 2009 г.)<sup>474</sup>, был подготовлен по поручению ПАСЕ.

В **Резолюции ПАСЕ 1546(2007) Кодекс поведения политических партий**<sup>475</sup> подчеркивалась роль и значимость политических партий для демократического общества (п. 4–5), одновременно обращалось внимание на проблемы, которые сегодня постигли политические партии (п. 6–7, 9–12). ПАСЕ предложила политическим партиям ряд мер, направленных на улучшение их репутации и политической системы (п. 8), а также предложила создать Кодекс поведения политических партий, направленный на укрепление внутрипартийной демократии и повышение доверия к партиям со стороны граждан, подробно очертив его структуру (п. 13), возложив его разработку на Венецианскую Комиссию (п. 14), одновременно призвав политические партии государств-членов Совета Европы строить свою деятельность с учетом перечисленных в резолюции руководящих принципов (п. 15).

В **Своде** затрагиваются такие вопросы как: руководящие принципы для политических партий, в т.ч. верховенство права, демократия, запрет дискриминации, транспарентность и открытость; внутренняя организация политических партий, в т.ч. членство, организация, назначение лидеров и кандидатов на выборах; партийные фонды, в т.ч. их источники, ограничения, контрольные механизмы; политические функции партий, в т.ч. программы, тренинги, выборы, занятие должности

---

<sup>474</sup> CDL-AD(2009)002-e Code of good practice in the field of Political Parties adopted by the Venice Commission at its 77th Plenary Session (Venice, 12 – 13 December 2008). Полный текст на английском языке см. на официальном сайте Венецианской комиссии: [http://www.venice.coe.int/webforms/documents/?pdf=CDL-AD\(2009\)002-e](http://www.venice.coe.int/webforms/documents/?pdf=CDL-AD(2009)002-e) (дата обращения: 26.08.2015.).

<sup>475</sup> Резолюция ПАСЕ 1546(2007) Кодекс поведения политических партий. Обсуждение в ПАСЕ 17. 04. 2007 г. (13-е заседание) (см. док. 11210, Доклад Комиссии по политическим вопросам, докладчик: г-н Ван ден Бранде и док. 11242, заключение Комиссии по равенству возможностей женщин и мужчин, докладчик: г-жа Бильгехан). Текст, принятый ПАСЕ 17.04. 2007 г. (13-е заседание). Текст см. на сайте ПАСЕ: [http://www.coe.int/T/r/Parliamentary\\_Assembly/%5bRussian\\_documents%5d/%5b2007%5d/%5bApr2007%5d/Res1546\\_rus.asp#TopOfPage](http://www.coe.int/T/r/Parliamentary_Assembly/%5bRussian_documents%5d/%5b2007%5d/%5bApr2007%5d/Res1546_rus.asp#TopOfPage) (дата обращения: 25.08.2015.).

и оппозиция, международное взаимодействие.

Следует обратить внимание еще на один (смежный со статусом политических партий) вопрос – о роли оппозиции в гражданском обществе и демократическом государстве.

**В Резолюции ПАСЕ 1601(2008) Процедурные рекомендации относительно прав и обязанностей оппозиции в демократическом парламенте с Руководящими принципами, касающимися прав и обязанностей оппозиции в демократическом парламенте**<sup>476</sup> обращается внимание на то, что показателем демократичности парламента является тот объем средств, которыми располагает оппозиция или парламентское меньшинство для выполнения своих задач. Политическая оппозиция в парламенте и за его пределами является важнейшим компонентом нормально функционирующей демократии. Одной из основных функций оппозиции является предложение убедительных политических альтернатив находящемуся у власти большинству посредством вынесения на общественное рассмотрение иных вариантов политических решений. Осуществляя надзор и критикуя работу находящегося у власти правительства, постоянно оценивая деятельность правительства и требуя от правительства отчета, оппозиция обеспечивает транспарентность государственных решений и эффективность управления государственными делами, защищая таким образом общественные интересы и не допуская злоупотреблений и сбоев (п. 2 – 3). ПАСЕ рассматривает право на формирование политической оппозиции в качестве ключевого элемента подлинной демократии и призывает национальные парламента предоставлять оппозиции статус, позволяющий ей играть ответственную и конструктивную

---

<sup>476</sup> Резолюция ПАСЕ 1601(2008) Процедурные рекомендации относительно прав и обязанностей оппозиции в демократическом парламенте с Руководящими принципами, касающимися прав и обязанностей оппозиции в демократическом парламенте. Обсуждены в ПАСЕ 23. 01. 2008 г. (6-е заседание) (см. док.11465 rev., доклад Комиссии по правилам процедуры, иммунитетам и институциональным вопросам, докладчик: г-н Ван Овермейре). Текст, принятый ПАСЕ 23.01.2008 г. (6-е заседание). Текст см. на сайте ПАСЕ: [http://www.coe.int/T/r/Parliamentary\\_Assembly/%5BRussian\\_documents%5D/%5B2008%5D/%5BJan2008%5D/Res1601\\_rus.asp](http://www.coe.int/T/r/Parliamentary_Assembly/%5BRussian_documents%5D/%5B2008%5D/%5BJan2008%5D/Res1601_rus.asp) (дата обращения: 25.08.2015.)

роль (п. 4). Представители оппозиции должны иметь возможность осуществлять свои полномочия в полном объеме и, по крайней мере, на таких же условиях, что и члены парламента, поддерживающие правительство; они активно и эффективно участвуют в деятельности парламента и пользуются одинаковыми правами. Следует обеспечить равные условия для членов парламента в том, что касается их деятельности и привилегий (п. 6).

В самих Руководящих принципах, касающихся прав и обязанностей оппозиции в демократическом парламенте, признается независимость оппозиции, включая предоставление ей адекватных ресурсов и средств, с тем, чтобы она могла должным образом исполнять свои функции и обязанности, а также провозглашается стабильность ее статуса (п. 1, 3, 4). Перечисляются и подробно раскрываются права оппозиции или парламентарского меньшинства (п. 2), в т. ч. свобода выражения своего мнения; надзор, анализ и контроль за действиями и политикой правительства; участие в организации законодательской работы; в законодательной процедуре; в работе парламентарских комиссий; в принятии политических решений; в конституционном пересмотре законов. В свою очередь, от оппозиции требуется проявлять политическую зрелость и вести себя как ответственная конструктивная оппозиция (п. 5).

Основываясь на поручении, содержащемся в данной резолюции, Венецианская Комиссия подготовила **Доклад о роли оппозиции в демократическом парламенте**, принятый Венецианской комиссией на 84-м пленарном заседании (Венеция, 1516 октября 2010 г.)<sup>477</sup>. В докладе затрагиваются следующие вопросы: роль и функции парламентарской оппозиции; защита парламентарской оппозиции и меньшинства посредством права, в т. ч. предмет правовой защиты (юридические права и поло-

---

<sup>477</sup> CDL-AD(2010)025-e Report on the role of the opposition in a democratic Parliament, adopted by the Venice Commission, at its 84th Plenary Session (Venice 15–16 October 2010). Полный текст на английском языке см. на официальном сайте Венецианской комиссии: [http://www.venice.coe.int/webforms/documents/CDL-AD\(2010\)025.aspx](http://www.venice.coe.int/webforms/documents/CDL-AD(2010)025.aspx) (дата обращения: 26.08.2015.).

жение отдельных депутатов, юридические права и положение партийных групп (фракций), юридические права и положение меньшинств, права и положение оппозиции как таковой), формы защиты; нормы, регулирующие статус парламентской оппозиции или меньшинств, в т. ч. участие в парламентских процедурах, права парламентского контроля и надзора за исполнительной властью, право блокировать или откладывать решения большинства, конституционное обжалование законов и других актов парламента, защита меньшинств против преследований и злоупотреблений; ответственность оппозиции.

Кроме того, стоит обратить внимание на документ — **Обобщение заключений и докладов Венецианской комиссии о политических партиях**<sup>478</sup>, — подготовленный Венецианской комиссией на основе систематизации и обобщения значимых позиций из всех принятых ею документов по вопросам статуса политических партий.

### ***1.6. Источники наднациональных стандартов в сфере деятельности религиозных объединений.***

Религиозные объединения являются значимым элементом гражданского общества. На появление идеи гражданского общества как сферы терпимости и взаимоуважения несомненно повлияли кровопролитные религиозные войны, показавшие миру насколько важным является дух толерантности.

Религиозная свобода относится к основным правам человека, признанным универсальными и региональными международными инструментами в области прав человека.

Согласно ст. 18 **Международного пакта о гражданских и политических правах** 1966 г.:

1. Каждый человек имеет право на свободу мысли, сове-

---

<sup>478</sup> CDL(2013)045 Compilation of Venice Commission Opinions and Reports concerning Political Parties (Strasbourg, 16 October 2013). Полный текст на английском языке см. на официальном сайте Венецианской комиссии: <http://www.venice.coe.int/webforms/documents/?pdf=CDL%282013%29045-e> (дата обращения: 26.08.2015.).

сти и религии. Это право включает свободу иметь или принимать религию или убеждения по своему выбору и свободу исповедовать свою религию и убеждения как единолично, так и сообща с другими, публичным или частным порядком, в отправлении культа, выполнении религиозных и ритуальных обрядов и учении.

2. Никто не должен подвергаться принуждению, умаляющему его свободу иметь или принимать религию или убеждения по своему выбору.

3. Свобода исповедовать религию или убеждения подлежит лишь ограничениям, установленным законом и необходимым для охраны общественной безопасности, порядка, здоровья и морали, равно как и основных прав и свобод других лиц.

4. Участвующие в настоящем Пакте Государства обязуются уважать свободу родителей и в соответствующих случаях законных опекунов, обеспечивать религиозное и нравственное воспитание своих детей в соответствии со своими собственными убеждениями.

**В Конвенции о защите прав человека и основных свобод 1950 г., в ст. 9 гарантируется:**

1. Каждый имеет право на свободу мысли, совести и религии; это право включает свободу менять свою религию или убеждения и свободу исповедовать свою религию или убеждения как индивидуально, так и сообща с другими, публичным или частным порядком, в богослужении, обучении, отправлении религиозных и культовых обрядов.

2. Свобода исповедовать свою религию или убеждения подлежит лишь ограничениям, которые предусмотрены законом и необходимы в демократическом обществе в интересах общественной безопасности, для охраны общественного порядка, здоровья или нравственности или для защиты прав и свобод других лиц.

Религиозная свобода закрепляется и в других международных актах: Американской конвенции о правах человека (ст. 12); Хартии ЕС об основных правах (ст. 10).



Во **Всеобщей декларации прав человека** 1948 г. провозглашается, что каждый человек имеет право на свободу мысли, совести и религии; это право включает свободу менять свою религию или убеждения и свободу исповедовать свою религию или убеждения как единолично, так и сообща с другими, публичным или частным порядком в учении, богослужении и выполнении религиозных и ритуальных обрядов (ст. 18).

В рамках ООН разумно обратить внимание еще на два документа. В **Декларации о ликвидации всех форм нетерпимости и дискриминации на основе религии или убеждений** 1981 г.<sup>479</sup>, помимо осуждения всех форм нетерпимости и дискриминации на основе религии или убеждений, в ст. 6 раскрывается содержание права на свободу мысли, совести, религии или убеждений.

В рамках деятельности ПАСЕ также принят ряд актов, касающихся статуса религиозных объединений: Рекомендация 1162 (1991) о вкладе исламской цивилизации в европейскую культуру; Рекомендация 1178 (1992) о сектах и новых религиозных движениях; Рекомендация 1396 (1999) о религии и демократии; Рекомендация 1720 (2005) об образовании и религии; Резолюция 1464 (2005) о женщинах и религии в Европе; Резолюция 1510 (2006) о свободе слова и уважении религиозных верований; Рекомендация 1804 (2007) о государстве, религии, светском обществе и правах человека; Резолюция 1535 (2007) об угрозах жизни и свободе слова журналистов; Резолюция 1580 (2007) об опасности креационизма для образования; Резолюция 1605 (2008) и Рекомендация 1831 (2008) о европейских мусульманских общинах перед лицом экстремизма; Рекомендация 1805 (2007) о святотатстве, религиозных оскорблениях и враждебных высказываниях в адрес лиц в связи с их религией; Резолюция 1743 (2010) и Рекомендация

---

<sup>479</sup> Декларация о ликвидации всех форм нетерпимости и дискриминации на основе религии или убеждений. Принята резолюцией 36/55 Генеральной Ассамблеи от 25. 11. 1981 г. Полный текст на русском языке см. на официальном сайте ООН: [http://www.un.org/ru/documents/decl\\_conv/declarations/relintol.shtml](http://www.un.org/ru/documents/decl_conv/declarations/relintol.shtml) (дата обращения: 27.08.2015.).

1927 (2010) об исламе, исламизме и исламофобии в Европе; Рекомендация 1957 (2011) о насилии в отношении христиан на Ближнем Востоке; Резолюция 1928 (2013) охрана прав человека в отношении религии и верований и защита религиозных сообществ от насилия.

**Обязательства ОБСЕ в области свободы религии и убеждений** достаточно многочисленные. В той или иной степени они отражены в Заключительном акте Совещания по безопасности и сотрудничеству в Европе, Хельсинки, 1 августа 1975 г. (Вопросы, относящиеся к безопасности в Европе: 1 (а) Декларация принципов, которыми государства-участники будут руководствоваться во взаимных отношениях – Принцип VII; Сотрудничество в гуманитарных и других областях); Итоговый документ мадридской встречи 1980 г. Вторая Встреча в рамках дальнейших шагов, Мадрид, 6 сентября 1983 г. (Вопросы, относящиеся к безопасности в Европе: Принципы); Итоговый документ венской встречи 1986 г. Третья Встреча в рамках дальнейших шагов, 15 января 1989 г. (Вопросы, относящиеся к безопасности в Европе: Принципы – п. 11, 16 – 16.10, 32); Документ копенгагенского совещания Конференции по человеческому измерению СБСЕ, Копенгаген, 29 июня 1990 г. (п. 9.4, 32, 32.3, 33); Будапештский документ, Будапешт, 6 декабря 1994 г. (Решения: VIII. Человеческое измерение, п. 27); Документ одиннадцатой встречи Совета министров, Маастрихт, 1 – 2 декабря 2003 г. (Решения: Решение № 4/03 «Толерантность и недискриминация», п. 9)<sup>480</sup>; 20-й Совет Министров ОБСЕ (Решение № 3/13 «Свобода мысли, совести, религии и убеждений»).

**В Замечании общего порядка № 22**<sup>481</sup> Комитет по правам

<sup>480</sup> См.: Обязательства ОБСЕ в области человеческого измерения. 3-е изд. Варшава: Бюро ОБСЕ по демократическим институтам и правам человека (БДИПЧ), 2011. Текст на русском языке см. на официальном сайте Организации по безопасности и сотрудничеству в Европе: <http://www.osce.org/ru/odihr/elections/77678?download=true> (дата обращения: 27.08.2015.)

<sup>481</sup> Замечание общего порядка № 22 Комитета по правам человека ООН: Ст. 18 (48 сессия, 1993 г.). Полный текст на русском языке см. на сайте: <http://www1.umn.edu/humanrts/russian/gencomm/Rhrcom22.html> (дата обращения:

человека ООН раскрыл содержание права на свободу мысли, совести и религии (включая свободу убеждений), предусмотренного в п. 1 ст. 18 Международного пакта о гражданских и политических правах.

Совместно ОБСЕ/БДИЧ и Венецианской Комиссией были подготовлены **Руководящие принципы относительно правосубъектности религиозных общин и общин, придерживающихся определенных убеждений**, принятые Венецианской комиссией на 99-м пленарном заседании (Венеция, 13–14 июня 2014 г.)<sup>482</sup>, представляющие собой базовый документ, включающий минимальные международные стандарты в области признания религиозных общин или общин, придерживающихся определенных убеждений, имеющий целью описать правовую базу, которая обеспечила бы желающим общинам справедливую возможность получения статуса юридического лица, а также применение установленных критериев без какой-либо дискриминации. Главная цель документа – вопросы регистрации и официального признания религиозных организаций и организаций, придерживающихся определенных убеждений.

Документ состоит из введения и четырех частей. В первой части раскрывается содержание свободы религии и убеждений и допустимые ограничения в общем случае.

Вторая часть раскрывает содержание свободы исповедовать религию или придерживаться определенных убеждений сообща с другими, включающей свободу поклонения, свободу соблюдения и отправления, свободу отправления и обучения религии или убеждениям.

В третьей части раскрываются вопросы приобретения и прекращения своего статуса религиозными организация-

---

27.08.2015.).

<sup>482</sup> Руководящие принципы относительно правосубъектности религиозных общин и общин, придерживающихся определенных убеждений. Подготовлены ОБСЕ/БДИЧ и Венецианской Комиссией. Приняты Венецианской комиссией на 99-м пленарном заседании (Венеция, 13 – 14 июня 2014 г.). Варшава: Бюро ОБСЕ по демократическим институтам и правам человека (БДИПЧ), 2015. Текст на русском языке см. на официальном сайте ОБСЕ: <http://www.osce.org/ru/odihr/145431?download=true> (дата обращения: 27.08.2015.)

ми или организациями, придерживающимися определенных убеждений.

Четвертая часть посвящена льготам для религиозных общин (организаций) или общин (организаций), придерживающихся определенных убеждений.

Кроме того, членами Консультативного Совета экспертов по вопросам о свободе религии или вероисповедания при БДИПЧ в сотрудничестве с Венецианской Комиссией были подготовлены **Рекомендации по анализу законодательства о религии или вероисповедании**<sup>483</sup>, которые хотя и не содержат исчерпывающего определения всех существенных стандартов для прав человека, относящихся к свободе религии или вероисповедания, но дают общее представление об основных вопросах, возникающих в законодательстве, и дают предложения тем, кто будет принимать участие в анализе такого законодательства.

Стоит также обратить внимание на документ – **Обобщение заключений и докладов Венецианской комиссии по свободе религии и убеждений**<sup>484</sup>, – подготовленный Венецианской комиссией на основе систематизации и обобщения значимых позиций из всех принятых ею документов по вопросам свободы религии и убеждений.

<sup>483</sup> Рекомендации по анализу законодательства о религии или вероисповедании. Подготовлены членами Консультативного Совета экспертов по вопросам о свободе религии или вероисповедания (Совет) при Бюро по демократическим институтам и правам человека (БДИПЧ) Организации по безопасности и сотрудничеству в Европе (ОБСЕ) в сотрудничестве с Европейской комиссией за демократию через право (Венецианская Комиссия) при Совете Европы. Утверждены Венецианской Комиссией на 59-м пленарном заседании (Венеция, 18 – 19 июня 2004 г.). Одобрены Парламентской ассамблеей ОБСЕ на ежегодном заседании (Эдинбург, 5 – 9 июля 2004 г.). Варшава: Бюро ОБСЕ по демократическим институтам и правам человека (БДИПЧ), 2005. Текст на русском языке см. на официальном сайте ОБСЕ: <http://www.osce.org/ru/odihr/13994?download=true> (дата обращения: 27.08.2015.)

<sup>484</sup> CDL-PI(2014)005 Compilation of Venice Commission Opinions and Reports concerning Freedom of Religion and Belief (revised July 2014). Strasbourg 4 July 2014. Полный текст на английском языке см. на официальном сайте Венецианской комиссии: <http://www.venice.coe.int/webforms/documents/?pdf=CDL-PI%282014%29005-e> (дата обращения: 27.08.2015.)

## **§ 2. Вопросы правового регулирования внешнего влияния на гражданское общество и политическую жизнь в России**

Российское гражданское общество, являясь составной частью мирового гражданского сообщества, имеет пространством своего непосредственного функционирования территорию России – суверенного государства, что предполагает, «по смыслу ст. 3, 4, 5, 67 и 79 Конституции РФ, верховенство, независимость и самостоятельность государственной власти, полноту законодательной, исполнительной и судебной власти государства на его территории и независимость в международном общении»<sup>485</sup>. Это означает, что как российское гражданское общество, так и российское государство, вправе в *разумной степени* устанавливать пределы внешнему влиянию, как со стороны иностранных государств, иностранных организаций, так и со стороны международного сообщества, на свой статус и политическую жизнь страны.

### ***2.1. Общие начала правового регулирования внешнего влияния на общественные объединения.***

Правом на объединение обладают не только граждане РФ, но и иностранные граждане, лица без гражданства, законно находящиеся в РФ. Они могут быть учредителями, членами и участниками общественных объединений, за исключением случаев, установленных международными договорами РФ или федеральными законами, о которых будет сказано ниже. Иностранные граждане и лица без гражданства могут быть избраны почетными членами (почетными участниками) общественного объединения без приобретения прав и обязанностей в данном объединении. Не может быть учредителем, членом, участником общественного объединения иностранный гражданин или лицо без гражданства, в отношении которых в уста-

---

<sup>485</sup> Абз. 2 п. 2.1 мотивировочной части Постановления КС РФ от 7. 06. 2000 г. № 10-П// СЗ РФ. 2000. № 25. Ст. 2728.

новленном законодательством РФ порядке принято решение о нежелательности их пребывания (проживания) в РФ (ст. 19 ФЗ «Об общественных объединениях»).

НКО вправе получать денежные средства и иное имущество от иностранных источников. Однако ФЗ «О некоммерческих организациях»<sup>486</sup> устанавливает специальное правило о том, что некоммерческие организации (далее – НКО), получившие денежные средства и иное имущество от иностранных источников, ведут отдельный учет доходов (расходов), полученных (произведенных) в рамках поступлений от иностранных источников, и доходов (расходов), полученных (произведенных) в рамках иных поступлений. НКО обязаны представлять в уполномоченный орган документы о целях расходования денежных средств и использования иного имущества, в т.ч. полученных от иностранных источников (ст. 32).

## **2.2. Некоммерческие организации, выполняющие функции иностранного агента.**

Ранее в данной работе затрагивалась проблема российских некоммерческих организаций, использующих в своей деятельности финансирование, получаемое из зарубежных источников. Обратимся к данному вопросу несколько подробнее.

В предшествующем июне – июле 2012 г., после крупномасштабных протестных акций конца 2011 г. – начала 2012 г., был принят ряд законов, влияющих на осуществление политических свобод в РФ. В их числе ФЗ «О внесении изменений в отдельные законодательные акты РФ в части регулирования деятельности некоммерческих организаций, выполняющих функции иностранного агента»<sup>487</sup>, ограничивающий свободу деятельности НКО, получающих иностранное финансирование (т. н. закон об «иностраннных агентах»).

---

<sup>486</sup> ФЗ от 12. 01. 1996 г. № 7-ФЗ «О некоммерческих организациях» (в ред. от 13. 07. 2015 г.) // СЗ РФ. 1996. № 3. Ст. 145 (с посл. изм. и доп.).

<sup>487</sup> ФЗ от 20. 07. 2012 г. № 121-ФЗ «О внесении изменений в отдельные законодательные акты РФ в части регулирования деятельности некоммерческих организаций, выполняющих функции иностранного агента» // СЗ РФ. 2012. № 30. Ст. 4172.

В основу российского Закона был положен известный Закон США о регистрации иностранных агентов (FARA)<sup>488</sup>, который был принят в 1938 г. с целью воспрепятствовать нацистской активности в США. Он требует, чтобы «агент», который действует под руководством или контролем иностранного правительства, объединения или лица и участвует в политической деятельности в США «для или в интересах» такого иностранного субъекта, зарегистрировался с целью раскрытия отношений с иностранным юридическим лицом и предоставления связанной с этим информации о его деятельности и финансировании. Прежде всего, закон фокусируется на деятельности лоббистов, действующих от имени иностранных правительств.

***2.2.(1). Понятие, сущность и признаки некоммерческих организаций, выполняющих функции иностранного агента.***

В п. 6 ст. 2 ФЗ «О некоммерческих организациях» под НКО, выполняющей функции иностранного агента, понимается российская НКО, которая получает денежные средства и иное имущество из иностранных источников, в т. ч. от иностранных государств, их государственных органов, международных и иностранных организаций, иностранных граждан, лиц без гражданства либо уполномоченных ими лиц и (или) от российских юридических лиц, получающих денежные средства и иное имущество от указанных источников (за исключением ОАО с государственным участием и их дочерних обществ), и которая участвует, в т. ч. в интересах иностранных источников, в политической деятельности, осуществляемой на территории РФ.

НКО признается участвующей в политической деятель-

---

<sup>488</sup> The Foreign Agents Registration Act (FARA) // 22 U.S. Code. § 611 et seq. См.: <https://www.law.cornell.edu/uscode/text/22/611> (дата обращения: 31.08.2015). Подр. о сравнении российского и американского законов см.: Российский закон об НКО и его американский «двойник» // Российское агентство правовой и судебной информации (РАПСИ). Полный текст см. на сайте: [http://rapsinews.ru/international\\_publication/20120727/263951867.html](http://rapsinews.ru/international_publication/20120727/263951867.html) (дата обращения: 31.08.2015).

ности, осуществляемой на территории РФ, если независимо от целей и задач, указанных в ее учредительных документах, она участвует (в т. ч. путем финансирования) в организации и проведении политических акций в целях воздействия на принятие государственными органами решений, направленных на изменение проводимой ими государственной политики, а также в формировании общественного мнения в указанных целях.

Специально оговаривается, что к политической деятельности не относится деятельность в области науки, культуры, искусства, здравоохранения, профилактики и охраны здоровья граждан, социальной поддержки и защиты граждан, защиты материнства и детства, социальной поддержки инвалидов, пропаганды здорового образа жизни, физической культуры и спорта, защиты растительного и животного мира, благотворительная деятельность, а также деятельность в области содействия благотворительности и добровольчества.

Данные положения были предметом рассмотрения Конституционного Суда РФ, который в Постановлении от 8 апреля 2014 г. № 10-П<sup>489</sup> отметил, что используемое в ФЗ понятие НКО, выполняющей функции иностранного агента, относится – принимая во внимание специальную оговорку федерального законодателя – только к предмету регулирования ФЗ «О некоммерческих организациях», в силу чего не может интерпретироваться посредством отождествления с юридическими характеристиками налоговых, страховых, таможенных и иных агентов, закрепленными в других законодательных актах различной отраслевой принадлежности.

Признание конкретных российских НКО выполняющими функции иностранного агента, объективно обусловленное тем, что они реально вовлечены в установленную названным ФЗ систему правоотношений, связанных с получением денежных средств и иного имущества от иностранных источников, имеет

---

<sup>489</sup> Официальный интернет-портал правовой информации ([www.pravo.gov.ru](http://www.pravo.gov.ru)). 11. 04. 2014 г.



своим предназначением их идентификацию в качестве специфического субъекта политической деятельности, осуществляемой на территории РФ, и не означает указания на исходящую от данных организаций угрозу тем или иным государственным и общественным институтам, даже если они действуют по поручению и (или) в интересах соответствующих иностранных источников, а потому любые попытки обнаружить в словосочетании «иностраный агент», опираясь на сложившиеся в советский период и, по существу, утратившие свое значение в современных реалиях стереотипы, отрицательные контексты лишены каких-либо конституционно-правовых оснований.

В условиях, когда Российская Федерация, как это прямо следует из преамбулы Конституции РФ, не мыслит себя вне мирового сообщества, получение российскими НКО, принимающими участие в политической деятельности, иностранного финансирования, само по себе не может ставить под сомнение лояльность таких организаций по отношению к своему государству. Соответственно, законодательная конструкция НКО, выполняющей функции иностранного агента, не предполагает негативной оценки такой организации со стороны государства, не рассчитана на формирование отрицательного отношения к осуществляемой ею политической деятельности и тем самым не может восприниматься как проявление недоверия или желания дискредитировать такую НКО и (или) цели ее деятельности.

Отсутствие целей воздействия на принятие государственными органами решений, направленных на изменение проводимой ими государственной политики, а также формирование применительно к ним определенного общественного мнения исключает отнесение НКО к выполняющим функции иностранного агента, даже если организуемые (проводимые) с ее участием акции объективно были сопряжены с критикой решений государственных органов либо вызвали в общественном мнении негативные оценки проводимой ими государственной политики. Кроме того, такие цели должны быть

приуси деятельности непосредственно НКО, но не отдельных ее членов, а потому их участие в политических акциях в личном качестве по собственной инициативе, тем более вопреки решениям данной НКО (ее руководящих органов или должностных лиц), также исключает применение к ней п. 6 ст. 2 ФЗ «О НКО».

НКО, получающие денежные средства и иное имущество от иностранных источников, вправе участвовать в политической деятельности на одних и тех же юридических условиях вне зависимости от их отношения к принимаемым органами государственной власти решениям и проводимой ими политике.

Российская НКО, получающая денежные средства и иное имущество от иностранных источников и участвующая в политической деятельности, осуществляемой на территории РФ, должна признаваться выполняющей функции иностранного агента в случае участия в политических акциях в целях воздействия на принятие государственными органами решений и проводимую ими государственную политику вне зависимости от того, каких — положительных (одобрительных) или отрицательных (критических) — оценок придерживается такая организация.

Учитывая, что получение НКО денежных средств и иного имущества от иностранных источников не исключает возможности их использования для оказания влияния на государственные органы РФ в интересах таких источников, законодательное выделение НКО, выполняющих функции иностранного агента, согласуется также с положениями Конституции РФ о суверенной государственности России и о признании носителем суверенитета и единственным источником власти в РФ ее многонационального народа.

Таким образом, выделение НКО, выполняющих функции иностранного агента, производится в ФЗ на основе двух обязательных признаков: по признаку их иностранного финансирования и в качестве специального субъекта политической деятельности, целенаправленно участвующего в политических

акциях, рассчитанных на оказание воздействия на принимаемые государственными органами решения и проводимую ими государственную политику, а также в формировании общественного мнения в указанных целях.

Само по себе получение НКО финансирования от иностранных источников и наличие у нее потенциальной возможности заниматься политической деятельностью на территории РФ не являются основанием для признания ее выполняющей функции иностранного агента. При этом ни временные (продолжительность, систематичность, однократность), ни количественные (размер, объем), ни видовые (пожертвования, гранты, премии и т. п.) характеристики получаемых НКО от иностранных источников денежных средств или иного имущества юридического значения не имеют. Соответствующие денежные средства и иное имущество должны быть не просто перечислены (направлены в адрес) НКО, а приняты ею; если же она отказывается от их получения и возвращает иностранному источнику, тем более когда такие действия предпринимаются до начала участия в политической деятельности, объявление себя НКО, выполняющей функции иностранного агента, не требуется.

Обязанность официально принять на себя соответствующий статус возникает у НКО только тогда, когда она действительно намерена после получения денежных средств или иного имущества от иностранных источников принимать участие в политической деятельности, осуществляемой на территории РФ. Причем обязанность представления доказательств, свидетельствующих о намерении НКО участвовать в политической деятельности или о реальном участии в таковой, лежит на них как компетентных представителей государственной власти.

Подтверждением наличия намерений участвовать в политической деятельности на территории РФ могут быть учредительные, программные и иные официальные документы НКО, публичные выступления ее руководителей (должностных лиц), содержащие призывы к принятию, изменению или отмене тех

или иных государственных решений, уведомления о проведении собраний, митингов, демонстраций, шествий или пикетирования, направленные данной НКО в соответствующий орган, подготовка и выдвижение законодательных инициатив, а также другие проявления социальной активности, объективно свидетельствующие о ее желании заниматься организацией и проведением политических акций в целях воздействия на принятие государственными органами решений и проводимую ими государственную политику.

Формы политических акций могут быть самыми разнообразными: помимо собраний, митингов, демонстраций, шествий и пикетирования политические акции могут выражаться в предвыборной агитации и агитации по вопросам референдума, в публичных обращениях к органам государственной власти, в распространении, в т.ч. с использованием современных информационных технологий, своих оценок принимаемых государственными органами решений и проводимой ими политики, а также в других действиях, исчерпывающее законодательное установление перечня которых невозможно. При отнесении тех или иных мероприятий, к организации и проведению которых причастны НКО, к политическим акциям, подпадающим под действие указанных законоположений, принципиальное значение должны иметь их направленность на воздействие – непосредственное или путем формирования общественного мнения – на принятие государственными органами решений и проводимую ими государственную политику, а также нацеленность на публичный резонанс и привлечение внимания со стороны государственного аппарата и (или) гражданского общества.

Как указывалось выше, осуществление НКО деятельности в таких областях, как наука, культура, искусство, здравоохранение, профилактика и охрана здоровья граждан, социальная поддержка и защита граждан, защита материнства и детства, социальная поддержка инвалидов, пропаганда здорового образа жизни, физическая культура и спорт, защита растительного и животного мира, благотворительность, а также содей-

ствие благотворительности и добровольчество, не относится к политической деятельности, занятие которой может служить основанием для признания такой организации выполняющей функции иностранного агента, — даже если она имеет целью воздействие на принимаемые государственными органами решения и проводимую ими государственную политику, но при условии, что эти цели не выходят за пределы (рамки) соответствующей области деятельности.

Доказывание фактов получения НКО иностранного финансирования и наличия у нее намерений участвовать в политической деятельности, осуществляемой на территории РФ, возлагается на соответствующий орган. При этом любые объективные затруднения в оценке характера и (или) целевой направленности деятельности НКО, получающей денежные средства или иное имущество от иностранных источников, должны толковаться исходя из презумпции законности и добросовестности такой деятельности (п. 3.1 —3.3 мотив. ч.).

***2.2.(2). Обязанность в уведомительном порядке заявить о себе в качестве НКО, выполняющих функции иностранного агента. Реестр некоммерческих организаций, выполняющих функции иностранного агента.***

Общественное объединение, намеревающееся после государственной регистрации получать денежные средства и иное имущество от иностранных источников и участвовать в политической деятельности, осуществляемой на территории РФ, обязано до начала участия в указанной политической деятельности подать в орган, принявший решение о государственной регистрации данного общественного объединения, заявление о включении его в реестр НКО, выполняющих функции иностранного агента. Такое общественное объединение ежеквартально представляет в федеральный орган государственной регистрации отчетные сведения (ч. 6 ст. 29 ФЗ «Об общественных объединениях», п. 7 ст. 32 ФЗ «О некоммерческих организациях»).

Для государственной регистрации НКО, выполняющих функции иностранного агента, при ее создании в уполномоченный орган или его территориальный орган представляется заявление о включении НКО в реестр НКО, выполняющих функции иностранного агента (п. 5 ст. 13.1 ФЗ «О некоммерческих организациях»).

Сведения, содержащиеся в представляемых для государственной регистрации документах НКО, выполняющей функции иностранного агента, составляют реестр НКО, выполняющих функции иностранного агента, ведение которого осуществляется уполномоченным органом<sup>490</sup> (п. 10 ст. 13.1 ФЗ «О некоммерческих организациях»).

В случае выявления НКО, осуществляющей деятельность в качестве НКО, выполняющей функции иностранного агента, которая не подала заявление о включении ее в реестр НКО, выполняющих функции иностранного агента, уполномоченный орган включает такую НКО в указанный реестр (п. 7 ст. 32 ФЗ «О некоммерческих организациях»).

Положение об обязанности в уведомительном порядке заявить о себе в качестве НКО, выполняющих функции иностранного агента, получило оценку Конституционного Суда РФ, который в Постановлении от 8 апреля 2014 г. № 10-П отметил, что федеральный законодатель, устанавливая данную обязанность, руководствовался необходимостью обеспечения прозрачности (открытости) финансовой (имущественной) составляющей деятельности НКО, имеющих намерение участвовать в политической деятельности на территории РФ с целью оказания влияния на принимаемые государственными органами решения и проводимую ими государственную политику. Такая деятельность как по содержанию, так и по последствиям, на наступление которых она рассчитана, не ограничива-

---

<sup>490</sup> Реестр некоммерческих организаций, выполняющих функции иностранного агента, см. на официальном сайте Минюста РФ: <http://unro.minjust.ru/NKOForeignAgent.aspx> (дата обращения: 30.08.2015). По состоянию на 26.08.2015 г. в реестре содержится 88 НКО, выполняющих функции иностранного агента.

ются собственными (внутренними) нуждами НКО, а со всей очевидностью затрагивает как публично-правовые интересы в целом, так и права и свободы всех граждан. Такой подход направлен на обеспечение информированности всех заинтересованных лиц об участии иностранных субъектов (государств, организаций или индивидов) в денежной и (или) иной материальной поддержке НКО, принимающих участие в политической деятельности, имеющей целью оказание воздействия на содержание решений органов государственной власти и проводимую ими государственную политику, а также на формирование соответствующего общественного мнения.

Указанная обязанность НКО, выполняющей функции иностранного агента, не препятствует получению ею — как в виде денежных средств, так и в виде того или иного имущества — финансовой поддержки от зарубежных и международных организаций, иностранных граждан и лиц без гражданства. Не лишается она и возможности участия в политической деятельности, осуществляемой на территории РФ, и тем самым не ставится в дискриминационное положение по сравнению с НКО, не получающими иностранного финансирования. Возложение на НКО, выполняющую функции иностранного агента, указанной обязанности направлено лишь на дополнительное обеспечение прозрачности (открытости) деятельности такой организации и не препятствует ей ходатайствовать о получении финансирования и получать его как от иностранных, так и от российских источников, а равно не означает дифференцированного отношения к НКО, участвующим в политической деятельности, в зависимости от целей, форм и методов этой деятельности (п. 3.2 мотивировочной части указанного Постановления Конституционного Суда).

Общественное объединение, включенное в реестр НКО, выполняющих функции иностранного агента, в случае прекращения этим общественным объединением деятельности в качестве НКО, выполняющей функции иностранного агента, имеет право подать в федеральный орган государственной ре-

гистрации **заявление об исключении** этого общественного объединения из указанного реестра (ч. 5 ст. 28 ФЗ «Об общественных объединениях»).

Уполномоченный орган принимает решение об **исключении НКО из реестра** НКО, выполняющих функции иностранного агента:

1) в случае прекращения деятельности НКО в связи с ее ликвидацией или реорганизацией в форме, предусматривающей прекращение деятельности юридического лица, или в связи с исключением НКО, прекратившей свою деятельность в качестве юридического лица, из единого государственного реестра юридических лиц;

2) если по результатам внеплановой проверки установлено, что НКО в течение года, предшествовавшего дню подачи заявления об исключении этой некоммерческой организации из реестра НКО, выполняющих функции иностранного агента, не получала денежные средства и иное имущество от иностранных источников и (или) не участвовала в политической деятельности, осуществляемой на территории РФ;

3) если по результатам внеплановой проверки в отношении НКО, ранее исключавшейся из реестра НКО, выполняющих функции иностранного агента, установлено, что эта НКО в течение 3 лет, предшествовавших дню подачи заявления об исключении ее из указанного реестра, не получала денежные средства и иное имущество от иностранных источников и (или) не участвовала в политической деятельности, осуществляемой на территории РФ;

4) если по результатам внеплановой проверки установлено, что НКО не позднее чем через 3 месяца со дня включения ее в реестр НКО, выполняющих функции иностранного агента, отказалась от получения денежных средств и иного имущества от иностранных источников и возвратила денежные средства и иное имущество иностранному источнику, от которого они были получены (п. 7.1, 7.3 ст. 32 ФЗ «О некоммерческих организациях», ч. 6, 9 ст. 38 ФЗ «Об общественных объединениях»).



Решение **об отказе в исключении** НКО из реестра НКО, выполняющих функции иностранного агента, принимается уполномоченным органом в случае, если по результатам внеплановой проверки установлено, что НКО представила недостоверные сведения о прекращении ею деятельности в качестве НКО, выполняющей функции иностранного агента (п. 7.3 ст. 32 «О некоммерческих организациях»).

### ***2.2.(3). Отчетность некоммерческих организаций, выполняющих функции иностранного агента***

Законодательство устанавливает повышенные требования к отчетности НКО, выполняющей функции иностранного агента.

Согласно ч. 1 ст. 29 ФЗ «Об общественных объединениях» общественное объединение **обязано информировать** федеральный орган государственной регистрации об объеме денежных средств и иного имущества, полученных от иностранных источников, о целях расходования этих денежных средств и использования иного имущества и об их фактическом расходовании и использовании по форме и в сроки, которые установлены уполномоченным федеральным органом исполнительной власти.

Годовая бухгалтерская (финансовая) отчетность НКО, выполняющей функции иностранного агента, подлежит обязательному аудиту. НКО, выполняющие функции иностранного агента, обязаны представлять в уполномоченный орган аудиторское заключение. При этом в документах, представляемых НКО, выполняющими функции иностранного агента, должны содержаться сведения о целях расходования денежных средств и использования иного имущества, полученных от иностранных источников, и об их фактическом расходовании и использовании.

НКО, выполняющие функции иностранного агента, обязаны представлять в уполномоченный орган документы, содержащие отчет о своей деятельности, о персональном со-

стае руководящих органов, документы о целях расходования денежных средств и использования иного имущества, в т.ч. полученных от иностранных источников, а также аудиторское заключение. При этом в представляемых документах должны содержаться сведения о целях расходования денежных средств и использования иного имущества, полученных от иностранных источников, и об их фактическом расходовании и использовании.

НКО, выполняющие функции иностранного агента, представляют в уполномоченный орган документы, содержащие отчет о своей деятельности, о персональном составе руководящих органов, один раз в полгода, документы о целях расходования денежных средств и использования иного имущества, в т.ч. полученных от иностранных источников, — ежеквартально, аудиторское заключение — ежегодно.

НКО, выполняющие функции иностранного агента, обязаны один раз в полгода размещать в информационно-телекоммуникационной сети «Интернет» или предоставлять средствам массовой информации для опубликования отчет о своей деятельности в объеме сведений, представляемых в уполномоченный орган или его территориальный орган.

Уполномоченный орган ежегодно представляет Государственной Думе доклад о деятельности НКО, выполняющих функции иностранного агента, содержащий информацию об участии их в политической деятельности, осуществляемой на территории РФ, о поступлении и расходовании денежных средств, а также о результатах контроля за их деятельностью (п. 1, 3, 3.2, 16 ст. 32 ФЗ «О некоммерческих организациях»).

Материалы, подготовленные НКО, выполняющей функции иностранного агента, распространяемые ею, в т.ч. через СМИ и (или) с использованием сети «Интернет», должны сопровождаться указанием на то, что эти материалы изданы и (или) распространены НКО, выполняющей функции иностранного агента (п. 1 ст. 24 ФЗ «О некоммерческих организациях»).

Плановые проверки НКО, выполняющей функции иностранного агента, проводятся не чаще чем один раз в год. Основанием для проведения внеплановой проверки НКО, помимо прочего, является поступление в уполномоченный орган или его территориальный орган информации от государственных органов, органов местного самоуправления, граждан или организаций об осуществлении некоммерческой организацией деятельности в качестве НКО, выполняющей функции иностранного агента, которая не подала заявление о включении ее в реестр НКО, выполняющих функции иностранного агента, а также поступление в уполномоченный орган заявления от НКО, включенной в реестр НКО, выполняющих функции иностранного агента, об исключении этой НКО из указанного реестра в связи с прекращением ею деятельности в качестве НКО, выполняющей функции иностранного агента (п. 4.5, 4.2 ст. 32).

***2.2.(4). Ответственность за уклонение от исполнения обязанностей, определенных законодательством РФ о некоммерческих организаций, выполняющих функции иностранного агента***

Законодательством предусматривается административная и уголовная ответственность за уклонение от исполнения обязанностей, определенных законодательством РФ о НКО, выполняющих функции иностранного агента.

В ст. 19.7.5-2 КоАП РФ<sup>491</sup> устанавливается административная ответственность за непредставление сведений НКО, выполняющей функции иностранного агента: непредставление или несвоевременное представление НКО, выполняющей функции иностранного агента, в государственный орган (должностному лицу) сведений (информации), представление которых предусмотрено законом и необходимо для осуществления этим государственным органом (должностным лицом) его законной деятельности, либо представление в государ-

---

<sup>491</sup> Кодекс РФ об административных правонарушениях от 30.12.2001 г. № 195-ФЗ (в ред. от 13.07.2015 г., с изм. от 14.07.2015 г.) // СЗ РФ. 2002. № 1 (ч. 1). Ст. 1 (с посл. изм. и доп.).

ственный орган (должностному лицу) таких сведений (информации) в неполном объеме или в искаженном виде, если эти действия (бездействие) не содержат уголовно наказуемого деяния, влечет предупреждение или наложение административного штрафа на должностных лиц в размере от 10 тыс. до 30 тыс. руб.; на юридических лиц — от 100 тыс. до 300 тыс. руб.

В ст. 330.1 УК РФ<sup>492</sup> предусматривается уголовная ответственность за злостное уклонение от исполнения обязанностей, определенных законодательством РФ о НКО, выполняющих функции иностранного агента: злостное уклонение от исполнения обязанностей по представлению документов, необходимых для включения в реестр НКО, выполняющих функции иностранного агента, наказывается штрафом в размере до 300 тыс. руб. или в размере заработной платы или иного дохода осужденного за период до 2 лет, либо обязательными работами на срок до 480 часов, либо исправительными работами на срок до 2 лет, либо лишением свободы на тот же срок.

### ***2.2.(5). Реакция гражданского общества и международного сообщества на законоположения, связанные со статусом некоммерческих организаций, выполняющих функции иностранного агента.***

Реакция на законоположения, связанные со статусом НКО, выполняющих функции иностранного агента, является исключительно негативной, если не брать в расчет околовластные круги.

В феврале — июле 2013 г. в ЕСПЧ была направлена коллективная жалоба на нарушения прав человека в результате применения закона о НКО<sup>493</sup>.

Критическая оценка закона дана в Заключении Комиссара по правам человека о законодательстве РФ о НКО с учетом стандартов Со-  
<sup>492</sup> УК РФ от 13. 06. 1996 г. № 63-ФЗ (в ред. от 13. 07. 2015 г., с изм. от 16. 07. 2015 г.) // СЗ РФ. 1996. № 25. Ст. 2954 (с посл. изм. и доп.).

<sup>493</sup> Текст жалобы см. на сайте Международного общества «Мемориал»: <http://www.memo.ru/uploads/files/950.pdf> (дата обращения: 31.08.2015).

вета Европы 2013 г.<sup>494</sup> и еще большие опасения высказываются в редакции заключения 2015 г.<sup>495</sup>

На 99-й пленарной сессии (Венеция, 13 – 14 июня 2014 г.) Венецианской комиссией по запросу ПАСЕ было принято Заключение по ФЗ № 121-ФЗ о НКО («Закон об иностранных агентах»), о ФЗ № 18-ФЗ и № 147-ФЗ и ФЗ № 190-ФЗ о внесении изменений в УК РФ («Закон о государственной измене») <sup>496</sup>, в котором законодательство о НКО, выполняющих функции иностранного агента, было подвергнуто критике с позиций международных стандартов в сфере деятельности общественных объединений. Комиссия отметила, что вопреки позиции Конституционного Суда РФ само понятие «иностраный агент» имеет негативный характер и может вызвать определенные сложности для НКО, в т.ч. связанные с коммуникацией, а обязанность давать об этом указания на результатах деятельности НКО, разжигает к ним в общественности недоверие.

Многими правозащитными организациями даны обстоятельные критические оценки данного закона<sup>497</sup>.

<sup>494</sup> CommDH(2013)15 Заключение Комиссара по правам человека о законодательстве РФ о некоммерческих организациях с учетом стандартов Совета Европы. Страсбург, 15. 07. 2013 г. Полный текст на русском языке см. на официальном сайте Комиссара по правам человека Совета Европы: <https://wcd.coe.int/com.instranet.InstraServlet?command=com.instranet.CmdBlobGet&InstranetImage=2322961&SecMode=1&DocId=2036850&Usage=2> (дата обращения: 31.08.2015).

<sup>495</sup> CommDH(2015)17. Полный текст на английском языке см. на официальном сайте Комиссара по правам человека Совета Европы: <https://wcd.coe.int/com.instranet.InstraServlet?command=com.instranet.CmdBlobGet&InstranetImage=2785174&SecMode=1&DocId=2287378&Usage=2> (дата обращения: 31.08.2015).

<sup>496</sup> CDL-AD(2014)025-e Opinion on Federal Law n. 121-fz on non-commercial organisations (“law on foreign agents”), on Federal Laws n. 18-fz and n. 147-fz and on Federal Law n. 190-fz on making amendments to the criminal code (“law on treason”) of the Russian Federation. Полный текст на английском языке см. на официальном сайте Венецианской комиссии: [http://www.venice.coe.int/webforms/documents/?pdf=CDL-AD\(2014\)025-e](http://www.venice.coe.int/webforms/documents/?pdf=CDL-AD(2014)025-e) (дата обращения: 31.08.2015). Обзор Заключения на русском языке см.: Венецианская комиссия: сто шагов к демократии через право. С. 141–153.

<sup>497</sup> См., напр.: Доклад «Разрушительное законотворчество: Наступление на гражданское общество в России после мая 2012 г.» от 24. 07. 2013 г., подготов-

### ***2.3. Приостановление деятельности некоммерческих организаций, связанное с оказанием на них и на политическую жизнь страны внешнего влияния со стороны США.***

На волне антиамериканских настроений в правящих кругах и в ответ на «закон Магнитского», принятый в США<sup>498</sup>, ФЗ «О мерах воздействия на лиц, причастных к нарушениям основополагающих прав и свобод человека, прав и свобод граждан РФ»<sup>499</sup>, была установлена в т.ч. возможность приостановления деятельности НКО, связанная с оказанием внешнего влияния конкретным иностранным государством – США – в лице его граждан или организаций, как на деятельность данной НКО, так и на политическую жизнь РФ.

Так, гражданин РФ, имеющий гражданство США, не может быть членом или руководителем НКО, ее структурного подразделения либо структурного подразделения международной или иностранной НКО (отделения, филиала или представительства), участвующих в политической деятельности, осуществляемой на территории РФ. Нарушение данного запрета влечет за собой приостановление Министерством юстиции РФ (далее – Минюст РФ) деятельности указанной НКО (структурного подразделения) (ч. 2 ст. 3)

---

ленный Хьюман Райтс Вотч: <http://www.hrw.org/ru/report/2013/04/24/256440> (дата обращения: 31.08.2015); Заключение Международной Комиссии Юристов об изменениях в ФЗ «О некоммерческих организациях» («о введении понятия иностранный агент»): <http://www.refworld.org.ru/pdfid/52e64fe64.pdf>, а также РФ: Судебные слушания в делах по «Иностранным агентам». Доклад о наблюдениях в судах: <http://www.refworld.org.ru/pdfid/553f9dbf4.pdf> (дата обращения: 31.08.2015) и др.

<sup>498</sup> Russia and Moldova Jackson-Vanik Repeal and Sergei Magnitsky Rule of Law Accountability Act of 2012. An Act to authorize the extension of nondiscriminatory treatment (normal trade relations treatment) to products of the Russian Federation and Moldova and to require reports on the compliance of the Russian Federation with its obligations as a member of the World Trade Organization, and for other purposes (Magnitsky Act). См.: <http://www.gpo.gov/fdsys/pkg/PLAW-112publ208/html/PLAW-112publ208.htm> (дата обращения: 01.09.2015).

<sup>499</sup> ФЗ от 28. 12.2012 г. № 272-ФЗ «О мерах воздействия на лиц, причастных к нарушениям основополагающих прав и свобод человека, прав и свобод граждан РФ» (в ред. от 23. 05. 2015 г.) // Официальный интернет-портал правовой информации (<http://www.pravo.gov.ru>). 28. 12. 2012 г. (с посл. изм. и доп.)

Кроме того, деятельность НКО, которые участвуют в политической деятельности, осуществляемой на территории РФ, и безвозмездно получают денежные средства и иное имущество от граждан (организаций) США или реализуют на территории РФ проекты, программы либо осуществляют иную деятельность, которые представляют угрозу интересам РФ, приостанавливается Минюстом РФ, которое направляет сведения о НКО, деятельность которых приостановлена, в МИД РФ (ч. 1 ст. 3).

Список организаций, деятельность которых приостановлена, ведется МИД РФ. Предложения о внесении изменений в указанный список могут представляться в МИД РФ, членами Совета Федерации, депутатами Государственной Думы, Уполномоченным по правам человека в РФ, политическими партиями, Общественной палатой РФ, а также государственными органами. Руководитель МИД РФ, не реже одного раза в год информирует палаты Федерального Собрания РФ о ходе выполнения этой функции (ч. 1, 3, 5 ст. 2 ФЗ).

В случае такого приостановления деятельности НКО (структурного подразделения), приостанавливаются ее права как учредителя СМИ, ей запрещается организовывать, проводить массовые акции и публичные мероприятия, участвовать в них, использовать банковские счета и вклады, за исключением расчетов по хозяйственной деятельности и трудовым договорам, возмещению убытков, причиненных ее действиями, уплате налогов, сборов и штрафов. В отношении имущества НКО (структурных подразделений), деятельность которых приостанавливается, решение о наложении на него ареста принимается судом по заявлению Минюстом РФ.

В случае, если НКО, деятельность которой была приостановлена, прекратит безвозмездное получение денежных средств и иного имущества от граждан (организаций) США либо прекратит на территории РФ реализацию проектов, программ либо осуществление иной деятельности, которые представляют угрозу интересам РФ, деятельность такой организации возобновляется по решению Минюста РФ (ч. 3 – 4 ст. 3 ФЗ).

#### ***2.4. Международные и иностранные общественные объединения***

Российские общественные объединения не замкнуты внутри государства, но имеют **право на международные связи**.

В соответствии с Федеральным законом «Об общественных объединениях» и своими уставами они могут **вступать** в международные общественные объединения, приобретать права и нести обязанности, соответствующие статусу этих международных общественных объединений, поддерживать прямые международные контакты и связи, заключать соглашения с иностранными некоммерческими неправительственными организациями.

Кроме того, они могут создавать свои организации, отделения или филиалы и представительства в иностранных государствах на основе общепризнанных принципов и норм международного права, международных договоров РФ и законодательства этих государств. Такое общественное объединение признается **международным**. На его структурные подразделения, создаваемые и действующие в иностранных государствах, не распространяются ограничения, для учредителей, членов и участников общественных объединений, связанные с иностранным влиянием (ст. 46, 47 ФЗ «Об общественных объединениях»).

Помимо этого, на территории РФ могут функционировать **иностраные некоммерческие неправительственные организации** (далее – иностранная НКО), созданные за пределами территории РФ в соответствии с законодательством иностранного государства, учредителями (участниками) которой не являются государственные органы. Они осуществляют свою деятельность на территории РФ через свои **структурные подразделения** – отделения, филиалы и представительства (п. 4 – 5 ст. 2 ФЗ «О некоммерческих организациях»).

**Отделение** иностранной НКО признается формой НКО и подлежит государственной регистрации.

Решение о государственной регистрации отделения принимается уполномоченным органом на основании документов,



заверенных уполномоченным органом иностранной НКО, а также на основании копий учредительных документов, свидетельства о регистрации или иных правоустанавливающих документов иностранной НКО, которые должны быть представлены на государственном (официальном) языке соответствующего иностранного государства с переводом на русский язык и надлежащим образом удостоверены (п. 5 ст. 2, ст. 13.1 ФЗ «О некоммерческих организациях»).

В государственной регистрации отделения иностранной НКО, помимо общих оснований (п. 1 ст. 23.1 ФЗ «О некоммерческих организациях»), может быть также **отказано** по следующим основаниям:

1) если цели создания отделения иностранной НКО противоречат Конституции РФ и законодательству РФ;

2) если цели создания отделения иностранной НКО создают угрозу суверенитету, политической независимости, территориальной неприкосновенности и национальным интересам РФ;

3) если ранее зарегистрированное на территории РФ отделение иностранной НКО было ликвидировано в связи с грубым нарушением Конституции РФ и законодательства РФ (п. 2 ст. 23.1 ФЗ «О некоммерческих организациях»).

Отделение иностранной НКО на территории РФ, помимо общих оснований, может быть ликвидировано также:

1) в случае ликвидации соответствующей иностранной НКО;

2) в случае непредставления сведений, связанных с финансовой отчетностью;

3) в случае, если его деятельность не соответствует целям, предусмотренным учредительными документами, а также представленным отчетным сведениям (п. 2.1 ст. 18 ФЗ «О некоммерческих организациях»).

**Филиалы и представительства** иностранных НКО приобретают правоспособность на территории РФ со дня внесения в реестр филиалов и представительств международных организаций и иностранных НКО сведений о соответствующем структурном подразделении.

Иностранная НКО в течение 3 месяцев со дня принятия решения о создании на территории РФ филиала или представительства уведомляет об этом уполномоченный орган. Такое уведомление заверяется уполномоченным органом иностранной НКО и содержит сведения об учредителях и адресе (о месте нахождения) постоянно действующего руководящего органа. К уведомлению прилагаются необходимые документы, которые вместе с уведомлением должны быть представлены на государственном (официальном) языке соответствующего иностранного государства с переводом на русский язык и надлежащим образом удостоверены.

Иностранной НКО может быть **отказано** во внесении в реестр сведений о филиале или представительстве по следующим основаниям:

1) если предусмотренные сведения и документы представлены не полностью либо данные документы оформлены в ненадлежащем порядке;

2) если установлено, что в представленных учредительных документах иностранной НКО содержится недостоверная информация;

3) если цели и задачи создания филиала или представительства иностранной НКО противоречат Конституции РФ и законодательству РФ;

4) если цели и задачи создания филиала или представительства иностранной НКО создают угрозу суверенитету, политической независимости, территориальной неприкосновенности и национальным интересам РФ;

5) если ранее внесенные в реестр филиал или представительство иностранной НКО были исключены из реестра в связи с грубым нарушением Конституции РФ и законодательства РФ.

Уполномоченный орган принимает решение об исключении филиала или представительства иностранной НКО из реестра в связи с ликвидацией соответствующей иностранной НКО.

Сведения, содержащиеся в уведомлении и прилагаемых к

нему документах, составляют реестр филиалов и представительств международных организаций и иностранных НКО<sup>500</sup> (п. 5 ст. 2, ст. 13.2, п. 11 ст. 32 ФЗ «О некоммерческих организациях»).

ФЗ «О некоммерческих организациях» (ст. 30.1) специально оговаривает, что в состав органов управления, попечительских или наблюдательных советов, иных органов иностранных НКО и действующих на территории РФ их структурных подразделений **не могут входить лица, замещающие государственные или муниципальные должности, а также должности государственной или муниципальной службы**, если иное не предусмотрено международным договором РФ или законодательством РФ. Указанные лица не вправе заниматься оплачиваемой деятельностью, финансируемой исключительно за счет средств иностранных государств, международных и иностранных организаций, иностранных граждан и лиц без гражданства, если иное не предусмотрено международным договором РФ или законодательством РФ.

ФЗ «О некоммерческих организациях» (п. 4, 14 ст. 32) устанавливает дополнительные требования к **финансовой отчетности** структурного подразделения иностранной НКО.

Годовая бухгалтерская (финансовая) отчетность структурного подразделения (если иное не предусмотрено международным договором РФ) подлежит обязательному аудиту. Структурное подразделение ежегодно представляет в уполномоченный орган аудиторское заключение, полученное от российской аудиторской организации (российского индивидуального аудитора), если иное не предусмотрено международным договором РФ.

Структурное подразделение информирует уполномоченный орган об объеме получаемых данным структурным под-

---

<sup>500</sup> Реестр филиалов и представительств некоммерческих неправительственных организаций см. на официальном сайте Минюста РФ: <http://unro.minjust.ru/NKOs.aspx?affiliate=Y> (дата обращения: 30.08.2015). По состоянию на 26.08.2015 г. в реестре содержится 174 филиала и представительств некоммерческих неправительственных организаций.

разделением денежных средств и иного имущества, их предполагаемом распределении, о целях их расходования или использования и об их фактическом расходовании или использовании, о предполагаемых для осуществления на территории РФ программах, а также о расходовании предоставленных физическим и юридическим лицам указанных денежных средств и об использовании предоставленного им иного имущества.

Уполномоченный орган размещает на своем официальном сайте в сети «Интернет» сведения, представленные структурным подразделением, или предоставляет их СМИ для опубликования.

Федеральные органы государственного финансового контроля, Федеральная налоговая служба, устанавливают соответствие расходования денежных средств и использования иного имущества филиалами и представительствами иностранных НКО – заявленным целям и задачам и сообщают о результатах органу, принявшему решение о включении в реестр филиала или представительства иностранной НКО.

Кроме того, ФЗ «О некоммерческих организациях» (п. 6, 8–9, 12–13 ст. 32) устанавливает ряд **мер ответственности** в отношении структурного подразделения иностранной НКО.

В случае выявления нарушения законодательства РФ или совершения филиалом или представительством иностранной НКО действий, противоречащих заявленным целям и задачам, уполномоченный орган вправе вынести руководителю соответствующего структурного подразделения письменное **предупреждение с указанием допущенного нарушения и срока его устранения, составляющего не менее месяца.**

В случае непредставления филиалом или представительством иностранной НКО в установленный срок информации, связанной с финансовой отчетностью, соответствующее структурное подразделение может быть **исключено из реестра филиалов и представительств международных организаций и иностранных НКО** по решению уполномоченного органа.

Если деятельность филиала или представительства ино-

странной НКО не соответствует заявленным в уведомлении целям, а также представленным в отчете сведениям, такое структурное подразделение может быть **исключено из реестра филиалов и представительств международных организаций и иностранных НКО** по решению уполномоченного органа.

Уполномоченный орган направляет структурному подразделению в письменной форме **мотивированное решение о запрете осуществления на территории РФ заявленной для осуществления на территории РФ программы или ее части**. Структурное подразделение, получившее указанное решение, обязано прекратить деятельность, связанную с осуществлением данной программы в указанной в решении части. Невыполнение указанного решения влечет за собой исключение соответствующего филиала или представительства иностранной НКО из реестра, ликвидацию отделения иностранной НКО.

В целях защиты основ конституционного строя, нравственности, здоровья, прав и законных интересов других лиц, обеспечения обороны страны и безопасности государства уполномоченный орган вправе вынести структурному подразделению в письменной форме **мотивированное решение о запрете направления денежных средств и иного имущества определенным получателям указанных средств и иного имущества**.

В связи с общемировой проблемой эскалации экстремизма ст. 17 ФЗ «О противодействии экстремистской деятельности»<sup>501</sup> устанавливает запрет на территории РФ на деятельность общественных и религиозных объединений, иных НКО иностранных государств и их структурных подразделений, деятельность которых признана экстремистской в соответствии с международно-правовыми актами и законодательством.

Запрет деятельности иностранной НКО влечет за собой: а) аннулирование государственной аккредитации и регистрации в порядке, установленном законодательством РФ; б) запрет пребывания на территории РФ иностранных граждан и лиц  
<sup>501</sup> ФЗ от 25.07.2002 г. № 114-ФЗ «О противодействии экстремистской деятельности» (в ред. от 31. 12. 2014 г.) // СЗ РФ. 2002. № 30. Ст. 3031 (с посл. изм. и доп.).

без гражданства в качестве представителей данной организации; в) запрет на ведение любой хозяйственной и иной деятельности на территории РФ; г) запрет публикации в СМИ любых материалов от имени запрещенной организации; д) запрет распространения на территории РФ материалов запрещенной организации, а равно иной информационной продукции, содержащей материалы данной организации; е) запрет на проведение любых массовых акций и публичных мероприятий, а равно участие в массовых акциях и публичных мероприятиях в качестве представителя запрещенной организации (или ее официальных представителей); ж) запрет на создание ее организаций – правопреемников в любой организационно-правовой форме.

После вступления в силу решения суда о запрете деятельности иностранной НКО уполномоченный государственный орган РФ обязан в 10-дневный срок уведомить дипломатическое представительство или консульское учреждение соответствующего иностранного государства в РФ о запрете деятельности на территории РФ данной организации, причинах запрета, а также о последствиях, связанных с запретом.

### ***2.5. Иностранные и международные неправительственные организации, деятельность которых признана нежелательной на территории РФ.***

Федеральным законом от 23 мая 2015 г.<sup>502</sup> внесены изменения в ФЗ от 28 декабря 2012 г. «О мерах воздействия на лиц, причастных к нарушениям основополагающих прав и свобод человека, прав и свобод граждан Российской Федерации». Закон был дополнен ст. 3.1, согласно которой деятельность иностранной или международной неправительственной организации (далее – иностранная или международная НПО), представляющая угрозу основам конституционного строя РФ,

---

<sup>502</sup> ФЗ от 23.05.2015 г. № 129-ФЗ «О внесении изменений в отдельные законодательные акты РФ» // Официальный интернет-портал правовой информации (<http://www.pravo.gov.ru>). 23. 05.2015 г.

обороноспособности страны или безопасности государства, может быть признана нежелательной на территории РФ.

Признание нежелательной на территории РФ деятельности иностранной или международной НПО влечет за собой:

1) запрет на создание (открытие) на территории РФ структурных подразделений иностранной или международной НПО и прекращение в определенном законодательством РФ порядке деятельности ранее созданных (открытых) на территории РФ таких структурных подразделений;

2) кредитные организации и некредитные финансовые организации обязаны отказать в проведении операции с денежными средствами и (или) иным имуществом, одной из сторон которой является иностранная или международная НПО, включенная в перечень иностранных и международных НПО, деятельность которых признана нежелательной на территории РФ. Они представляют информацию о фактах отказа в проведении операции с денежными средствами и (или) иным имуществом по указанному основанию в Федеральную службу по финансовому мониторингу, которая представляет полученную информацию в Генеральную прокуратуру РФ, а также в Минюст РФ.

3) запрет на распространение информационных материалов, издаваемых иностранной или международной НПО и (или) распространяемых ею, в т.ч. через СМИ и (или) с использованием сети «Интернет», а также производство или хранение таких материалов в целях распространения;

4) запрет на осуществление на территории РФ программ (проектов) для иностранной или международной НПО, деятельность которой признана нежелательной на территории РФ.

Решение о признании нежелательной на территории РФ деятельности иностранной или международной НПО, отмена данного решения, принимаются Генеральным прокурором РФ или его заместителями по согласованию с МИД РФ.

В случае принятия или отмены решения о признании нежелательной на территории РФ деятельности иностранной

или международной НПО Генеральная прокуратура РФ информирует об этом Минюст РФ, в целях включения им иностранной или международной НПО в перечень иностранных и международных НПО, деятельность которых признана нежелательной на территории РФ, либо исключения иностранной или международной НПО из данного перечня.

Обнародование информации о признании нежелательной на территории РФ деятельности иностранной или международной НПО осуществляется путем размещения перечня иностранных и международных НПО, деятельность которых признана нежелательной на территории РФ, в сети «Интернет» на официальном сайте Минюста РФ, и опубликования его в общероссийском периодическом издании – Российской газете.

По состоянию на 1 сентября 2015 г. Минюстом РФ в перечень иностранных и международных НПО, деятельность которых признана нежелательной на территории РФ<sup>503</sup>, включен «Национальный фонд в поддержку демократии» (The National Endowment for Democracy)<sup>504</sup>, на основании решения заместителя Генерального прокурора РФ от 28 июля 2015 г.<sup>505</sup>

За осуществление деятельности на территории РФ иностранной или международной НПО, в отношении которой принято решение о признании нежелательной на территории

---

<sup>503</sup> Размещен на официальном сайте Минюста РФ: <http://minjust.ru/ru/activity/nko/unwanted> (дата обращения: 01.09.2015).

<sup>504</sup> На основе распоряжения Минюста РФ от 29. 07. 2015 г. № 1076-р о включении в перечень.

<sup>505</sup> В решении, в частности отмечается, что используя возможности подконтрольных российских коммерческих и некоммерческих организаций, Национальный фонд в поддержку демократии, в частности участвовал в работе по признанию нелегитимными итогов выборных кампаний, организации политических акций с целью влияния на принимаемые органами власти решения, дискредитации службы в Вооруженных Силах РФ. В этих целях в 2013 – 2014 гг. Фонд предоставил российским коммерческим и некоммерческим структурам финансовую помощь на сумму около 5,2 млн. долларов США. Учитывая общую направленность деятельности Фонда, прокуратурой сделан вывод о том, что она представляет угрозу основам конституционного строя РФ, обороноспособности и безопасности государства. См. информацию на официальном сайте Генеральной прокуратуры РФ: <http://genproc.gov.ru/smi/news/genproc/news-832994/#sel=> (дата обращения 01.09.2015).



РФ, предусматривается административная и уголовная ответственность.

Согласно ст. 20.33 КоАП РФ, осуществление деятельности на территории РФ иностранной или международной НПО, в отношении которой принято решение о признании нежелательной на территории РФ ее деятельности, участие в такой деятельности либо нарушение установленных запретов, если эти действия не содержат уголовно наказуемого деяния, влечет наложение административного штрафа на граждан в размере от 5 тыс. до 15 тыс. руб.; на должностных лиц – от 20 тыс. до 50 тыс. руб.; на юридических лиц – от 50 тыс. до 100 тыс. руб.

Согласно ст. 284.1 УК РФ, руководство деятельностью на территории РФ иностранной или международной НПО, в отношении которой принято решение о признании нежелательной на территории РФ ее деятельности в соответствии с законодательством РФ, либо участие в такой деятельности, совершенные лицом, которое ранее привлекалось к административной ответственности за аналогичное деяние два раза в течение одного года, наказываются штрафом в размере от 300 тыс. до 500 тыс. руб. или в размере заработной платы или иного дохода осужденного за период от 2 до 3 лет, либо обязательными работами на срок до 360 часов, либо принудительными работами на срок до 5 лет с ограничением свободы на срок до 2 лет или без такового, либо лишением свободы на срок от 2 до 6 лет с лишением права занимать определенные должности или заниматься определенной деятельностью на срок до 10 лет или без такового. Лицо, добровольно прекратившее участие в деятельности иностранной или международной НПО, в отношении которой принято решение о признании нежелательной на территории РФ ее деятельности, освобождается от уголовной ответственности, если в его действиях не содержится иного состава преступления.

### ***2.6. Закрытость политических партий от внешнего влияния.***

Как уже отмечалось в главе 2 данной работы, уже сама сущность и предназначение политических партий – обеспече-

ние участия граждан РФ в политической жизни общества посредством формирования и выражения их политической воли, участия в общественных и политических акциях, в выборах и референдумах, а также представление интересов граждан в органах государственной власти и органах местного самоуправления (п. 1 ст. 3 ФЗ «О политических партиях»<sup>506</sup>), — предполагают ограниченное внешнее влияние на их деятельность.

В РФ политические партии являются единственными коллективными субъектами избирательного процесса, — избирательными объединениями, имеющими право участвовать в выборах на федеральном и региональном уровнях (п. 25 ст. 2 ФЗ «Об основных гарантиях избирательных прав и права на участие в референдуме граждан Российской Федерации»<sup>507</sup>). Естественно, что в данной связи ограничения на внешнее влияние на политические партии вполне разумны.

Законодательство содержит ряд ограничений на различного рода внешнее влияние на деятельность политических партий; создание и деятельность на территории РФ политических партий иностранных государств и их структурных подразделений не допускаются (п. 6 ст. 9 ФЗ «О политических партиях»); членами политической партии могут быть только граждане РФ, иностранные граждане и лица без гражданства членами политической партии быть не вправе (п. 2 ст. 23 ФЗ «О политических партиях»).

Кроме того, законодательство устанавливает ограничения на внешнее финансирование политических партий.

Так, не допускаются пожертвования политической партии и ее региональным отделениям от (1) иностранных государств и иностранных юридических лиц; (2) иностранных граждан; (3) лиц без гражданства; (4) российских юридических лиц с иностранным участием, если доля (вклад) иностранного уча-

---

<sup>506</sup> ФЗ от 11. 07. 2001 г. № 95-ФЗ «О политических партиях» (в ред. от 23. 05. 2015 г.) // СЗ РФ. 2001. № 29. Ст. 2950 (с посл. изм. и доп.).

<sup>507</sup> ФЗ от 12. 06. 2002 г. № 67-ФЗ «Об основных гарантиях избирательных прав и права на участие в референдуме граждан РФ» (в ред. от 6. 04. 2015 г.) // СЗ РФ. 2002. № 24. Ст. 2253 (с посл. изм и доп.).

ствия в их уставном (складочном) капитале превышает 30%; (5) международных организаций и международных общественных движений; (6) НКО, выполняющих функции иностранного агента; (7) НКО, получавших в течение года, предшествующего дню внесения пожертвования политической партии, ее региональным отделениям, денежные средства либо иное имущество от иностранных государств, а также от указанных выше организаций или физических лиц, российских юридических лиц с иностранным участием, если доля (вклад) иностранного участия в их уставном (складочном) капитале превышала (превышал) 30% (п. 3 ст. 30 ФЗ «О политических партиях»).

Со всеми указанными выше субъектами (за исключением российских юридических лиц с иностранным участием, если доля (вклад) иностранного участия в их уставном (складочном) капитале превышает 30%), политические партии, их региональные отделения и иные структурные подразделения не вправе заключать сделки (п. 4.1. ст. 31 ФЗ «О политических партиях»).

Сказанное не означает, что политические партии являются замкнутыми внутри государства объединениями, не контактирующими и не взаимодействующими с иностранными общественными объединениями и международными организациями. Политические партии в порядке, установленном законодательством РФ, вправе устанавливать и поддерживать международные связи с политическими партиями и иными общественными объединениями иностранных государств, вступать в международные союзы и ассоциации (п. 1 ст. 26 ФЗ «О политических партиях»).

### ***2.7. Внешнее влияние на выборы и референдум.***

Российское избирательное законодательство устанавливает запрет на внешнее участие в избирательных кампаниях и кампаниях референдума. Согласно п. 6 ст. 3 ФЗ «Об основных гарантиях избирательных прав...» иностранные граждане, лица без гражданства, иностранные организации, междуна-

родные организации и международные общественные движения, НКО, выполняющие функции иностранного агента, не вправе осуществлять деятельность, способствующую либо препятствующую выдвижению кандидатов, списков кандидатов, избранию зарегистрированных кандидатов, выдвижению инициативы проведения референдума и проведению референдума, достижению определенного результата на выборах, референдуме, а также в иных формах участвовать в избирательных кампаниях, кампаниях референдума.

Иностранцы граждане, лица без гражданства, граждане РФ, имеющие гражданство иностранного государства либо вид на жительство или иной документ, подтверждающий право на постоянное проживание гражданина РФ на территории иностранного государства, не имеют права быть избранными в органы государственной власти (п. 1 ст. 12 ФЗ «О правовом положении иностранных граждан в Российской Федерации»<sup>508</sup>, п. 3.1 ст. 4 ФЗ «Об основных гарантиях избирательных прав...»).

Иностранцам гражданам, лицам без гражданства, иностранным юридическим лицам, международным организациям и международным общественным движениям запрещается проводить предвыборную агитацию, агитацию по вопросам референдума, выпускать и распространять любые агитационные материалы (пп. е-е.1 п. 7 ст. 48 ФЗ «Об основных гарантиях избирательных прав...»).

Иностранцам государствам и иностранным организациям, иностранным гражданам, лицам без гражданства, российским юридическим лицам с иностранным участием, если доля (вклад) иностранного участия в их уставном (складочном) капитале превышает 30%, международным организациям и международным общественным движениям, НКО, выполняющим функции иностранного агента, НКО, получавшим в течение года, предшествующего дню внесения пожертвования в изби-

<sup>508</sup> ФЗ от 25. 07. 2002 г. № 115-ФЗ «О правовом положении иностранных граждан в РФ» (в ред. от 13. 07. 2015 г.) // СЗ РФ. 2002. № 30. Ст. 3032 (с посл. изм. и доп.).

рательный фонд, фонд референдума, денежные средства либо иное имущество от иностранных государств, а также от указанных выше организаций или физических лиц; российских юридических лиц с иностранным участием, если доля (вклад) иностранного участия в их уставном (складочном) капитале превышала (превышал) 30% запрещается вносить пожертвования в избирательные фонды кандидатов, зарегистрированных кандидатов, избирательных объединений, в фонды референдума (п. 6 ст. 58 ФЗ «Об основных гарантиях избирательных прав...»).

Важным исключением из запрета на внешнее участие является возможность участия в избирательных кампаниях, кампаниях референдума иностранных граждан, лиц без гражданства, представителей иностранных организаций, международных организаций и международных общественных движений, НКО, выполняющих функции иностранного агента в качестве иностранных (международных) наблюдателей, которые наделены правом осуществлять в порядке, установленном законом, наблюдение за подготовкой и проведением выборов и референдумов в РФ (п. 6 ст 3, п. 43 ст. 2 ФЗ «Об основных гарантиях избирательных прав...»).

ФЗ «О выборах депутатов Государственной Думы Федерального Собрания Российской Федерации»<sup>509</sup> в ст. 34, а ФЗ «О выборах Президента Российской Федерации»<sup>510</sup> в ст. 24, определяют круг органов, которые могут пригласить в РФ иностранных (международных) наблюдателей, а также круг органов, организаций и лиц, которые могут подавать предложения о направлении приглашений.

Иностранные (международные) наблюдатели осуществляют свою деятельность самостоятельно и независимо. Они вправе встречаться с кандидатами, представителями политических партий и иных общественных объединений, наблюда-

<sup>509</sup> ФЗ от 22. 02. 2014 г. № 20-ФЗ «О выборах депутатов ГД ФСРФ» (в ред. от 14. 07. 2015 г.) // СЗ РФ. 2014. № 8. Ст. 740 (с посл. изм. и доп.).

<sup>510</sup> ФЗ от 10. 01. 2003 г. № 19-ФЗ «О выборах Президента РФ» (в ред. от 24. 11. 2014 г.) // СЗ РФ. 2003. № 2. Ст. 171 (с посл. изм. и доп.).

телями (ч. 8 ст. 34 ФЗ «О выборах депутатов Государственной Думы...»), кандидатами, их доверенными лицами, уполномоченными представителями по финансовым вопросам, уполномоченными представителями политических партий, групп избирателей (п. 9 ст. 24 ФЗ «О выборах Президента...»). Они могут публично излагать свое мнение о законодательстве РФ о выборах, о подготовке и проведении выборов, проводить пресс-конференции и обращаться к представителям СМИ только после окончания времени голосования на всей территории РФ.

Иностранные (международные) наблюдатели не вправе использовать свой статус для осуществления деятельности, не связанной с наблюдением за подготовкой и проведением выборов депутатов Государственной Думы (ч. 10 ст. 34 ФЗ «О выборах депутатов Государственной Думы...»), за ходом избирательной кампании, подготовкой и проведением выборов Президента РФ (п. 10 ст. 24 ФЗ «О выборах Президента...»).

На основании международных договоров РФ и в порядке, установленном законодательством РФ, иностранные граждане, постоянно проживающие на территории соответствующего муниципального образования, имеют право избирать и быть избранными в органы местного самоуправления, участвовать в иных избирательных действиях на указанных выборах, а также участвовать в местном референдуме на тех же условиях, что и граждане РФ (п. 2 ст. 12 ФЗ «О правовом положении иностранных граждан в Российской Федерации», п. 3.1 ст. 4, п. 10 ст. 4 ФЗ «Об основных гарантиях избирательных прав...», абз. 2 п. 1 ст. 3 ФЗ «Об общих принципах организации местного самоуправления в Российской Федерации»<sup>511</sup>).

---

<sup>511</sup> ФЗ от 6. 10. 2003 г. № 131-ФЗ «Об общих принципах организации местного самоуправления в РФ» (в ред. от 29. 06. 2015 г.) // СЗ РФ. 2003. № 40. Ст. 3822 (с посл. изм. и доп.).

## **ГЛАВА 7.**

# **Актуальные конституционно-правовые вопросы финансирования негосударственной политической активности за рубежом и в России**

(Кененова И. П.)

### **§ 1. Сочетание различных каналов финансирования политической активности в зарубежных странах**

Под *политической активностью* в целях данного исследования понимаются разнообразные формы участия в политическом процессе отдельных лиц и организаций в целях борьбы за власть и ее осуществления. Все многообразие каналов поступления средств, подпитывающих участие в политическом процессе, можно разделить по нескольким критериям, значимым с конституционно-правовых позиций и учитываемых законодателем в зарубежных государствах.

В зависимости от *соответствия праву*, финансирование можно подразделить: на *легальное* (включая правомерное, но специально нерегулируемое законом) и *нелегальное*. Практически любой вид финансирования, предусмотренный законом, имеет свой нелегальный «дубль» независимо от того, идет ли речь о финансировании деятельности политической партии, связанной непосредственно с задачами избирательного цикла, или о ее парламентской деятельности, о политических усилиях отдельных кандидатов на выборные посты (включая независимых), и политиков, уже обладающих властными полномочиями, или о внепарламентской активности политических сил. Разумеется, любое из нелегальных направлений финансирования политической активности должно выявляться посредством государственного и общественного контроля и пресекаться на основании закона, предусматривающего соответствующие меры ответственности.

В зависимости *от связи с выборами* финансирование субъектов политического процесса может осуществляться: *вне непосредственной связи с выборами* или в ходе *избирательной кампании*. Соответственно — положения о финансировании политической активности в законодательстве зарубежных стран сконцентрированы в правовых актах, обеспечивающих реализацию политических прав и свобод, но, в первую очередь: о политических партиях, выборах и референдумах, о деятельности СМИ, о лоббизме. Наиболее объемно и детализировано *регулируется финансирование деятельности участников избирательного процесса*, что неудивительно, поскольку в нем воплощен главный, из числа урегулированных правом, канал связи между носителями государственной власти и населением. В *конституциях* достаточно редко содержатся какие-либо положения, касающиеся непосредственно финансирования политической активности<sup>512</sup>, чаще такое регулирование содержится в *законах о политических партиях или о выборах*.

В зависимости *от адресата* финансирования, можно выделить: финансирование политических партий (коалиций), отдельных кандидатов (как представляющих партии (коалиции), так и независимых), общественных объединений иных негосударственных структур, участвующих в политическом процессе (например, СМИ, политических комитетов и суперкомитетов (США).)

В зависимости *от источников финансирования* различных форм политического участия, прежде всего, *избирательных кампаний* в различных демократических правопорядках сложились *три* основных модели финансирования: *из средств кандидатов* на выборные посты, *из государственного бюджета*

---

<sup>512</sup> Например, такого рода упоминание содержится в Основном законе ФРГ, а также в Конституции Португалии, в соответствии со ст. 51 которой, закон устанавливает правила финансирования политических партий, в частности, в отношении требований государственного финансирования, а также публичности в отношении их имущества и отчетности. (См.: Избирательное законодательство и выборы в современном мире. Европейско-Азиатский регион/ В.И. Лысенко; под общей ред. В.Е. Чурова; ЦИК РФ. Вып. 4. М., 2015. С.1179).



и комбинированный тип финансирования – *государственно-частный*.

Первая из них носит преимущественно исторический характер, возникнув раньше других<sup>513</sup>.

Со временем участие государства в финансировании стало рассматриваться как гарантия от злоупотреблений на выборах. Принято считать, что государство, определяя правила распределения средств и контроля за их расходованием, получает дополнительные возможности предотвращать, выявлять правонарушения в области финансирования выборов и наказывать за них. При социализме, в отсутствие политической конкуренции, выборы полностью финансировались государством, которое, как тогда полагали, надежно гарантирует реализацию принципа равного избирательного права благодаря выделению равного количества средств кандидатам из единого государственного центра. Однако в условиях политической конкуренции исключительно государственное финансирование выборов уже обнаруживало и отрицательные свойства. Так, если участники выборов (партии и кандидаты) не добились успеха на выборах и не получили мандаты, то это означало, что государство потратило часть своих средств неэффективно. Поэтому государственное финансирование стало дифференцироваться уже в зависимости от успехов участников выборов: партии, которые представлены в парламенте получали преимущества в размерах и порядке получения государственных средств<sup>514</sup>.

<sup>513</sup> Эта модель вполне сочеталась со стремлением собственников приобрести необходимое для сохранения своего статуса политическое влияние. Становление конституционализма сопровождалось появлением дискриминационных в имущественном плане цензов (например, субъективных избирательных прав не имели банкроты, лица наемного труда) и избирательных систем (таких как куриальная система, а также система плюрального востума). Соответственно существовала прямая связь между размерами состояния обладателя избирательных прав и его шансами на победу, процветал подкуп избирателей. (См.: Андреева Г. Н., Старостина И. А. Избирательное право в России и в зарубежных странах: учеб. пособие / под ред. А. А. Клишаса. М.: Норма, 2010. С. 222).

<sup>514</sup> Одним из известных приемов контроля за расходованием государственных средств, предназначенных для выборов, является деление средств на части,

Третья модель финансирования – смешанная, сочетающая государственное и негосударственное финансирование, является наиболее распространенной в современных демократических государствах. В ее основе лежит идея минимизации государственных расходов размером, строго необходимым для обеспечения реализации основных принципов справедливых выборов. Законодательство допускает финансирование из средств кандидатов и партий, а также за счет пожертвований других заинтересованных юридических лиц и граждан. Однако наличие негосударственных источников финансирования выборов вновь поставило под угрозу реализацию принципа равного избирательного права. С учетом этого, в законодательстве устанавливаются максимальные размеры избирательного фонда и/или средств, которые могут потратить кандидаты и партии, а также предусмотрены цели расходования негосударственных средств. Предусматривается также взаимосвязь между объемами финансирования из негосударственных и государственных источников: те участники выборов, которые получили большой объем частных пожертвований не могли рассчитывать на такой же размер средств из бюджета, как их более «бедные» конкуренты.

Справедливый баланс между государственным и негосударственным финансированием достигается, как отмечает-

---

перечисляемых партиям поэтапно в зависимости от исполнения требований закона на каждом из этапов. Так, первая часть средств выделяется в начале избирательной кампании, если партия заявила о намерении участвовать в ней. Самые крупные суммы на данном этапе получают парламентские партии, так как состоятельность их намерений уже получила подтверждение со стороны избирателей. Следующая часть выделяется уже после регистрации кандидатов в соответствии требованиями закона. Эти требования могут определять определенное количество кандидатов, или регистрацию кандидатов (списка) в установленном числе округов, или регистрацию достаточного числа кандидатов, обладающих определенными свойствами (например, женщин, представителей национальных меньшинств). Третья часть выделяется уже после определения результатов голосования, в случае получения мандатов. Таким путем государство стремится избежать неразумных расходов и обеспечить возврат средств, если то или иное условие не выполнено. (См.: Андреева Г.Н., Старостина И. А. Указ. соч. С. 223).

ся конституционалистами<sup>515</sup>, при помощи следующих типов юридических ограничений:

1. Средства на выборы должны аккумулироваться только в избирательных фондах кандидатов (партий) и не превышать определенного законом размера.

2. Устанавливается предельный размер пожертвований для юридических лиц и граждан (причем для первых он – выше).

3. Определяется круг юридических лиц и граждан которые имеют (и/или не имеют) права вносить пожертвования.

4. Вводится специализированный финансовый контроль/надзор за выполнением требований законодательства о выборах.

5. Устанавливается перечень избирательных правонарушений, связанных с нарушением порядка финансирования деятельности политических партий, особенно в период выборов.

Вместе с тем, приведенный перечень возможных ограничений предусмотрен в законодательстве далеко не всех демократических государств, которые используют государственно-частный способ финансирования деятельности политических партий в целом и ведения ими избирательных кампаний – в частности.

*Порядок финансирования избирательных кампаний вообще может не регулироваться законодательством страны (Румыния)<sup>516</sup>или, устанавливая правила о финансировании парламентских выборов, закон может прямо не предусматривать возможность создания избирательных фондов и осуществления контроля за использованием средств из них (Люксембург, Мальта)<sup>517</sup>. Но даже при условии, что законодательство предусматривало создание избирательных фондов, в одних государ-*

<sup>515</sup> См.: Андреева Г. Н., Старостина И. А. Указ. соч. С. 224.

<sup>516</sup> Например, в Румынии законодательство не регулирует вопросы финансирования парламентских выборов и проведения кандидатами своей предвыборной агитации, не предусматривает создание избирательных фондов и мер контроля за использованием кандидатами средств на проведение своей предвыборной кампании. (См.: Избирательное законодательство и выборы в современном мире. Европейско-Азиатский регион. С. 1179).

<sup>517</sup> Там же.

ствах — устанавливаются *детальные требования к расходованию средств избирательных фондов* на ведение предвыборной кампании (Португалия)<sup>518</sup>. В других — не содержится каких-либо ограничений в отношении предельного размера расходов политических партий и независимых кандидатов на проведение ими своей предвыборной агитации (Чехия)<sup>519</sup>, а также на размеры добровольных финансовых пожертвований как физических, так и юридических лиц (например, Исландия, Словения). Тогда как в Чехии некоторые ограничения на внесение пожертвований предусмотрены: их не имеют права вносить *юридические лица*, в том числе образованные с участием государств или муниципалитетов, если их удельный вес в складочном капитале не превышает 10%, *благотворительные организации, иностранные* юридические и физические лица, за исключением случаев, когда последние имеют *постоянное место жительства* на территории Чехии, что является условием предоставления им права на внесение пожертвований в избирательные фонды участников парламентских выборов.

В научных источниках встречаются упоминания о том, что приблизительно в 40 государствах отсутствуют ясные нормативные требования, которые обязывают какое-либо национальное ведомство изучать финансовые отчеты или расследовать нарушения требований к политическому финансированию, включая финансирование политического участия в период предвыборной кампании<sup>520</sup>.

Особо стоит отметить такие модели смешанного государственно-частного финансирования, в которых предусмотрено *достаточно детальное регулирование правового режима избирательных фондов*, включая создание избирательных фондов кандидатов (политических партий), и *предусматривается ответ-*

---

<sup>518</sup> Там же. С. 1179 – 1182.

<sup>519</sup> В Чехии законодательство о парламентских выборах не устанавливает каких-либо ограничений в части предельных размеров расходования средств избирательного фонда политической партии (движения, коалиции) на проведение своей предвыборной агитации (См.: Там же. С. 1180).

<sup>520</sup> Там же. С. 87.

*ственность за превышение предельного размера избирательного фонда* (Ирландия, Австрия), однако и в этих странах не удастся избежать проблем с финансированием при проведении избирательных кампаний.

В частности, заслуживает внимания избирательная кампания, проведенная в Ирландии в 2011 году. В 2009 году в этой стране был принят Акт о телерадиовещании, который установил запрет на предоставление участникам выборов платного эфирного времени для проведения предвыборной агитации. Партии могут рассчитывать на ежевечернюю демонстрацию (в течение периода предвыборной агитации) только одного трехминутного агитационного материала. В период предвыборной кампании предлагалось ввести в законодательство запрет на финансовые пожертвования политическим партиям со стороны корпораций, но пока он не установлен. Предельная сумма расходов для партии при проведении парламентских выборов составляет от 30150 до 45200 евро в зависимости от количества депутатских мандатов в избирательном округе, с условием обязательного сообщения политическими партиями о расходах в период со дня принятия решения о роспуске Палаты представителей до дня выборов специальной комиссии из 6 членов. Требования к финансированию неправительственных организаций предполагают их регистрацию в качестве «третьей стороны» и раскрытия своих доноров, если партии принимают пожертвования свыше 126, 97 евро. Пожертвования от одного и того же лица в течение года на политические цели не могут превышать 6348,69 евро<sup>521</sup>.

По результатам проведения выборов 2011 года в Ирландии БДИПЧ ОБСЕ отмечались проблемы, связанные с осуществлением контроля за финансированием предвыборных кампаний. Во-первых, на практике проведение предвыборной агитации до официального начала избирательной кампании позволило ее участникам (партиям) бесконтрольно расходовать пар-

---

<sup>521</sup> См.: «Двойные» стандарты БДИПЧ ОБСЕ на примере ирландских выборов. // [http://cikrf.ru/international/events/dv\\_stand.html](http://cikrf.ru/international/events/dv_stand.html)

тийные финансы. *Во-вторых*, то что расходы производятся до начала официальной избирательной кампании, становится еще одним из условий фактического неравенства участников выборов (ранее законодательство обязывал сообщать обо всех расходах, связанных с выборами, производимых как до начала избирательной кампании, так и в период ее проведения). *В-третьих*, основная часть пожертвований в избирательные фонды партий и кандидатов составляют анонимные пожертвования, а для ряда партий — также пожертвования от корпораций, что обусловлено положениями законодательства о выборах, согласно которым могут вноситься анонимно пожертвования физических лиц в размере до 600 евро, а со стороны юридических лиц — до 5000 евро. Такие положения законодательства продолжают действовать, несмотря на противоречие данной практики непрозрачного финансирования многочисленным европейским стандартам и правилам. Кроме того, в соответствии с законодательством Ирландии, в случае, *если избирателями подается петиция о признании результатов выборов недействительными*, обязательным является *внесение значительного денежного залога*. Данное положение законодательства, несоразмерно ограничивающее свободу выборов и препятствующее установлению справедливых результатов избирательного процесса БДИПЧ рекомендовала пересмотреть, однако оно продолжает действовать<sup>522</sup>.

В *Австрии* для финансирования предвыборной агитации участников выборов используется *преимущественно государственное финансирование*, но *отсутствуют, как и в Ирландии, ограничения на денежные пожертвования в избирательные фонды участников выборов от частных доноров*. В 2012 году с учетом рекомендаций БДИПЧ ОБСЕ был принят Федеральный закон о финансировании политических партий, который содержит положения, устанавливающие *предельные размеры пожертвований и расходов из избирательных фондов политических партий и коалиций, обязательность обнародования све-*

---

<sup>522</sup> Там же.

*дений о жертвователях.* Однако вопросы о банковском займе политических партий, а также об участии *третьих организаций* в финансировании агитационной деятельности политическими партий законодательством по-прежнему не регулируются.

Из *государственного бюджета* ежегодно политические партии Австрии получают *субсидии* в размере около 30 миллионов евро и при поведении парламентских выборов могут расходовать средства из своего избирательного фонда в размере, не превышающем в совокупности 7 миллионов евро, что оценивается рядом австрийских политиков как меры не отвечающие современным потребностям избирательного процесса. Санкции за превышение предельного размера расходования средств из избирательного фонда варьируются в зависимости от величины превышения: если оно — не более 25%, то штрафные санкции не могут быть выше 10% суммы первоначального превышения; если превышение — уже более 25%, то тогда штрафные санкции составляют 20% от суммы превышения. Каждая политическая партия, имеющая в Национальном совете не менее 5 депутатов, ежегодно получает 21 800 евро, каждая парламентская партия получает 4,6 евро за голос избирателя, а непарламентские партии, получившие более 1% голосов — 2,5 евро за каждый голос<sup>523</sup>.

Данный закон запрещает внесение анонимных пожертвований в избирательные фонды политических партий (коалиций), превышающие по размеру 1000 евро и иностранных пожертвований свыше 2500 евро. Все спонсорские взносы, превышающие 3500 евро (в течение года), *должны включаться с разбивкой по жертвователям в ежегодный финансовый отчет политической партии.* Пожертвования в натуральном виде (по их стоимостной оценке) подвержены тем же ограничениям, что и в денежном выражении. Однако *заемные средства* не подпадают под указанные законодательные ограничения и это создает опять-таки угрозу реализации принципа равенства

---

<sup>523</sup> См.: Избирательное законодательство и выборы в современном мире. Европейско-Азиатский регион. С. 87 – 88.

электоральных возможностей политических партий и кандидатов.

Как показывают примеры Ирландии и Австрии, положительным моментом законодательного регулирования финансирования выборов является закрепление обязанности политических партий и независимых кандидатов *обнародовать сведения об источниках добровольных финансовых пожертвований*, а также права избирательных (или иных) органов *осуществлять контроль за финансированием* кандидатами и политическими партиями своей предвыборной агитационной деятельности. Аналогичные положения содержатся также в законодательстве Болгарии, Венгрии, Греции, Норвегии, Швеции, Эстонии. Но есть государства, где законодательство такую обязанность партий (коалиций) *не предусматривает* (Чехия), либо устанавливает *обязанность представлять электоральную финансовую отчетность*, но она *не подвергается* последующему аудиту (например, Словакия). В обзоре БДИПЧ ОБСЕ избирательного законодательства и практики государств – участников ОБСЕ (2013 год) было отмечено, что в Словакии наиболее распространенные в законодательстве и на практике проблемы были связаны с *отсутствием или несоблюдением требований отчетности и раскрытия информации, а также механизмов надзора за финансированием избирательных кампаний*. Кроме того, *преимущественно государственное финансирование выборов*, в случае сокращения субсидий партиями *приводит к ограничению возможностей политического участия для малых партий*<sup>524</sup>.

---

<sup>524</sup> В Словакии в рамках модели обязательного представления электоральной финансовой отчетности, но при отсутствии последующего ее аудита политические партии (движения) обязаны представлять ежегодные финансовые отчеты, а также промежуточный и итоговый финансовые отчеты. Ежегодный отчет должен представляться не позднее 30 апреля года, следующего за отчетным годом. При проведении парламентских выборов промежуточный финансовый отчет партии(движения) представляется в Министерство финансов Словакии не позднее чем за 21 день до дня голосования и должен охватывать отчетный период со дня официального опубликования решения о назначении парламентских выборов и не позднее чем за 30 дней до дня голосования. Итоговый



Примечательно, что *порядок финансирования выборов Парламента и Президента в одной стране* могут заметно отличаться. Например, в Чехии *не предусматривается какой-либо финансовой отчетности участников парламентских выборов* о доходах и расходах на проведение своей предвыборной агитации *ни до дня голосования, ни после*. Электоральная финансовая отчетность *включается в ежегодную финансовую отчетность политической партии* (движения) без какой-либо ее конкретной разбивки, в том числе, по видам жертвователей, размерам пожертвований. Тогда как законодательство о выборах *Президента* предусматривает, что все средства, полученные кандидатами на должность Президента Чехии *до их регистрации*, должны быть помещены на специальный банковский счет<sup>525</sup>, затем следует *разместить в сети Интернет финансовый отчет* о своих доходах и расходах на проведение предвыборной агитации, а также *представить такой финансовый отчет в Комитет Сената* по полномочиям и иммунитету не позднее 60 дней со дня официального обнародования результатов президентских выборов. Однако законодательство *не предусматривает механизма проверки* представленных отчетов, а также наложения каких-либо *санкций*, если отчеты не представлены<sup>526</sup>.

---

финансовый отчет представляется не позднее 30 дней после проведения голосования и должен охватывать отчетный период со дня официального опубликования решения о назначении парламентских выборов до дня голосования. Промежуточный и итоговый финансовые отчеты политической партии (движения) проверяются Министерством финансов Словакии перед их обнародованием. Если любой из упомянутых отчетов не предоставлен, то Министерство финансов может наложить на политическую партию (движение) штраф в размере 3319 евро. Вместе с тем, ни ежегодный, ни промежуточный, ни итоговый отчеты не подвергаются в Словакии независимой аудиторской проверке (См.: Там же. С. 88 – 89).

<sup>525</sup> На практике три кандидата на должность Президента незаконно использовали партийные ресурсы для проведения своей предвыборной агитации во время предвыборной кампании 2013 года, вместе с тем большинство кандидатов открыли в сети Интернет прозрачные счета своего избирательного фонда (См.: Там же. С. 1178).

<sup>526</sup> См.: Там же. С. 1178 – 1179.

*Португальское законодательство* заслуживает отдельного упоминания как пример сбалансированности норм, посвященных регулированию финансовых аспектов избирательных кампаний. В этой стране также действует *государственно-частная* модель финансирования выборов. Политические партии получают средства из *государственного бюджета* в случае, если они представлены в парламенте, либо на последних парламентских выборах получили не менее 50 000 голосов избирателей. Средства из государственного бюджета выделяются ежегодно в соответствии с количеством действительных голосов избирателей, полученных политической партией. Законом установлена форма расчета размера субсидий: 1/135 (около 4-х евро) от минимального размера оплаты труда за один действительный голос избирателя. Кроме того, политические партии получают от государства косвенную финансовую помощь в виде освобождения от налогов на партийное имущество и доходы. В Португалии предельный размер средств, выделяемых из государственного бюджета для частичного возмещения расходов политических партий (коалиций) не может более чем 20 000 раз превышать минимальный размер оплаты труда (в 2009 году это 8520000). Из этой суммы 10% распределяется на равной основе между всеми политическими партиями (коалициями), представленными в парламенте. Остальные 80% подлежат пропорциональному распределению в соответствии с количеством полученных действительных голосов. Партии (коалиции), которые выдвинули своих кандидатов для замещения не менее 51 % мандатов в парламенте, или получили хотя бы 1 мандат, имеют право на частичное возмещение за счет средств государственного бюджета расходов на проведение своей предвыборной агитации.

*Частные пожертвования* (в денежной форме) политическим партиям ограничиваются предельным 25-кратным размером минимальной заработной платы (около 10650 евро). Частные пожертвования (в натуральной форме) политическим партиям оцениваются по рыночным ценам и также ограни-

чиваются предельным 25-кратным размером минимальной заработной платы. Анонимные пожертвования, а также пожертвования национальных и иностранных юридических лиц законодательного запрещены, а пожертвования иностранных физических лиц - допускаются. Пожертвования оформляются банковскими платежными инструментами. Политические партии (коалиции) должны назначить своего уполномоченного представителя по финансовым вопросам и открыть специальный избирательный счет в банке для финансирования своего участия в парламентских выборах, в том числе для проведения предвыборной агитации. Все пожертвования должны зачисляться на указанный банковский счет. Оплата расходов, связанных с участием политической партии (коалиции) в парламентских выборах не превышающая установленной законом суммы (в 2005 году – 426 евро) может производиться наличными средствами, свыше указанной суммы – посредством банковских операций.

Политические партии не позднее 90 дней со дня официального опубликования результатов парламентских выборов представляют ежегодный финансовый *отчет в Конституционный суд* Португалии, который в течение не более чем шести месяцев устанавливает правомерность полученных доходов и произведенных расходов. Расходы на одного кандидата не могут более чем в 60 раз превышать минимальный размер оплаты труда. *После результатов аудиторской проверки* Конституционный суд решает вопрос о правомерности полученных политической партией (коалицией) доходов и произведенных расходов. Законодательством предусмотрена *ответственность за финансовые нарушения* при проведении парламентских выборов – наложение на виновных лиц штрафа, либо тюремное заключение на срок до трех лет.

Примечательно, что в Португалии политические партии получают бесплатное эфирное время для проведения своей предвыборной агитации и в период проведения избирательной кампании к средствам массовой информации какие-либо

санкции за нарушение положений законодательства о выборах не могут быть применены, они налагаются только после окончания парламентских выборов. Контроль за соблюдением СМИ законодательства об информационном обеспечении парламентских выборов осуществляет специальный орган, в состав которого входят пять человек. Указанный орган вправе, в частности отзывать лицензии, налагать штрафы за правонарушения<sup>527</sup>. Обзор соотношения государственного и частного финансирования выборов в зарубежных странах утратит важные составляющие без характеристики подходов к решению проблем, относящихся к данной сфере, которые сложились в США и ФРГ.

*В США* особый интерес представляют те аспекты финансирования выборов, которые связаны избирательной кампанией Президента<sup>528</sup>. Источниками финансирования такой кампании являются: добровольные пожертвования частных лиц; взносы политических партий и политических комитетов, собственные средства кандидата и членов его семьи; средства, выделяемые государством (на президентских выборах). Запрещается делать взносы публичным служащим, а также иностранцам и лицам, выполняющим публичные заказы.

*Государственное финансирование президентских кампаний в США сочетается с частным в весьма своеобразной комбинации.* Особенностью государственного финансирования данных кампания является необходимость добровольного согласия кандидатов на должность Президента США на ограничение пожертвований и максимального объема расходов в обмен на финансирование из федерального бюджета США. Такое финансирование возможно как на этапе партийного выдви-

---

<sup>527</sup> См: Там же. С. 1179 – 1185.

<sup>528</sup> Финансирование избирательных кампаний по выборам Президента США регулируется следующими законодательными актами: «О федеральных избирательных кампаниях» (Federal Election Campaign Act – FECA), «О фонде финансирования президентских избирательных кампаний», «О покрытии расходов на проведение президентских праймериз», Bipartisan Campaign Reform Act (BCRA) и рядом других.

жения кандидатов (праймериз), так и в ходе избирательной кампании. Размер финансирования зависит от результатов партии, выдвинувшей кандидата на последних президентских выборах. Поэтому на государственное финансирование могут рассчитывать не все кандидаты. Критериями являются количество собранных средств (косвенно указывающих на уровень популярности кандидата) или результат кандидата на предыдущих президентских выборах. Кандидат на пост Президента, участвующий в первичных выборах не менее чем в десяти штатах и получивший не менее 5% голосов избирателей, может обратиться в Федеральную комиссию по выборам за финансовой помощью при условии, что им получено пожертвований на сумму свыше 100 тысяч долларов не менее чем в 20 штатах. При этом кандидат в президенты может рассчитывать на финансовую помощь из Фонда по проведению президентских выборов, если примет на себя обязательство опубликовать сведения о своих предвыборных расходах. Кандидатам, получающим средства на ведение избирательной кампании из государственного бюджета, запрещено получать и использовать добровольные пожертвования. Но если кандидат откажется от государственных средств на финансирование избирательной кампании, то к нему не применяются ограничения по предельной сумме расходов. Например, для каждого из кандидатов на пост Президента США в 2008 году, выдвинутых Республиканской и Демократической партиями, был установлен размер государственного финансирования в 84,1 млн., долларов США. Но Барак Обама предпочел отказаться от государственного финансирования, чтобы свободно тратить средства на предвыборную кампанию.

Характеризуя порядок осуществления государственного финансирования выборов, стоит отметить, что в США, *во-первых*, осуществляется государственная поддержка национальных конвентов политических партий: для основных партий — 4 млн. долл., а остальные партии получают суммы, соответствующие уровню их поддержки на президентских вы-

борах. *Во-вторых*, государство выделяет средства непосредственно кандидатам на должность Президента, утвержденным национальными конвентами партий, размер которых зависит от того, насколько успешны партии, которыми они выдвигаются. Руководствуясь этим критерием, все кандидаты могут быть распределены по трем группам. *В первой* относятся политики, выдвинутые наиболее влиятельными партиями, к которым относятся те, чьи представители на предыдущих выборах набрали более 25% голосов избирателей. *Вторая объединяет* кандидатов, представляющих партии, которые получили от 5 до 25% голосов избирателей. *В третьей* – все остальные кандидаты. Кандидаты от основных партий получают средства по принципу равного финансирования, но в пределах законодательно установленной суммы. Политики, относящиеся ко второй группе, получают финансирование, равное той части средств, которая соответствует уровню поддержки избирателями кандидатов от этих партий на предыдущих президентских выборах. Кандидаты от «малых» партий получают возмещение расходов в размере, пропорциональном числу полученных ими голосов избирателей<sup>529</sup>. Из приведенных сведений видно, что государственное финансирование в США носит *компенсационный* характер.

Финансированием от имени государства в США занимается Фонд по проведению президентских выборов, которым руководит Федеральная комиссия по выборам. Данный фонд формируется исключительно за счет добровольных пожертвований граждан. Каждый налогоплательщик может отдать распоряжение в налоговую службу о перечислении части суммы взимаемых с него налогов в данный фонд.

Рассматривая соотношение государственного и частного финансирования партий, а также их участия в избирательных кампаниях, стоит упомянуть, о наметившейся в США (как и во многих других странах) тенденции увеличения размеров

<sup>529</sup> См.: Касаткина Н. М. Финансирование выборов в зарубежных государствах // Журнал российского права. 2009. № 5 // <http://www.cikrf.ru/international/events/news/kasatkina.html>

спонсорской помощи, оказываемой кандидатам на пост Президента непосредственно и через Комитеты политического действия (*Political Action Committee, PAC*)<sup>530</sup>, наряду с установлением жесткого контроля за формированием и расходованием средств из избирательного фонда кандидата.

Так Bipartisan Campaign Reform Act (Закон 2002 года) установил в 2002 году размер пожертвований от частных лиц кандидату (или комитету в поддержку кандидата) на уровне 2000 долларов США, тогда как после индексации с учетом инфляции в 2012 году эта сумма составила уже 2500 долларов США. Установлен максимальный размер взносов наличными – 100 долларов США. Национальным партийным комитетам частные лица могут пожертвовать 30 800 долларов США в год, а Комитету штата или местному партийному комитету 10 000. В свою очередь, все комитеты (национальный партийный, партийный комитет штата, района или местный комитет, равно

---

<sup>530</sup> Первые Комитеты политического действия (PAC) появились после реформы избирательного законодательства в 1947 году. В результате американские профсоюзы и бизнес-структуры лишились возможности непосредственного финансирования предвыборной кампании, но Комитеты политического действия стали посредниками между ними и кандидатами, получив право собирать пожертвования на цели кампании и расходовать их.

Американское законодательство подразделяет комитеты на два вида «связанные» и «несвязанные». Связанные создаются какой-либо структурой (профсоюзом или корпорацией). Такой PAC может получать средства только от учредителя и расходовать их только для достижения конкретных политических целей. Несвязанные комитеты организуются теми или иными политиками или приверженцами некой идеи и могут получать средства из различных источников, включая связанные комитеты. Таких структур в США более 2 тысяч. Эти комитеты могут финансировать политическую рекламу, которая не агитирует напрямую за или против каких-либо сил, но, якобы, выражает взгляды членов комитета по тем или иным вопросам. Данные комитеты имеют право свободно тратить средства на агитацию за или против кандидатов, равно как профсоюзы и корпорации, которым запрещено участвовать в финансировании избирательных фондов кандидатов при условии, что они формально не связаны с кандидатом, не финансируются из его избирательного фонда и не осуществляют совместно с ним координированную агитационную кампанию. При этом действующие ограничения на размер пожертвований остаются в силе. (См.: Яцунская Е. Новые технологии фандрайзинга в США: опыт президентских кампаний 2008 и 2012 годов // Сравнительное конституционное обозрение. 2013. №3(94). С. 67).

как и политический комитет, поддерживающий нескольких кандидатов) могут жертвовать в избирательный фонд кандидата по 5000 долларов. Запрещен прием пожертвований от лиц, не являющихся гражданами США, даже если они проживали длительное время на территории страны, а также от государственных служащих, представителей публичной администрации, профессиональных союзов, корпораций и банков<sup>531</sup>.

Принятый в 2002 году Закон подвел итог борьбы двух ведущих политических партий США в их стремлении обеспечить себе преимущества на выборах. Суть проблемы состоит в следующем. Основными источниками финансирования электоральных кампаний на федеральном уровне являются средства физических и юридических лиц, которые могут делать пожертвования в объеме и на цели, предусмотренные законодательством, причем контроль за размерами пожертвований строго регламентирован. В практике избирательных кампаний в США принято различать «жесткие деньги» (hard money), под которыми понимают пожертвования непосредственно в пользу кандидатов и «мягкие деньги» (soft money), средства вкладываемые в фонды партий, «на партийные цели». Так сложилось, что значительные денежные потоки направлялись на рекламу (нередко скрытую) соответствующих кандидатов, которая позиционировалась как реклама партии, а не кандидата. Закон 2002 года ввел запрет общенациональным политическим партиям собирать «мягкие деньги» и производить расходы из таких средств, ограничил скрытую рекламу, а также установил запрет профсоюзам и корпорациям направлять средства на эти цели. Однако, по оценкам экспертов, данные меры не привели к большей прозрачности финансирования. Заинтересованные в победе того или иного кандидата субъекты (бизнес-группы, профсоюзы и др.) стали направлять денежные потоки по другим каналам, которые в конечном счете приводили к производству политической рекламы кандидатов

---

<sup>531</sup> См.: Правовые аспекты финансирования избирательной кампании по выборам Президента США // [http://www.cikrf.ru/banners/president\\_usa/02.html](http://www.cikrf.ru/banners/president_usa/02.html)



двух главных партий<sup>532</sup>. Для того чтобы избежать ограничений по использованию мягких денег и пределов пожертвований жестких денег, используются не скованные соответствующими ограничениями организационные структуры. Например, неконтролируемые Федеральной избирательной комиссией юридические лица, которым законом предоставлены налоговые льготы.

Ограничения на общий объем средств, затрачиваемых кандидатом на избирательную кампанию законодательно не установлен. Однако кандидатам запрещено тратить более 60% средств избирательного фонда на оплату выступлений по радио и телевидению, а также запрещено расходовать средства избирательного фонда в личных целях<sup>533</sup>.

*Финансирование политическими партиями деятельности СМИ*<sup>534</sup> в предвыборный период поглощает значительную часть тех средств, которые они получают за счет государственного обеспечения или частного спонсорства в свое распоряжение.

В 2010 году Верховный суд США принял решение по делу «Citizens United» против Федеральной избирательной комиссии» (*Citizens United v. Federal Election Commission*<sup>535</sup>, практически снявшее ограничения со спонсорской поддержки партий

---

<sup>532</sup> См.: Касаткина Н. М. Указ. соч. // <http://www.cikrf.ru/international/events/news/kasatkina.html>

<sup>533</sup> См.: Правовые аспекты финансирования избирательной кампании по выборам Президента США /[http://www.cikrf.ru/banners/president\\_usa/02.html](http://www.cikrf.ru/banners/president_usa/02.html)

<sup>534</sup> В США все правовое регулирование деятельности СМИ, связанной с предвыборной агитацией, основано на положениях I Поправки к Конституции, где установлен запрет издания законов ограничивающих свободу слова или печати. К федеральным законам регулирующим деятельность СМИ в США относятся также Акт о гражданских правах 1957 года, Закон о свободе информации (The Freedom of Information Act) 1967 года, существенно дополненный в 1986 году, а также Акт «Правительство при солнечном свете» (Government in the Sunshine Act) 1976 года, целый ряд актов, относящихся к избирательному законодательству, частности, Акт о федеральных избирательных кампаниях 1971 года. Однако, большая часть норм избирательного права, в том числе, касающихся выборов в федеральные органы государственной власти, традиционно содержится в законодательстве штатов.

<sup>535</sup> *Citizens United v. Federal Election Commission*, 558 U.S. 310 (2010) // <https://www.law.cornell.edu/supct/html/08-205.ZS.html>

бизнес-структурами и профсоюзами. Политическая реклама, которая запрещена в большинстве демократических государств в предвыборный период, может демонстрироваться в телевизионном эфире США практически без ограничений, в том числе, благодаря интерпретации содержания I Поправки которую дал в упомянутом деле Верховный суд США. С данным делом *эксперты связывают* нынешний расцвет *негативной политической рекламы в США*<sup>536</sup>.

В своем решении от 21 января 2010 года Верховный суд фактически поддержал практику неограниченного финансирования корпорациями политической рекламы в предвыборный период. Поводом к рассмотрению упомянутого дела стала следующая ситуация. Представители Citizens United, консервативной организации, занимающейся образовательными проектами, в 2007 году подготовили к выпуску на канале DirecTV документальный фильм критической направленности о Хиллари Клинтон. Суд округа Колумбия установил в своем решении, что Citizens нарушила закон Маккейна-Файнголда от 2002 года (Bipartisan Reform Campaign Act), согласно которому за 60 дней до федеральных выборов организациям, формально не связанным с предвыборными штабами, запрещалось приобретать эфирное время для демонстрации политической рекламы, содержащей упоминания имен кандидатов на выборные должности. Citizens United обратилась в Верховный суд, который 21 января 2010 года признал, руководствуясь первой поправкой к Конституции США, что требование закона Маккейна-Файнголда нарушает свободу слова<sup>537</sup>. Оценивая значение

---

<sup>536</sup> Используя решение Citizens United v. Federal Election Commission для давления на политиков, как основание выпуска политической рекламы, представляющей кандидата в негативном свете, бизнес может навязывать кандидатам на выборные посты желательную для него политическую линию, что вызывает протесты среди сторонников Демократической партии и даже многих консервативных юристов — по их мнению, это решение обеспечило корпорациям чрезмерное влияние на выборы. (См.: Черный PR и политическая реклама в США // <http://aktiv.com.ua/archives/8694>).

<sup>537</sup> См.: Там же, а также: SUMMARY OF Citizens United v. Federal Election Commission, No. 08-205 (U.S. Jan. 21, 2010) <https://www.cga.ct.gov/2010/rpt/2010-R-0124.htm>

данного решения для избирательного процесса, важно также принять во внимание то, что оно формально не повлияло на уже существующие пределы (или запреты в некоторых штатах), установленные *по взносам, непосредственно направляемым на кампании кандидатов*<sup>538</sup>. Корпорации, по-прежнему, не имеют права финансировать штабы кандидатов, но они получили возможность не ограничивать себя в поддержке так называемых супер комитетов политических действий (Super PACs или Комитетов «подтипа 527» — по номеру соответствующей статьи налогового кодекса). По мнению специалистов, отличительной чертой недавних выборов в США стал именно их допуск к участию в предвыборной агитации. Super PACs могут свободно тратить средства на агитацию за или против кандидатов, если не финансируются из их избирательных фондов и не осуществляют совместно с ними агитационную кампанию. В ходе избирательной кампании 2012 года только два основных суперкомитета «Восстановить наше Будущее», через который шла поддержка республиканского кандидата Митта Ромни и «Приоритеты США», собиравшего пожертвования для Барака Обамы получили соответственно 153,8 млн. долларов и 78,8 млн. долларов<sup>539</sup>. Являясь условно независимыми от кандидатов общественными организациями Super PACs имеют практически неограниченные возможности привлечения частных пожертвований.

Суммируя *особенности регулирования* порядка финансирования деятельности партий в США, которая является по существу бесконечным процессом подготовки к выборам (на следующий день после голосования начинается работа в новом избирательном цикле), можно указать на следующие моменты:

1) возможность выбора для кандидата в президенты между государственным и частным финансированием, вводя конкурентное начало в данную сферу является своего рода гарантией свободы выборов;

---

<sup>538</sup> См.: <http://www.campaignfreedom.org/external-relations/citizens-united-v-federal-election-commission/>

<sup>539</sup> См.: Яцунская Е. Указ. соч. С. 60 – 61.

2) устойчивую тенденцию развития частного спонсорства в электоральной сфере (к примеру, на выборах 2012 года Барак Обама удалось победить не только благодаря усилиям Super PACs, и массовому сбору средств на его поддержку во Всемирной паутине, но и за счет пожертвований большого числа мега-доноров), которая поддерживается большой «гибкостью» законодателя и судебной власти;

3) использование сети Интернет в электоральных целях (для информирования населения о кандидатах и их политических намерениях, а также для сбора средств) приобрело на выборах 2012 года небывалый масштаб, наметив тенденцию культивирования индивидуальной включенности граждан США в избирательный процесс.

*ФРГ* является одной из немногих стран, в Конституции которой содержатся предписания, непосредственно относящиеся к порядку финансирования деятельности политических партий. В соответствии с положениями статьи 21 Основного закона *ФРГ* партии содействуют формированию политической воли народа. Они могут создаваться свободно. Их внутренняя организация должна соответствовать демократическим принципам. Они *должны представлять публичный отчет об источниках и расходовании своих средств*, а также о своем имуществе. Данное положение получило продолжение и в законе о политических партиях (24 июля 1967 года), а также в избирательном законодательстве федерации и земель.

Политические партии *ФРГ* получают средства из нескольких источников. Около трети суммы, необходимой для политической деятельности, партия получает за счет членских взносов примерно столько же - из государственного бюджета в соответствии с положениями закона о партиях. Но государственное финансирование предоставляется не всем партиям, а только тем, которые получили на общенациональных выборах не менее 0,5% голосов избирателей. При этом первые 4 миллиона голосов «стоят» — по 85 центов каждый голос, остальные — по 70 центов. Сложная формула расчета суммы государ-

ственной субсидий партиям строится с учетом их успехов на выборах. Остальные средства партии получают от спонсоров и членов партии. Но и здесь государство старается поддерживать справедливый баланс: к каждому евро, который вносит член партии в ее кассу и к каждому пожертвованию со стороны других лиц государство доплачивает еще по 38 центов но не более 3300 евро в месяц с физического лица. Пожертвования партиям вычитаются из налогооблагаемой суммы.

Члены партии, занимающие посты министров или имеющие депутатский мандат вносят в фонд партии гораздо больше рядовых членов партии, что является своеобразным внутрипартийным налогом. Таким образом, членские взносы, дотации государства и платежи партийных функционеров в общей сложности составляют от 2/3 до 5/6 партийного бюджета. Остальная часть доходной части бюджета партии включает доходы от коммерческой, например, издательской деятельности, от принадлежащего партии имущества, пожертвований физических и юридических лиц, а также за счет организации партийных мероприятий<sup>540</sup>.

Что касается частных пожертвований, то существуют ограничения, которые были ужесточены после скандала с «черными кассами» ХДС. Так, наличными можно перечислять только суммы не превышающие 1000 евро. До 10 тысяч жертвователю можно сохранять анонимность, но превышение этой суммы требует от казначея партии указания в ежегодном общедоступном финансовом отчете фамилию и адрес спонсора. О суммах, превышающих 50 тысяч евро, партия должна незамедлительно докладывать председателю Бундестага, который обеспечивает опубликование этих сведений в парламентских бюллетенях. Сложнее регулировать и контролировать косвенное спонсорство, когда за изрядную плату соответствующие кампании

---

<sup>540</sup> Особенно велика в процентном отношении последняя доля у баварского Христианско-социального союза (Партнера ХДС) и у СвДП (ее возглавляет заместитель Ангелы Меркель в правительстве ФРГ Гидо Вестевелле. (Guido Westerwelle). (См.: Финансирование партий ФРГ: все вроде бы по закону // <http://www.dw.com/ru>)

устанавливают стенды и размещают рекламу в фойе залов, где проводятся партийные мероприятия, или оплачивают личную аудиенцию у политического лидера высокого уровня (председателя правительства земли, лидера или видного функционера партии). Противники теневой финансовой активности партий в Германии предлагают не запретить, но вывести «на свет» эту завуалированную форму спонсорства, приравняв ее к статусу регулируемых законами пожертвований и, соответственно, отразив должным образом в финансовой отчетности партий<sup>541</sup>.

Отдельное направление правового регулирования вопросов финансирования выборов, как уже было отмечено, связано с *использованием для предвыборной агитации политическими партиями ресурсов СМИ государственных и частных*.

Одной из важных правовых проблем, которую приходится в этой связи решать: *соотношение свободы слова, включая свободу политической дискуссии, и права на свободные выборы*. Как показывает практика, в том числе решения Европейского Суда по правам человека и судебных органов (включая органы конституционного контроля) зарубежных государств, эти права могут вступить в конфликт и тогда в период избирательной кампании устанавливаются ограничения свободы слова, которые бы признавались недопустимыми в другое время<sup>542</sup>. Так, в решении по делу Боуман Суд признал нарушение Великобританией статьи 10 Конвенции, поскольку в ее законодательстве ограничивалось (и считалось уголовно наказуемым) расходование средств (свыше 5 фунтов) на публикации с целью содействия избранию кандидата со стороны лица специально не уполномоченного на это. То есть, суд счел, что ограничение расходов на публикацию служит препятствием для реализации свободы слова, что не является необходимым в условиях демократии, хотя цель ограничения, установленная законом,

---

<sup>541</sup> Там же. Примечательно, что в Польше подобная практика скрытого спонсорства получила название продажи «избирательных кирпичей» и была запрещена еще в 2001 году.

<sup>542</sup> См., например: Боуман (Bowman) против Соединенного Королевства, 19 февраля 1998 года // <http://www.echr.ru/documents/doc/2461459/2461459.htm>

была правомерной и заключалась в защите прав кандидатов и электората.

Аналогичное понимание свободного, без правовых ограничений, финансирования предвыборной агитации и политической рекламы как продолжения свободы слова проявилось устойчивой тенденцией в подходе Верховного Суда США к аналогичным спорам. Ссылаясь на содержание I Поправки к Конституции, Суд, как правило, не поддерживал законодательные меры по ограничению финансирования предвыборной агитации<sup>543</sup>, хотя в его практике были и решения иной направленности, например о признании конституционными ограничений использования «мягких денег» на избирательные кампании<sup>544</sup>.

Другой важной правовой проблемой, которая *рассматривалась органами конституционного контроля зарубежных государств в связи с финансированием выборов* явилась проблема *обеспечения равенства прав* партий в ходе предвыборной кампании. Примером здесь может послужить практика Федерального конституционного суда ФРГ, в ряде решений которого обнаруживает себя *тенденция стремления к балансу* между *государственным* обеспечением партиям (кандидатам, включая независимых) *равных возможностей* в предвыборной борьбе, и поддержкой в *финансовом плане более слабых* участников политической конкуренции. Так, в частности, Суд сформулировал позиции:

---

<sup>543</sup> См., например: Federal Election Commission v. National Conservative Political Action Committee, 470 U.S. 480 (1985) // <https://supreme.justia.com/cases/federal/us/470/480/>; Randall v. Sorrell, 548 U.S. 230 (2006) // <https://supreme.justia.com/cases/federal/us/548/230/>; Citizens United v. Federal Election Commission, 558 U.S. 310 (2010) // <https://www.law.cornell.edu/supct/html/08-205.ZS.html>

<sup>544</sup> См.: McConnell v. Federal Election Commission, 540 U.S. 93 (2003) // <https://www.law.cornell.edu/supct/html/02-1674.ZS.html>. Вид пожертвований, относящихся к категории «soft money», в отличие от средств, именуемых «hard money» направляется донорами на нужды партии, но не в электоральных целях, и поэтому Федеральная избирательная комиссия не должна контролировать их расходование, что создает возможности для злоупотреблений, поскольку расходование этих средств на рекламу политической партии крайне сложно отграничить от рекламы политика, представляющего эту партию на выборах.

- о возможности государственной финансовой поддержки партий (с учетом электоральных успехов, но без их абсолютизации, ведущей к усугублению фактического неравенства) для обеспечения эффективной политической конкуренции<sup>545</sup>;
- указал, на то что государственное возмещение расходов на избирательную кампанию не должно потакать растущим финансовым аппетитам партий (имея в виду необходимость финансового самоограничения партий), но в то же время предусмотрел финансовую помощь тем партиям, которые имеют пока низкий процент поддержки населения на выборах федерального и земельных парламентов<sup>546</sup>, а затем с учетом принципа равенства соответствующие гарантии были распространены и на независимых кандидатов;
- суд, исходя из неудачного опыта разграничения средств, идущих на общую поддержку партий, и средств, компенсирующих расходы в избирательных кампаниях, сформулировал правило, в соответствии с которым поддержка со стороны государства не должна превышать по размеру тех средств, которые партиям удастся собрать самостоятельно<sup>547</sup>;
- установил запрет на налоговые вычеты из сумм пожертвований корпораций и физических лиц, если эти суммы настолько велики, что создают предпосылки для нарушения равноправия партий<sup>548</sup>, хотя это не исключило на практике возможности спонсорской поддержки партий со стороны бизнеса в особо крупных размерах;

<sup>545</sup> 8 BVerfGE 51, 1958 // <http://www.servat.unibe.ch/dfr/bv008051.html>.

<sup>546</sup> Государственная помощь может быть предоставлена, если партия (кандидат) получила меньше 5 % голосов избирателей. // 20 BVerfGE 56, 1966 // <http://www.servat.unibe.ch/dfr/bv020056.html>. Позднее Суд счел, что требование о прохождении порога в 2,5 % также является чрезмерным и была предложена цифра в 0,5 % голосов в качестве индикатора способности партии участвовать в предвыборной борьбе. // 24 BVerfGE 300, 1968 // <http://www.servat.unibe.ch/dfr/bv024300.html>.

<sup>547</sup> 41 BVerfGE 399, 1976 // <http://www.servat.unibe.ch/dfr/bv041399.html>.

<sup>548</sup> 85 BVerfGE 264, 1992 // <http://www.servat.unibe.ch/dfr/bv085264.html>.



- сформулировал позиции, направленные на преодоление опасности превращения партий в придаток государства, усиления их бюрократизации и отдаления от избирателей.

*Сопоставляя подходы* органов конституционного контроля, касающиеся проблем финансирования выборов в США и Германии, нельзя не отметить определенного сходства, которое в конечном счете обнаруживается между ними, несмотря на различные стартовые подходы к принципам регулирования выборов. В случае США позиции суда базируются на защите свободы слова, из которой непосредственно выводится свобода финансирования выборных акций, в аргументации федерального органа конституционного контроля Германии доминируют принципы свободы выборов и равенства возможностей партий. Однако в итоге, в обеих странах, частный бизнес, пусть и с многочисленными уловками, на которые его вынуждает право, получает реальную возможность контролировать предвыборную кампанию, и таким образом «купить» желательный политический выбор. Хотя в законодательстве ФРГ существует требование раскрытия информации о самых щедрых донорских взносах, но сами крупные пожертвования не попали под запрет. Кроме того в Германии государственная поддержка партии, как и в США, зависит от ее успехов на выборах, но ограничений по расходованию средств на политическую агитацию в СМИ не предусмотрено; отношение к налоговым вычетам в ФРГ переменялось на достаточно строгое, но на пожертвования корпораций запрет не наложен и они широко используются. Та же тенденция просматривается и в США: хотя законодатель и Верховный суд пытались воспрепятствовать бесконтрольному вливанию «мягких денег» в предвыборные кампании кандидатов, но также как в ФРГ, им не удалось провести границы между собственными средствами партий, используемыми для партийной пропаганды и средствами кандидатов, расходуемыми на предвыборную агитацию.

*Изменение структуры и технологий финансирования изби-*

*рательных кампаний с использованием ресурсов сети Интернет* приобрело особое значение с конституционно-правовых позиций, за последнее десятилетие, что особенно хорошо иллюстрирует, опять-таки, *опыт США*.

Сложившиеся к началу XXI века нормативные основы финансирования политической активности и практика политического участия в зарубежных странах показали, что новым игрокам, выходящим на политический рынок уже недостаточно приобрести навык по налаживанию финансовых связей с представителями заинтересованных бизнес-групп и правительственных структур, необходимо выстроить отношения с рядовыми членами партий и избирателями, избравшими нейтральную позицию. Это важно и для сохранения политико-правового института партии как такового, и для значительно усиления ее финансовых возможностей.

С конца XX века и до последнего времени при наполнении постоянно растущего партийного бюджета или бюджета избирательной кампании не приходилось рассчитывать на серьезные финансовые вложения рядовых членов партии и избирателей. Но если учесть, что не менее двух третей бюджета формировалось за счет средств крупных спонсоров (частные предприниматели, корпоративные доноры или правительственные структуры), то обращение к рядовому избирателю за финансовой поддержкой становилось не просто излишним, но и чрезмерно затратным<sup>549</sup>.

Можно назвать следующие факторы, обусловившие такую ситуацию.

Во-первых, к концу двадцатого века в странах «старой демократии» произошла бюрократизация партийного аппарата, увеличение дистанции между руководством партий и партийными активистами, массовое снижение доли партийных взносов в бюджетах партий.

Во-вторых, изменился формат политической коммуника-

<sup>549</sup> См.: Гончаров В.Э., Елизаров В.П. Казус Навального: сетевой фандрайзинг как инструмент политической мобилизации // Политическая экспертиза. ПОЛИТЭКС. 2011. Т.7. № 4. С.172.

ции. Радио и телевидение, упрощая непосредственное общение политических лидеров с массовой аудиторией, одновременно стимулировали увеличение расходов политических партий на политическую рекламу (там, где она допускается законодательством), и другие формы пользования эфиром. Политические активисты оказываются не удел. Электронные СМИ, благодаря обеспечению «прямого контакта» лидеров с электоратом, избавляют их от необходимости учитывать мнение партийного актива при выработке стратегических решений.

В-третьих, организация партийной деятельности, особенно в ходе избирательной кампании, все меньше зависит от идеологии и все больше от качества услуг мастеров политических технологий (менеджеров электоральных кампаний, политических консультантов и специалистов по связям с общественностью).

В-четвертых, внутрипартийная демократия уступает место системе корпоративного управления, когда доминирующим типом партийной организации становится профессиональная партия, производящая привлекательный для избирателя, «высокотехнологичный», конкурентоспособный политический продукт в виде образов кандидатов на выборные посты. Партийная организация в большей степени походит теперь не на гражданское движение, а на коммерческую фирму. Партия меньше уделяет внимания своим рядовым членам, не рассчитывая в том числе и на их финансовую помощь<sup>550</sup>, относясь к ним как к объекту воздействия (для достижения необходимого корпорации результата), а не субъекту участия в политическом процессе.

В этих условиях популярными технологиями сбора средств на избирательную кампанию, по-прежнему, являются встречи и переговоры, прямая почтовая рассылка, телефонные звонки,

---

<sup>550</sup> Для того, чтобы собрать взносы с избирателей, традиционно, поддерживающих партию кандидат должен был вложить в предварительную рассылку писем с информацией о своих достоинствах и благих намерениях гораздо больше средств, чем мог в результате получить его избирательный фонд от сочувствующих миноритариев, откликнувшихся на эти письма. ( См.: там же.)

специальные мероприятия (завтраки, обеды, концерты) политическая реклама в традиционных СМИ, но современные технологии негосударственного финансирования выборов связаны с активным использованием возможностей сети Интернет.

США считаются первооткрывателями в использовании телекоммуникационных технологий в избирательном процессе. В то же время, политический класс США еще в XX веке заметно преуспел в использовании социальных сетей для проведения избирательных кампаний. До середины XX века в США существовали так называемые «партийные машины», которые гарантировали губернаторам и мэрам городов поддержку наиболее зависимых от «административного ресурса» групп избирателей. Особую известность приобрела машина демократической партии в Чикаго, которая, опираясь на ресурс патронажно-клиентельных сетей, сформировавшихся из первого и второго поколений эмигрантов, попавших в зависимость от криминализованных профсоюзов, обеспечивала надежную поддержку практически несменяемым партийным боссам.

В начале нынешнего века социальные сети стали уже иначе работать в избирательных кампаниях. Сказался опыт применения технологий многоуровневого сетевого маркетинга. В избирательных кампаниях 2002 и 2004 годов политтехнологи республиканцев смогли создать обширную сеть волонтеров для мобилизации избирателей при помощи личных контактов. За трое суток перед голосованием 1 млн. 200 тыс. волонтеров, мотивированных преимущественно идейными соображениями и симпатией к Джорджу Бушу -младшему, лично и по телефону обратились к 15 млн. знакомым избирателям с призывом проголосовать за Буша и республиканских кандидатов в Конгресс. При этом оплачивалась только работа профессиональных координаторов кампании. Данные сети были непрочными, испытывали дефицит общих интересов, а также лидеров, способных их выразить, а потому – стремительно распались после завершения выборов. Иная ситуация в вир-

туальных сетях, где сообщества складываются вокруг популярных блогеров, способных стать политическими лидерами, в случае опоры на необходимые финансовые и информационные ресурсы и дать своим сторонникам ощущение причастности к обширному сообществу единомышленников<sup>551</sup>. Таким образом, в США опыт сетевого взаимодействия, обогатившись за счет новых информационных технологий дополнительными возможностями общения, породил кумулятивный эффект массовой финансовой поддержки кандидатов на президентских выборах уже в XXI веке.

Интернет-ресурсы в США впервые были использованы во время избирательной кампании Б. Клинтона в 1992 году, когда производилась рассылка информации на электронные адреса избирателей. Уже в 2002 году во время промежуточных выборов Демократический национальный комитет потратил 7,4 млн. долларов на ведение избирательной кампании онлайн, а Республиканской Национальный Комитет 600 тыс. долларов. В 2004 году во время борьбы за выдвижение кандидатом на пост президента США от демократической партии Говард Дин, являвшийся лидером левого радикального крыла партии, столкнулся с отказом традиционных спонсоров демократической партии финансировать его кампанию, в том числе из-за его открытых выступлений против войны в Ираке. Штаб Дина был вынужден развернуть фандрайзинговую<sup>552</sup> акцию в сети Интернет, рассчитанную на привлечение большого числа мелких пожертвований со стороны сторонников кандидата. Акция увенчалась успехом, что ограничило зависимость Дина от крупного бизнеса. Кроме того, кампания показала, что аудитория Интернета за счет особенностей взаимодействия в Сети, способна к *быстрой самоорганизации и активизации граждан-*

---

<sup>551</sup> Гончаров В. Э., Елизаров В. П. Указ. соч. С. 175.

<sup>552</sup> Под термином фандрайзинг (fundraising) принято понимать практику привлечения внешних для организации средств, необходимых для реализации какой-либо задачи. Данный термин возник в политической практике США, где получил распространение в секторе негосударственных некоммерческих организаций.

ского действия. Аналитики даже пришли к заключению о том, что произошла «стодолларовая революция» в американском политическом фандрайзинге и наступила эпоха «демократии мелких спонсоров»<sup>553</sup>.

Дальнейшие события в политической жизни США подтвердили обоснованность данного вывода и стали свидетельством формирования *тенденции превращения Интернета не только в основной канал политического информирования населения, но и в инструмент самоорганизации пользователей сети, а также наиболее эффективное средство взаимодействия гражданского общества и политической элиты.*

Начиная с 2008 года, небывалые масштабы приобрело использование социальных сетей для сбора средств в избирательные фонды кандидатов. Данная практика принесла успех Бараку Обаме, который выиграл избирательную кампанию во многом благодаря умелой работе его штаба с аудиторией интернет-пользователей США, хотя взаимодействие с частными лицами (от мелких спонсоров, вкладывающих по 100-200 долларов в фонд кандидата, до мега-спонсоров, пополнивших средства кандидата сразу на несколько миллионов долларов) оценивается специалистами по фандрайзингу как наиболее сложный путь сбора средств. Огромное количество *онлайн-спонсоров* стало примечательной чертой кампании 2008 года. Кампании 2008 и 2012 годов также *показали роль мобильных технологий в фандрайзинге*<sup>554</sup>.

После выборов 2008 года почти вдвое увеличилось количество пользователей мобильного Интернета, а также на 200% выросло число владельцев смартфонов. Избиратели могли пополнить фонд кандидата, отправив СМС-сообщение с помо-

<sup>553</sup> Успех стратегии штаба Говарда Дина превзошел все ожидания: в фонды кампании за несколько месяцев поступило более 41 миллиона долларов. 318 884 избирателя внесли в среднем по 80 долларов. Причем сторонников Дина не пришлось специально организовывать, поскольку специфика взаимодействия единомышленников в Всемирной паутине предполагает их стихийную самоорганизацию: чтение одних и тех же текстов популярных блогеров, обсуждение новостей на политических форумах. (См.: Там же. С. 168 – 169).

<sup>554</sup> См.: Яцунская Е. Указ. соч. С.60 – 61.

стью приложений мобильного телефона, или используя платформу Square. Примечательно, что упомянутые формы фандрайзинга нашли большую поддержку у либералов, нежели чем у консерваторов<sup>555</sup>. В целом, за весь период избирательной кампании 2008 года Обаме удалось собрать средств в три раза больше, чем его основному конкуренту Маккейну – 605 млн. долларов. Обама, в отличие от своего политического противника отказался от государственного финансирования кампании. При этом средняя сумма пожертвований в его фонд составила 86 долларов<sup>556</sup>.

Эксперты отмечают, что успех избирательных кампаний Барака Обамы был достигнут именно благодаря тому, что через коммуникационные сети, он наладил *непосредственную связь с избирателями*. Это произвело *сильное впечатление* на тех граждан, которые обычно не были вовлечены в политику. Интернет использовался штабом Барака Обамы как инструмент для *организации и консолидации* своих сторонников<sup>557</sup>. «Obama is everywhere» – данный слоган отразил концепцию интернет-кампании Барака Обамы, суть которой была воплощена в самом названии – «Обама везде». И действительно, были зарегистрированы аккаунты Обамы в популярных сетях, блогах, микроблогах, видеосервисах таких как YouTube, Twitter, Flickr, Facebook, MySpace, Eventfull, Eons, Glee и т. д. Необычайную популярность завоевала программа “Обама в телефоне”, заметно пополнившая предвыборный фонд кандидата. Основной упор штаб Обамы уже в 2008 году сделал на личный сайт кандидата [www.mybarackobama.com](http://www.mybarackobama.com) (сокращенно – MyBO), благодаря которому волонтерам сайта через 70 тыс. личных фандрайзинговых страниц удалось собрать около 30 млн. долларов. В поддержку кандидата было создано еще

---

<sup>555</sup> См.: Там же. С. 70.

<sup>556</sup> См.: Там же. С. 63.

<sup>557</sup> См.: Политический фандрайзинг, как маркетинговая технология в российских и американских избирательных кампаниях. // <http://politobzor.net/638-politicheskiy-fandrayzing-kak-marketingovaya-tehnologiya-v-rossiyskih-i-amerikanskih-izbiratelnyh-kampaniyah.html>

более 15-ти сайтов<sup>558</sup>. Больше половины средств было получено за счет небольших сумм от граждан США (что составило 55% взносов его избирателей), порог которых не превышал 250 долларов США. Треть избирателей перечисляла до 2500 долларов США. Больше этой суммы жертвовало только 14% сторонников переизбранного президента<sup>559</sup>.

В конечном счете, сравнивая итоги предвыборной гонки 2008 и 2012 годов, можно проследить интересную закономерность – количество подписчиков Обамы в социальных сетях Facebook и Twitter увеличилось за период первой избирательной кампании с 19 млн. до 45 млн., а за период второй – с 7 млн. до 23 млн.<sup>560</sup>. Сделать взнос в избирательный фонд кандидата Обамы подталкивала его персональная веб-страница. Именно после просмотра стартовой страницы посетитель сайта делает вывод о дальнейшем использовании этого сетевого ресурса. Эту особенность поведения пользователей учли создатели сайта Барака Обамы: они поместили в центре страницы на бело-голубом фоне кнопку красного цвета «PLEAS DONATE» (пожалуйста, пожертвуйте).

Благодаря увеличению использования цифровых ресурсов, в 2012 году избирательная кампания привлекла 504 миллионов

---

<sup>558</sup> Только на сайте [www.mybarackobama.com](http://www.mybarackobama.com) в период кампании 2008 года было создано 2 миллиона учетных записей, организовано 200 тыс. оффлайн-новых мероприятий, образовано 35 тыс. групп, активистов, работавших на добровольной основе функционировало 400 тысяч блогов. Кроме самой массовой социальной сети facebook (в ходе кампании будущий президент обзавелся более чем 2 миллионами друзей) были использованы все другие крупные сетевые ресурсы, включая тематические сети (вроде FaithBase, Asian Ave или MiGente) и вплоть до стремительно набравшего популярность именно в этот период twitter.com. (См.: Яцунская Е. Указ. соч. С. 68; Гончаров В.Э., Елизаров В.П. Указ. соч. С. 174).

<sup>559</sup> Данный опыт еще раз подтвердил состоятельность хорошо известной стратегии: «самые большие состояния формируются за счет средств бедных», успешно реализованной известными сетевыми гигантами, такими как ИКЕЯ и Макдональдс.

<sup>560</sup> См: Политический фандрайзинг, как маркетинговая технология в российских и американских избирательных кампаниях. // <http://politobzor.net/638-politicheskiy-fandrayzing-kak-marketingovaya-tehnologiya-v-rossijskih-i-amerikanskih-izbiratelnyh-kampaniyah.html>



долларов США в бюджет кандидата, увеличившись с 403 миллионов. в 2008 году. В конечном итоге, около *j* всех финансов, затраченных на избирательную кампанию, были собраны именно благодаря активному использованию интернет-технологий. Так Барак Обама в последнем избирательном цикле удалось собрать 1 123 млрд. долларов, а его политическому противнику – Митту Ромни – 1019 млрд.<sup>561</sup>

Таким образом президентские избирательные кампании 2004, а особенно – 2008 и 2012 годов показали:

- исключительную роль *Интернета* и *мобильных устройств* в формировании *ощущения «непосредственного, индивидуального, двустороннего»* контакта избирателя с кандидатом, за счет которого сбор средств в избирательные фонды кандидатов заметно облегчился;
- успешность тактики сочетающей работу с *большими массами миноритарных доноров, суперкомитетами политических действий* и непосредственно – с *мега-донорами*;
- способность аудитории интернет-пользователей к *стремительной самоорганизации и гражданскому действию* не только в формате Сети и за ее пределами;
- возможность преодоления проблемы *«разрушения партии как института гражданского действия и превращения в придаток государственных и бизнес-структур»* за счет актуализации ресурсов гражданской активности интернет пользователей в политической сфере.

Опыт использования Всемирной паутины в ходе последних избирательных кампаний по выборам Президента США показывает *изменение формата организации массового политического участия, который требует к данному процессу пристального внимания законодателя.*

Подводя итоги сравнительного обзора взаимосвязи различных каналов финансирования политической активности в зарубежных странах, стоит отметить, что это соотношение проявляется, в первую очередь, в ходе предвыборной кампа-

---

<sup>561</sup> См.: Яцунская Е. Указ. соч. (С. 64).

нии, когда от баланса финансовых потоков в конечном счете зависит решение задачи обеспечения представительной природы избираемого органа в сочетании с его эффективностью.

Социальные, политические, экономические предпосылки, исторический фон, на котором происходит решение данных вопросов, отличаются в разных странах, но сам круг вопросов, которые законодатель регулирует в связи с финансированием деятельности политических партий, их участия в выборах становится универсальным. В частности к ним относятся:

- 1) создание избирательных фондов а) партий, б) кандидатов;
- 2) определение круга источников, из которых могут наполняться фонды и субъектов, имеющих и не имеющих права осуществлять пожертвования (в последнем случае это, как правило, это анонимы, иностранные юридические лица (иногда иностранные граждане), предпринимательские структуры, государственные органы и органы муниципальной власти, а также структуры с их участием, благотворительные организации);
- 3) порядок финансирования партий из государственного бюджета, как в фиксированных суммах, так и за каждого проголосовавшего на выборах избирателя; как в пропорциональной зависимости от успехов партии на выборах (зачастую, парламентским партиям, средств из бюджета предоставляется больше, чем остальным), так и независимо от данного условия (на равных основаниях); как в денежном выражении так и в натуральном (предоставление помещений для проведения массовых партийных мероприятий, необходимого оборудования);
- 4) ограничение размера пожертвований а) частных лиц, б) организаций в данные фонды, установление предельного размера избирательного фонда;
- 5) обеспечение обнародования информации о жертвователях и размерах пожертвований;
- 6) порядок финансирования и выхода в эфир (государственных и частных СМИ) агитационных материалов, включая политическую рекламу, кандидатов, партий (коалиций);
- 7) ограничения по расходованию средств из избирательного фонда;

8) регулирование порядка осуществления банковских займов партии в электоральных целях и определение направлений их расходования;

9) порядок предоставления отчетов о финансовой деятельности партии (кандидата) а) за период выборов, б) в рамках регулярного общего отчета партии;

10) финансовый контроль, аудит финансовой деятельности (могут осуществляться специально созданными органами, а могут Центральной избирательной комиссией, Конституционным судом, министерством финансов, налоговыми органами);

11) ответственность за уклонение от предоставления финансовой отчетности о порядке и размерах расходования средств из избирательных фондов

12) санкции за перерасход средств избирательного средств в электоральный период

13) порядок использования пространства сети Интернет в электоральных целях (для сбора финансовых средств и распространения сведений о предвыборных платформах кандидатов (партий) и др.

При всем разнообразии приведенных вопросов, их регулирование так или иначе *направлено* на обеспечение *справедливых условий* партийной конкуренции в предвыборный период, формирование *легитимных представительных* (в подлинном смысле) государственных органов и призвано *создать преграду перерождению* выборов как важнейшей формы народовластия в «битву кошельков», в которой выигрывает самый состоятельный и оборотистый делец на политическом рынке.

Создатели правовых моделей электорального финансирования исходят из того, что успех на выборах должен распределяться соразмерно поддержке народа, а не финансовой состоятельности кандидатов и их обеспеченных покровителей. Особые надежды на решение данной задачи дают, как правило, нормы, обеспечивающие *прозрачность движения финансовых потоков*, детально регулирующие *процедуру контроля* за этими процессами, а также *основания и порядок реализации*

*ответственности* за правонарушения, связанные с финансированием выборов.

Именно в таком ключе рассуждают и зарубежные исследователи проблем финансирования деятельности политических партий и избирательных кампаний, отмечая, в частности, что одним из центральных вопросов разработки правовых предписаний, посвященных вопросам финансирования является *формирование общественного доверия* к политическим партиям, решающую роль в обеспечении которого играет *прозрачность финансирования* партий. Важными элементами правовой базы должны стать правила, *обязывающие партии публиковать свои финансовые отчеты, проводить их независимую проверку, раскрывать личности доноров и размер их взносов, проводить мониторинг финансовой деятельности, а в случае уклонения от этих обязанностей или попыток мошенничества применять адекватные и реалистичные санкции за нарушения*<sup>562</sup>. Аналогичные положения содержатся также в Кодексе надлежащей практики политических партий (The Code of Good Practice in the Field of Political Parties) (2008), подготовленном Венецианской комиссией в качестве комплекса базовых ориентиров, предназначенных для политических партий демократических государств. В Кодексе, в частности, определен круг возможных правовых ограничений, связанных обеспечением прозрачности, в который помимо уже названных входит также *установление в законе максимального уровня для каждого вида пожертвований, запрет пожертвований предприятий промышленного или коммерческого характера, религиозных организаций, осуществление предварительного финансового контроля взносов (пожертвований) тех членов партий, которые планируют выдвижение своих кандидатур на выборах*. В ситуациях, когда практика избирательных кампаний вызывает особое беспокойство в аспекте транспарентности, предлагается установить

---

<sup>562</sup> Ingrid van Biezen Financing political parties and election campaigns – guidelines. University of Birmingham (United Kingdom). Council of Europe Publishing. Strasbourg. 2003. P. 51 – 52.

*потолок государственного финансирования кампаний, а также расходов из избирательного фонда партии, не исключая при этом возможности частных пожертвований*<sup>563</sup>.

## **§ 2. Конституционно-правовые проблемы финансирования политической активности в России и пути их разрешения**

Среди многообразия проблем финансирования политической активности в контексте настоящего исследования представляется необходимым выделить *три* из них: 1) обеспечение *прозрачности* финансирования избирательных кампаний, 2) появление *новых инструментов финансирования* неформальных институтов гражданского общества, 3) *соотношение актуальных мер государственного и негосударственного реагирования*, используемых для восстановления доверия со стороны общества по отношению к государству .

Как уже было отмечено в предыдущем параграфе, *первая* из названных проблем является ключевой при создании законодательства и развитии правоприменительной практики, направленной на формирование *конструктивного* диалога между государством, и общественными структурами, включая политические партии. *Открытость* создает необходимые предпосылки для эффективного взаимодействия. Особенно важным является именно такой стиль диалога в ходе предвыборной кампании. Если сравнивать опыт России и зарубежных стран (относящихся к западной традиции права) в выстраивании взаимоотношений между институтами гражданского общества и государства, то в зарубежной традиции обращают на себя внимание *навыки существования в неудобных условиях политического компромисса*. Тогда как в России существует богатый опыт применения «мобилизационного» типа управления, предполагающего построение непрозрачных механизмов

---

<sup>563</sup> См.: Political parties. // [http://www.venice.coe.int/WebForms/pages/?p=02\\_parties](http://www.venice.coe.int/WebForms/pages/?p=02_parties)

взаимодействия в вертикальных структурах власти. Зато ценности «минимальной демократии», включая механизмы обеспечения *открытости* и *процедуры достижения компромисса*, пока не являются очевидными для участников отечественного политического процесса. Абсолютная победа и *доминирование* в политической сфере кажутся *большой ценностью*, чем сохранение конкурентной среды, приспособленной для диалогичных форм взаимодействия между институтами государства и общества. Особенно отчетливо эти особенности политического процесса проявляются в *финансовых отношениях*, возникающих между субъектами избирательного процесса, представляющими государственный и общественный интересы.

*Круг проблем финансирования избирательных кампаний является схожим на разных уровнях публичной власти в России.* Показательными являются в этом плане результаты исследования, проведенного движением в защиту прав избирателей «Голос», опубликованные в 2015 году<sup>564</sup>. Они дают основания для вывода о том, что *система финансирования избирательных фондов кандидатов на должность главы исполнительной власти в субъектах РФ пока является непрозрачной.* Используемые партиями и кандидатами финансовые механизмы скрывают от избирателей полную информацию о реальных спонсорах участников политической конкуренции.

Такое положение вещей позволяет кандидатам, обладающим административным ресурсом, *использовать* для ведения избирательной кампании *средства, из запрещенных законом источников*, что конечно же противоречит принципам верховенства права и равенства прав участников политической конкуренции.

Эксперты движения делали свои выводы на основании документов, находящихся в открытом доступе (например, размещенных на сайте ЦИК), данных ЕГРЮЛ и официально опубликованных списков аффилированных лиц акционерных

---

<sup>564</sup> Аналитический доклад. Финансирование избирательных кампаний по выборам глав субъектов РФ // <https://openrussia.org/post/view/9110/>

обществ. Но во многих случаях им так и не удалось определить происхождение значительной части пожертвований в соответствующие избирательные фонды. Например, крайне затруднительно было установить *реальные источники* финансовых потоков, *исходящих от закрытых акционерных обществ*<sup>565</sup>. Сокрытию информации о реальных донорах способствует и практика создания политическими партиями *специальных фондов, концентрирующих значительные средства*, используемые для финансирования выборов<sup>566</sup>.

Были выявлены факты, которые показали, что *пожертвования физических лиц нередко скрывают реальных доноров*: в сведениях, публикуемых избирательными комиссиями в ряде случаев нет имен граждан жертвователей, а данные, которые представлены в финансовых отчетах партий, свидетельствуют о том, что официальными донорами являются люди, которые по своему социальному статусу и уровню доходов не могут располагать теми суммами, которые они вносят от своего имени в фонды партий и кандидатов.

Полученные в ходе исследования выводы позволили сформулировать его авторам ряд рекомендаций<sup>567</sup>.

Во-первых было предложено внесение изменений в российское избирательное законодательство, которые бы поставили более строгие препятствия для финансирования избирательных фондов компаниями с участием иностранных юридических или физических лиц а также Российской Федерации, субъектов РФ, органов местного самоуправления.

Во-вторых при опубликовании данных о жертвователях — юридических лицах было предложено раскрывать информацию о собственниках, создавших компании-доноры, поскольку нередко юридическое лицо, осуществившее жерт-

---

<sup>565</sup> Данное исследование начали проводить еще до вступления в силу поправок к ГК РФ (т. е. до 01. 09. 2014 г.), которыми упразднена эта организационно-правовая форма коммерческих юридических лиц.

<sup>566</sup> См.: Аналитический доклад. Финансирование избирательных кампаний по выборам глав субъектов РФ. // <https://openrussia.org/post/view/9110/>

<sup>567</sup> Там же.

вание, является только легальным промежуточным звеном между конечным бенефициаром, продвигающим свой интерес, и кандидатом (партией).

В-третьих, при опубликовании сведений об источниках финансирования избирательных фондов было предложено указывать ИНН соответствующего юридического лица. В противном случае, установление реального спонсора может затрудняться совпадением названий компаний.

Судя по тем изменениям, которые произошли в законодательстве о выборах, а также в статьях КоАП в 2014 году, законодатель стремится создать преграды для развития тех явлений, с которыми столкнулись эксперты «Голоса».

Так, 24 ноября 2014 года Федеральным законом № 355-ФЗ был введен пункт 13 статьи 58 в Федеральный закон от 12 июня 2002 года № 67-ФЗ «Об основных гарантиях избирательных прав и права на участие в референдуме граждан Российской Федерации», устанавливающий для органов государственной власти *федерального* уровня, а также уровня *субъектов РФ и местного самоуправления* правила, регулирующие порядок и определяющие виды информации о средствах, поступающих в избирательные фонды и расходующихся из них.

Сведения о поступлении средств на специальный избирательный счет и их расходовании размещаются Центральной избирательной комиссией Российской Федерации и избирательными комиссиями соответствующих субъектов Российской Федерации на своих сайтах в информационно-телекоммуникационной сети «Интернет».

При проведении выборов в федеральные органы государственной власти перечень сведений, подлежащих обязательному размещению, устанавливается соответствующим федеральным законом (то есть, федеральными законами о выборах Президента РФ и депутатов Государственной Думы).

Очень важным моментом, положительно оцениваемым экспертами, является предписание о тех сведениях, которые подлежат *обязательному размещению в сети Интернет при про-*



*ведении выборов на уровне субъектов и местных выборов. В законе, в частности установлено, что при проведении выборов в органы государственной власти субъектов Российской Федерации и органы местного самоуправления **обязательному размещению** подлежат сведения:*

а) о финансовой операции по расходованию средств из соответствующего избирательного фонда, фонда референдума в случае, если ее размер превышает 50 тысяч рублей;

б) о юридических лицах, перечисливших в соответствующий избирательный фонд, фонд референдума добровольные пожертвования в сумме, превышающей 25 тысяч рублей;

в) о количестве граждан, внесших в соответствующий избирательный фонд, фонд референдума добровольные пожертвования в сумме, превышающей 20 тысяч рублей;

г) о средствах, возвращенных жертвователям из соответствующего избирательного фонда, фонда референдума, в том числе об основаниях возврата;

д) об общей сумме средств, поступивших в соответствующий избирательный фонд, фонд референдума, и об общей сумме израсходованных средств.

*С одной стороны, следует приветствовать появление данных положений в законе, поскольку практика показала, что власти в регионах, даже размещая сведения о донорах в общедоступных источниках, делали картину движения финансовых потоков через избирательные фонды кандидатов (партий) максимально непрозрачной, публикуя лишь сведения об общих суммах поступивших в избирательный фонд и израсходованных из него средств, или устанавливали предельно высокие суммы, начиная с которых информация о жертвователях становилась общедоступной. Остальные — более «мелкие» доноры оказывались в тени, что создавало пространство для злоупотреблений. С другой стороны, границы, определяемые в п. 13 для субъектов и местного самоуправления, только на первый взгляд кажутся жесткими. На самом деле, пространство для маневра сохраняется. Так, закон требует предоставления сведений «о юридических лицах», вносящих пожертвования,*

но объем и содержание данных сведений остаются неопределенными, равно как и сведений о гражданах — донорах, о которых закон требует сообщить только их общую численность, что нельзя признать достаточным с учетом опыта индивидуального финансового донорства в регионах. Между тем, пункт 14 той же статьи возлагает ответственность за *размещение* сведений о выборах разных уровней публичной власти на Центральную избирательную комиссию и избирательные комиссии субъектов РФ. Именно они *определяют*, в каком объеме будут размещены в сети Интернет сведения, о которых идет речь в пункте 13. Поэтому не исключается их дискреция при реализации положений данного пункта статьи 58.

Между тем, практика показала, что до появления упомянутых предписаний федерального законодателя в ряде субъектов Федерации (Чувашии, Омской, Ростовской и Смоленской областях) обязательному опубликованию в СМИ подлежали лишь сведения *об общей сумме средств, поступивших* в соответствующий избирательный фонд и *об общей сумме израсходованных средств*. В Кемеровской области публикации в СМИ подлежали лишь данные о тех *юридических лицах*, которые пожертвовали не менее 110 000 руб., в Алтайском крае — 200 000, в Ставропольском крае — 400 000 руб., в Волгоградской, Курганской и Липецкой областях — 500 000 руб. Данные по Еврейской автономной области, где публикации подлежали сведения о взносах *юридических лиц* — от 500 000 руб., и о *физических лицах*, пожертвовавших не менее 100 000 руб. особенно впечатляют (с учетом того, что «потолок» избирательного фонда в этом регионе составляет 5 000 000 руб.), равно как и данные по Орловской области, где соответствующие цифры составляют — 1 000 000 руб. и 100 000 руб. В Якутии, Удмуртии, Красноярском крае, Ивановской, Кировской, Мурманской, Нижегородской, Новосибирской и Тюменской областях публиковались только общие суммы пожертвований<sup>568</sup>.

Можно было бы надеяться на то, что упомянутые изме-

---

<sup>568</sup> См.: Аналитический доклад. Финансирование избирательных кампаний по выборам глав субъектов РФ // <https://openrussia.org/post/view/9110/>

нения, внесенные в статью 58 № 67-ФЗ, частично снимут проблему раскрытия необходимой информации о финансировании кандидатов. Но, несмотря на то, что эта норма была продублирована в соответствующих нормативных правовых актов субъектов федерации, такая информация появилась в массовом доступе не во всех регионах<sup>569</sup>.

*Пределы финансовой активности партий в избирательных кампаниях* установлены положениями пункта 6 статьи 58 ФЗ «Об основных гарантиях избирательных прав и права на участие в референдуме граждан Российской Федерации», где содержится запрет на финансирование избирательных кампаний кандидатов определенным кругом субъектов, в том числе — из иностранных источников и за счет средств бюджетов всех уровней. В частности, запрещено участвовать в финансировании избирательных фондов организациям, в которых 30 % уставного капитала принадлежит иностранным лицам или органам публичной власти РФ (подпункты д), и) — соответственно). Аналогичные ограничения установлены на финансирование политических партий в № 95-ФЗ «О политических партиях»<sup>570</sup>, за исключением предусмотренных законодательством случаев государственной поддержки. Эти запреты призваны не только оградить от зарубежного вмешательства российский политический процесс (в плане предотвращения угрозы независимости государственной власти), но и гарантировать *свободу выбора* избирателей, *равноправие* участников предвыборной борьбы. Данные гарантии должны обеспечиваться и *нейтральной позицией государства* по отношению к предвыборной борьбе, и запретом привлечения «внешнего», трудно поддающегося контролю *финансирования из иностранных источников*.

---

<sup>569</sup> Так, в упомянутом ранее докладе о результатах исследования проблем финансирования выборов глав субъектов РФ, проведенного движением «Голос», было отмечено, что на сайтах избирательных комиссий Чувашии, Краснодарского края и Кемеровской области сведения о поступлении и расходовании средств избирательных фондов кандидатов в губернаторы не появились (См.: Там же).

<sup>570</sup> Пп. «д», «и» п. 3 ст. 30 ФЗ от 11.07.2001 № 95-ФЗ (ред. от 23.05.2015) «О политических партиях» от 11.07.2001 г. № 95-ФЗ.

Упомянутые *трудности*, как показывает практика, вызваны тем, что нередко российские юридические лица в качестве своих учредителей или участников имеют компании с запрещенной долей участия капитала «иностранного происхождения». Аналогичная схема, но с некоторыми особенностями, используется и при завуалированном использовании государственных средств на предвыборные кампании. *Во-первых*, существует практика выделения грантов общественным структурам, которые затем «возвращают» средства примерно в том же объеме в соответствующий избирательный фонд<sup>571</sup>. *Во-вторых*, средства поступают от предприятий, запрещенная доля государственного участия в которых, не являясь явно противоречащей требованиям закона<sup>572</sup>. *В-третьих*, в период избирательных кампаний происходит увеличение бюджетных расходов, направленных на решение острых социальных проблем, финансирование массовых культурных акций, что помимо непосредственных социальных и культурных целей

---

<sup>571</sup> Так, в 2014 году 956 861 руб. партии «Единая Россия» пожертвовала Самарская областная общественная организация «Герои Отечества». Следует отметить, что в тот же год организация стала победителем конкурса грантов регионального правительства с проектом «От Георгиевских кавалеров до Героев России», а также получила субсидии на ведение уставной деятельности и осуществление проекта «Парад Памяти» на сопоставимую с пожертвованием сумму (См.: Там же).

<sup>572</sup> В 2015 году в избирательный фонд кандидата в губернаторы Ростовской области В.Ю. Голубева 1 300 000 руб. пожертвовало ОАО «Росвертол», 81,13% акций которого принадлежит АО «Вертолеты России», а еще 14,01% акций – АО «Объединенная промышленная корпорация «Оборонпром»». 98,5% акций «Вертолетов России» также принадлежат «Оборонпрому», акции которого, в свою очередь, принадлежат госкорпорации «Ростех» (50,43%) и Российской Федерации в лице госкорпорации «Ростех» (37,59%). Таким образом, ОАО «Росвертол» почти целиком находится под контролем государства и, несмотря на это, финансирует одного из кандидатов в губернаторы. Еще 1 500 000 руб. Голубеву В.Ю. выделило Публичное акционерное общество «Таганрогский авиационный научно-технический комплекс им. Г.М. Бериева». 82,2462% акций компании принадлежит Объединенной авиационной корпорации (ОАК), 85,4074% акций которой в свою очередь принадлежит РФ в лице Федерального агентства по управлению государственным имуществом. Еще 7,9783% акций «ТАНТК им. Бериева» принадлежит корпорациям «Сухой» и «Иркут», также находящимся в собственности ОАК. (См.: Там же.)

имеет и агитационную направленность. Однако, в последнем случае (в отличие от первых двух) отсутствует противоправный компонент или он практически не доказуем. Это скорее привычный политический прием, известный еще с советских времен и имеющий «родственные» связи с давно известной конструкцией «потемкинской деревни».

Нельзя не отметить, что законодатель стремится предотвратить наиболее грубые проявления упомянутых выше нарушений, детализируя соответствующие запреты в законе, делая их более жесткими. Так, в соответствии с изменениями, произведенными 24.11.2014 № 355-ФЗ, запрещено вносить пожертвования в избирательные фонды кандидатов юридическим лицам, зарегистрированным менее чем за один год до дня голосования на выборах, а также некоммерческим организациям, выполняющим функции иностранного агента (пп. о) пункта 6 статьи 58)<sup>573</sup>. В то же время, надо признать, что хотя положения пп. «п» пункта 6 ввели достаточно серьезные ограничения еще в 2006 году<sup>574</sup>, это не стало серьезным пре-

---

<sup>573</sup> Аналогичные положения были также внесены в соответствующие законы субъектов федерации. Например, в ст. 59 Избирательного кодекса г. Москвы (п.14) были внесены изменения Законом города Москвы от 25.02.2015 года № 7. ).// Избирательный кодекс города Москвы/Закон города москвы от 6.07.2005 года № 38/<http://docs.cntd.ru/document/3660202>

<sup>574</sup> Так, в частности, в соответствии с упомянутым подпунктом п) запрещено вносить пожертвования некоммерческим организациям, получавшим в течение года, предшествующего дню внесения пожертвования в избирательный фонд, денежные средства либо иное имущество от: иностранных государств, а также от иных, указанных том же пункте 6 органов, организаций или физических лиц; российских юридических лиц с иностранным участием, если доля (вклад) иностранного участия в их уставном (складочном) капитале превышала (превышала) 30 процентов на день перечисления этих денежных средств либо передачи иного имущества (для открытых акционерных обществ – на день составления списка лиц, имеющих право участвовать в годовом общем собрании акционеров за предыдущий финансовый год); юридических лиц, в уставном (складочном) капитале которых доля (вклад) РФ, субъектов РФ и (или) муниципальных образований превышала (превышала) 30 процентов на день перечисления этих денежных средств либо передачи иного имущества (для открытых акционерных обществ – на день составления списка лиц, имеющих право участвовать в годовом общем собрании акционеров за предыдущий финансовый год); организаций, учрежденных государственными органами и (или) органами

пятствием нарушений порядка финансирования выборов.

*Помимо «негативного» компонента* в статье 58 № 67-ФЗ содержится и *«позитивное» регулирование*, определяющее круг субъектов, которым разрешено вносить пожертвования в избирательные фонды (п. 5). Однако использование разрешенных каналов внесения средств в избирательные фонды кандидатов также может быть сопряжено с использованием механизмов сокрытия реальных источников финансирования.

Один из таких механизмов связан с внесением средств в избирательный фонд кандидата *избирательным объединением*, выдвинувшим его (пп. «б» пункта 5 статьи 58). *Во-первых*, перечисляемые суммы обычно не включают в себя расходы на проведение партийных конференций и иных партийных мероприятий, которые зачастую носят предвыборный и агитационный характер. По существу, здесь приходится столкнуться с той же проблемой проведения границы между «жесткими» деньгами и «мягкими» деньгами, успешно разрешить которую (как было показано в предыдущем параграфе) не удалось ни законодателю, ни органам конституционного контроля ФРГ и США. *Во-вторых*, существует схема создания *сети региональных общественных фондов* поддержки кандидатов партии, в которых аккумулируется большая часть пожертвований юридических лиц. В результате граждане, желающие получить сведения о реальных жертвователях, практически лишены этой возможности, — донорство фондов скрывает подлинных спонсоров.

*Еще с одним механизмом, скрывающим подлинные источники средств*, вносимых в избирательные фонды, *связаны пожертвования физических лиц*, которые предусмотрены пунктом 5

местного самоуправления (за исключением акционерных обществ, учрежденных в порядке приватизации); организаций, учрежденных юридическими лицами, указанными в абзацах третьем и четвертом настоящего подпункта; организаций, в уставном (складочном) капитале которых доля (вклад) юридических лиц, указанных в абзацах третьем и четвертом настоящего подпункта, превышала (превышала) 30 процентов на день перечисления этих денежных средств либо передачи иного имущества (для открытых акционерных обществ – на день составления списка лиц, имеющих право участвовать в годовом общем собрании акционеров за предыдущий финансовый год).

(пп. «в») статьи 58 Закона № 67-ФЗ. Это могут быть средства, вносимые «добровольно» подчиненными лица, имеющего руководящую должность в организации, где он ведет свою основную профессиональную деятельность, занимая наряду с этим руководящий пост в партийной структуре. Щедрыми жертвователями традиционно становятся также *сотрудники региональных отделений партий и предвыборных штабов* (причем, независимо от реального размера своих доходов) и другие лица организационно и профессионально зависимые от тех или иных партий и их функционеров<sup>575</sup>.

Важно иметь в виду, что выявление упомянутых нарушений стало возможно благодаря предписаниям пункта 7 статьи 58, где установлен единый для всех выборов перечень сведений о гражданине-жертвователе. В прежней редакции Федерального закона отсутствовал позитивный перечень сведений, лишь перечислялись лишь те их них, отсутствие которых влекло анонимность жертвователя. Однако указание фамилии, имени, отчества, адреса места жительства и даты рождения не позволяло выявить, например, пожертвования со стороны иностранцев, а законодатели субъектов РФ не могли вводить обязанность указания не предусмотренных федеральным законом сведений, поэтому их перечень был дополнен указанием также на серию и номер паспорта или заменяющего его документа, гражданство. Примечательно, что все эти сведения указываются при внесении пожертвования, что исключает временные разрывы в предоставлении информации; сведения должны содержаться в одном платежном документе, составленном в момент внесения пожертвования; сведения указываются самим гражданином (ставится подпись жертвователя)<sup>576</sup>.

*Положения Закона № 67-ФЗ требуют не только информирования о размерах и структуре пожертвований в избирательные фонды, но и установления соответствующим законом (федеральным, региональным, муниципальным) порядка создания избирательных фондов, фондов референдума – ЦИК РФ*

---

<sup>575</sup> ТСм.: Там же.

<sup>576</sup> См.: Комментарий к ст. 58 Порядок создания избирательных фондов, фондов референдума – ЦИК РФ [http://cikrf.ru/law/federal\\_law/comment/st58.html](http://cikrf.ru/law/federal_law/comment/st58.html)



рального уровня или уровня субъекта РФ) предельных размеров, перечисляемых в избирательные фонды собственных средств кандидата, избирательного объединения, средств, выделенных кандидату выдвинувшим его избирательным объединением, добровольных пожертвований граждан и юридических лиц, а также *предельных размеров расходования* средств избирательных фондов (п. 10 ст. 58). Предельная сумма совокупных поступлений в избирательный фонд не регламентируется.

Следуя этим общим правилам, на федеральном уровне были установлены пределы расходования средств из избирательных фондов партий на выборах в Государственную Думу и избирательного фонда кандидата в Президенты РФ. Так, Федеральный закон от 22.02.2014 № 20-ФЗ (ред. от 14.07.2015) «О выборах депутатов Государственной Думы Федерального Собрания Российской Федерации» установил, что предельная сумма всех расходов из средств избирательного фонда политической партии не может превышать 700 миллионов рублей. В указанную сумму не включаются расходы из средств избирательных фондов региональных отделений политической партии (п. 3 ст. 71). Федеральный закон от 10.01.2003 № 19-ФЗ (ред. от 24.11.2014) «О выборах Президента Российской Федерации» определил, что предельная сумма всех расходов кандидата из средств его избирательного фонда не может превышать 400 миллионов рублей (ст. 58) Установлены такие пределы и в законодательстве субъектов РФ<sup>577</sup>.

Как верно отмечает Е.И. Колюшин, несмотря на то что партиям разрешили использовать свое имущество на выборах без оплаты из избирательного фонда, предельные размеры расходов из избирательных фондов непомерно растут, что превращает выборы в «борьбу кошельков». Такое увеличение расходов упомянутый ученый связывает с непомерным ростом

---

<sup>577</sup> Например, Избирательным кодексом г. Москвы определено, что предельная сумма всех расходов из средств избирательного фонда кандидата на должность Мэра Москвы не может превышать 200 миллионов рублей, кандидата в депутаты Московской городской Думы, баллотирующегося по одномандатному избирательному округу, – 20 миллионов (п. 5 ст. 57).



средств, используемых на предвыборную агитацию в телевизионном эфире, и справедливо *предлагает ограничить расценки на агитацию на телевидении*<sup>578</sup>.

Однако у проблемы установления *предела* расходования средств из избирательного фонда есть и другой аспект. Если этот «потолок» оказывается слишком низким, то неизбежным становится появление побочного (за пределами официальных избирательных фондов) движения капиталов от спонсоров к кандидатам и партиям.

На данное обстоятельство указывает и опыт определения размеров расходования средств из избирательных фондов кандидатов на должность главы исполнительной власти в субъектах РФ. Как отмечается экспертами, предельные размеры расходования средств из избирательных фондов кандидатов в губернаторы установлены крайне неравномерно. При пересчете на число избирателей оказывается, что самые большие расходы предусмотрены на Камчатке, где на одного избирателя можно потратить 102,1 рубля, в то время как в Краснодарском крае кандидаты могут потратить на одного избирателя лишь 2,5 рубля. Таким образом, разрыв между регионами – более чем в 40 раз<sup>579</sup>. Жесткое ограничение электоральных расходов, как в случае Кубани, стимулирует к поискам путей теневого финансирования избирательной кампании, особенно, если политический конкурент имеет возможность свободно распоряжаться административным ресурсом.

Решений данной проблемы может быть несколько: 1) снять требования о пределах расходующих средств, но такой подход, приведет лишь к легализации «борьбы кошельков», и лишит перспектив реализацию принципов свободы выборов и ра-

---

<sup>578</sup> В подтверждение вывода о росте размеров расходов Е.И. Колюшин приводит следующие данные: на выборах ГД в 2003 году они составляли 250 млн. руб., а в 2011 уже 3,4 млрд. руб. (См.: Колюшин Е.И. Выборы и избирательное право в зеркале судебных решений: монография. М.: Норма: ИНФРА-М, 2012. С. 351).

<sup>579</sup> См.: Аналитический доклад. Финансирование избирательных кампаний по выборам глав субъектов РФ.// <https://openrussia.org/post/view/9110/>

венства возможностей партий (кандидатов) в политической борьбе; 2) установить на федеральном уровне универсальный алгоритм определения предела расходуемых из фонда средств (с учетом индексации) для любого из уровней власти (типов органов) и закрепить его в федеральном законе; 3) оптимизировать сложившуюся ситуацию путем подготовки соответствующих рекомендаций ЦИК по определению приемлемого «потолка» расходуемых средств для федерации и регионов, одновременно скорректировав в сторону уменьшения плату за эфирное время в диалоге со СМИ.

Подводя итог характеристике избирательных фондов как институтов финансирования избирательных кампаний политических партий (кандидатов), стоит признать справедливой оценку Е.И. Колюшина, который счел этот институт уязвимым, поскольку он пока не гарантирует от нелегального расходования средств на выборы. Поэтому его предложения о поиске новых механизмов контроля за соответствием избирательных фондов реальным затратам на избирательные кампании и расширении мер ответственности за избирательные правонарушения представляется вполне обоснованными<sup>580</sup>. Соглашаясь с известным специалистом в области избирательного права в отношении оценки судебной практики по избирательным спорам и его рекомендациями в этой связи<sup>581</sup>, стоит одновременно отметить, что те правовые ресурсы, которые уже существуют для реагирования на избирательные правонарушения в сфере финансирования выборов, достаточ-

---

<sup>580</sup> Колюшин Е.И. Указ. соч. С. 379.

<sup>581</sup> В частности, предлагается закрепить в законодательстве запрет на подведомственность арбитражным судам дел, возникающих из избирательных правоотношений; следует приветствовать специализацию судей на избирательных спорах; законодателю и судам при привлечении к конституционно-правовой и административной ответственности нужно определиться с необходимостью установления вины правонарушителя, разграничить объекты правонарушений; применение таких мер ответственности, как отказ в регистрации, отмена регистрации кандидата, списка кандидатов, должно быть либо исключено вообще, либо допустимо только за неоднократные умышленные нарушения избирательного законодательства (См.: Колюшин Е.И. Указ. соч. С. 379–380).

но обширны. Так, если обратиться к нормам КоАП РФ, то можно убедиться в том, что они вполне соответствуют задачам предотвращения правонарушений в сфере финансирования выборов и наказания за их совершение. В частности, основаниями для наступления административной ответственности в данной группе правонарушений являются: непредоставление или неопубликование отчета, сведений о поступлении и расходовании средств, выделенных на подготовку и проведение выборов, референдума (ст. 5.17); незаконное использование денежных средств при финансировании избирательной кампании кандидата, избирательного объединения, деятельности инициативной группы по проведению референдума, иной группы участников референдума (ст. 5.18); использование незаконной материальной поддержки при финансировании избирательной кампании, кампании референдума (ст. 5.19); незаконное финансирование избирательной кампании кандидата, избирательного объединения, кампании референдума, оказание запрещенной законом материальной поддержки, связанные с проведением выборов, референдума выполнение работ, оказание услуг, реализация товаров бесплатно или по необоснованно заниженным (завышенным) расценкам (ст. 5.20); несвоевременное перечисление средств избирательным комиссиям, комиссиям референдума, кандидатам, избирательным объединениям, инициативным группам по проведению референдума, иным группам участников референдума (5.21).

Однако полноценная реализация упомянутых норм зависит не только от активности граждан по защите своих прав, но и от позиции правоохранительных органов, в первую очередь, органов прокуратуры, имеющей достаточно полномочий для принятия мер по привлечению к ответственности нарушителей правил финансирования избирательных кампаний. Например, использованные в данном исследовании сведения (из официальных открытых источников), изученные и обобщенные движением «Голос», вполне могли стать предметом оценки для органов прокуратуры в целях принятия соответ-

ствующих мер прокурорского реагирования. Именно на такой подход ориентирует органы прокуратуры Конституционный Суд Российской Федерации в Постановлении от 17 февраля № 2-П<sup>582</sup>, определив, что информация о фактах нарушения законов, служащая основанием для принятия мер прокурорского реагирования, может содержаться как в поступающих в органы прокуратуры заявлениях, жалобах и иных обращениях, ... так и в любых открытых источниках.

Далее Суд указал, что «с учетом характера возложенных на прокуратуру Российской Федерации публичных функций, связанных с поддержанием правопорядка и обеспечением своевременного восстановления нарушенных прав и законных интересов граждан и их объединений, предполагается, что органы прокуратуры должны адекватно реагировать с помощью всех доступных им законных средств на ставшие известными факты нарушения законов независимо от источника информации, включая информацию, полученную прокурором самостоятельно на законных основаниях. Такой подход нашел отражение в приказе Генерального прокурора Российской Федерации от 7 декабря 2007 года № 195 «Об организации прокурорского надзора за исполнением законов, соблюдением прав и свобод человека и гражданина», согласно пункту 6 которого, органам прокуратуры поручено проводить проверки исполнения законов на основании поступившей к ним информации (обращений граждан, должностных лиц, сообщений средств массовой информации и т. п.), а также других

<sup>582</sup> Постановление КС РФ от 17.02.2015 г. № 2-П «По делу о проверке конституционности положений п. 1 ст. 6, п. 2 ст. 21 и п. 1 ст. 22 ФЗ «О прокуратуре РФ» в связи с жалобами межрегиональной ассоциации правозащитных общественных объединений «АГОРА», межрегиональной общественной организации «Правозащитный центр «Мемориал», международной общественной организации «Международное историко-просветительское, благотворительное и правозащитное общество «Мемориал», региональной общественной благотворительной организации помощи беженцам и вынужденным переселенцам «Гражданское содействие», автономной некоммерческой организации правовых, информационных и экспертных услуг «Забайкальский правозащитный центр», регионального общественного фонда «Международный стандарт» в Республике Башкортостан и гражданки С.А. Ганнушкиной» //www.pravo.gov.ru

материалов о допущенных правонарушениях, требующих использования прокурорских полномочий, в первую очередь – для защиты общезначимых или государственных интересов, прав и законных интересов групп населения, ...; при этом к поводам прокурорской проверки отнесены ... результаты анализа статистики, ...а также другие материалы, содержащие достаточные данные о нарушениях законов. (...)

Таким образом, в действующем правовом регулировании допускается осуществление прокурорского надзора за исполнением законов не только в связи с конкретными обращениями (так называемые инцидентные основания) и, соответственно, не исключается возможность проведения прокурорских проверок, ... в инициативном порядке, основания и поводы для которых тем не менее не могут определяться произвольно, – они должны быть связаны с конкретными сведениями, указывающими на наличие в деятельности некоммерческой организации и ее должностных лиц признаков нарушений законов, притом что неопределенность в отношении правовой квалификации таких фактов не может быть устранена посредством взаимодействия органов прокуратуры с государственным органом, осуществляющим федеральный государственный надзор за деятельностью некоммерческих организаций»<sup>583</sup>.

В содержании данного Постановления можно выделить несколько важных позиций в связи с применением мер прокурорского реагирования по фактам нарушения правовых предписаний, регулирующих финансирование избирательных кампаний.

1. Органы прокуратуры должны реагировать на факты нарушения законов независимо от источника информации, включая информацию полученную прокурором самостоятельно на законных основаниях;

2. К поводам прокурорской проверки отнесены результаты анализа статистики и другие материалы, содержащие достаточные данные о нарушениях законов;

---

<sup>583</sup> Там же.

3. Действующим правом допускается осуществление прокурорского надзора за исполнением законов не только в связи с конкретными обращениями, то есть, по инцидентным основаниям, но и в инициативном порядке;

4. Поводы для прокурорских проверок не могут определяться произвольно, а должны быть связаны с конкретными сведениями, указывающими на наличие в деятельности организации и ее должностных лиц признаков нарушений законов.

При этом важно отметить, что в соответствии с законодательством избирательное объединение или кандидат, в избирательные фонды которых были внесены пожертвования с нарушением закона не несут ответственность за принятие пожертвований, при внесении которых жертвователи указали сведения, предусмотренные законом но оказавшиеся недостоверными, если кандидат, избирательное объединение своевременно не получили информацию о неправомерности данных пожертвований (п. 9 ст. 58 ФЗ № 67-ФЗ).

*Российский политический активизм и блогосфера осваивают новые инструменты поиска финансовых средств для реализации политического интереса.* Как уже было показано в § 1 данной главы, опыт применения Интернет-технологий для политического взаимодействия управляющих и управляемых в виртуальном пространстве дает уникальные шансы для реализации своих интересов партийным и независимым политическим активистам. Они представляют собой среднее звено между рядовыми избирателями и политическими (в том числе партийными) лидерами. При этом, значение идеологического мотива у активистов, как правило, выше, чем у лидеров. В России у политических активистов шансы строить политическую карьеру осложнены тем, что в рамках формата, заданного современным законодательством о политических партиях и выборах, несистемная политическая оппозиция вытесняется маргинальную зону. В литературе верно отмечалось, что вместо подготовки к следующим выборам и работы с избирателя-

ми они были заняты подготовкой протестных акций (например, Стратегия – 31»)<sup>584</sup>. Стали появляться даже организации, состоящие только из активистов, действующие без лидерского начала. Но возможности сетевой Интернет-коммуникации в политической сфере, в том числе в целях фандрайзинга, в России развернулись по-настоящему масштабно только в 2011 году, когда Алексей Навальный в своем блоге (40 тысяч постоянных подписчиков и более 50 тысяч индивидуальных посетителей в день) объявил о начале кампании по сбору средств на финансирование антикоррупционного проекта «РосПил» (добровольного сетевого сообщества), целью которого стало осуществление контроля гражданского общества над правоприменительной практикой в сфере организации государственных закупок. Прежде чем начать свою фандрайзинговую кампанию, Навальный около двух лет вел работу по построению базы поддержки в социальных Интернет-сетях. Первоначально финансирование проекта предполагало от 3 до 5 млн. рублей в год, на которые инициатор проекта планировал нанять юристов, которые занимались бы выявлением и обжалованием госзакупок, содержащих признаки коррупции, а также обеспечивали бы привлечение к ответственности должностных лиц, причастных к коррупции в сфере государственных закупок. Причем сам Навальный обещал на цели проекта каждый год предоставлять 30 тыс. рублей и покрывать мелкие организационные расходы. Только за первые сутки на счет проекта поступила около 1 млн. рублей, а 5 млн. собрали за 24 дня. За это время в кампании сбора средств приняло участие около 15 тыс. человек. Примечательно, что, по оценкам специалистов, антикоррупционный пафос проекта Навального воодушевил не беднейшие слои общества, а достаточно успешных в экономическом плане россиян. Сам инициатор проекта объяснял такой феномен тем, что для соотечественников с низким уровнем жизни данная проблематика не пред-

<sup>584</sup> См.: Гончаров В.Э., Елизаров В.П. Казус Навального: сетевой фандрайзинг как инструмент политической мобилизации.// <http://political-technology.ru/index.php/2011-04-30-02-48-49/67-2012-01-28-13-33-04>

ставляет интереса, поскольку они озабочены выживанием, а для «белых воротничков» эта тема близка, поскольку задевает их за живое<sup>585</sup>. Среди факторов, обеспечивших успех кампании Навального, можно выделить объединяющую разные социальные слои мотивацию: борьбу с коррупцией. В итоге данная кампания вышла за пределы сетевого пространства, стала значимым фактом публичной жизни и, в конечном счете, сам инициатор занялся непосредственно публичной политикой, хотя на старте политической карьеры отказывался от претензий построения партии, не желая оказаться в зависимости от системных политиков<sup>586</sup>.

Таким образом, проекты Навального с успехом продемонстрировали *возможности использования технологий фандрайзинга* в Сети и перспективы работы в социальных сетях *в целях политической мобилизации*. Кампании, организованные Навальным, интересны не собранными суммами, а *стратегией организации коллективного действия, показавшей свою эффективность*. В отсутствие необходимых организационных условий, обеспечиваемых легитимными выборами и политическими партиями, *гражданские активисты начали создавать новую институциональную среду публичной политики в пределах Всемирной паутины*.

Примечательно, что ответ государства на небывалый всплеск гражданской активности был энергичным и симметричным: *во-первых*, был создан институт «Российской общественной инициативы» (РОИ); *во-вторых*, организована структура, призванная бороться со злоупотреблениями, саботажем и другими дефектами государственного управления «Общероссийский народный фронт» (ОНФ).

Правовой основой первого из названных институтов стал Указ Президента РФ от 4 марта 2013 г. № 183 «О рассмотрении общественных инициатив, направленных гражданами Российской Федерации с использованием интернет-ресур-

---

<sup>585</sup> См.: Там же.

<sup>586</sup> См.: Там же.



са «Российская общественная инициатива»» (с изменениями и дополнениями). Данным Указом утверждены Правила рассмотрения общественных инициатив, направленных гражданами Российской Федерации с использованием интернет-ресурса «Российская общественная инициатива».

Общественными инициативами считаются предложения граждан Российской Федерации по вопросам социально-экономического развития страны, совершенствования государственного и муниципального управления, направленные с использованием интернет-ресурса «Российская общественная инициатива» и отвечающие требованиям законодательства (п. 1). Гражданин, направивший общественную инициативу, указывает, на каком уровне (федеральном, региональном или муниципальном), по его мнению, должна быть реализована данная инициатива (п. 8). В ходе предварительной экспертизы устанавливаются соответствие общественной инициативы Конституции РФ, общепризнанным принципам и нормам международного права, в том числе в области прав, свобод и законных интересов граждан, актуальность проблемы, содержащейся в общественной инициативе, обоснованность предлагаемых вариантов ее решения.

По результатам предварительной экспертизы уполномоченная некоммерческая организация (*в настоящее время — это Фонд информационной демократии (ФИД)*) принимает решение:

- а) о размещении общественной инициативы на интернет-ресурсе (в разделе для голосования) и начале процедуры голосования;
- б) об отказе в размещении общественной инициативы на интернет-ресурсе;
- в) об изменении уровня реализации общественной инициативы (п.11).

О принятом по результатам предварительной экспертизы решении уполномоченная некоммерческая организация уведомляет гражданина, направившего общественную инициативу, в электронном виде. При этом уведомление об отказе в

размещении общественной инициативы на интернет-ресурсе или об изменении уровня ее реализации должно быть мотивированным (п. 12).

*Уполномоченная некоммерческая организация* принимает решение об отказе в размещении общественной инициативы на интернет-ресурсе в случаях, если:

а) общественная инициатива противоречит Конституции Российской Федерации, общепризнанным принципам и нормам международного права, в том числе в области прав, свобод и законных интересов граждан;

б) общественная инициатива противоречит статье 6 Федерального конституционного закона от 28 июня 2004 г. № 5-ФКЗ «О референдуме Российской Федерации»;

в) общественная инициатива не содержит описания проблемы, либо в общественной инициативе не предложены варианты решения проблемы, либо *предлагаемые варианты не обоснованы* (п.13).

Размещенная на интернет-ресурсе общественная инициатива должна получить необходимую поддержку в ходе голосования с использованием интернет-ресурса. Поддержанной считается инициатива, которая в течение одного года после ее размещения на интернет-ресурсе получила:

а) не менее 100 тыс. голосов граждан – в поддержку инициативы федерального уровня;

б) не менее 5 процентов голосов граждан, постоянно проживающих на территории соответствующего субъекта Российской Федерации (для субъектов Российской Федерации с численностью населения более 2 млн. человек – не менее 100 тыс. голосов граждан, постоянно проживающих на территории соответствующего субъекта Российской Федерации), – в поддержку инициативы регионального уровня;

в) не менее 5 процентов голосов граждан, постоянно проживающих на территории соответствующего муниципального образования, – в поддержку инициативы муниципального уровня (п. 14).

Голосование по общественной инициативе с использованием интернет-ресурса начинается в день размещения этой инициативы на интернет-ресурсе (в разделе для голосования) и проводится в течение одного года (п. 15). Общественная инициатива, получившая в ходе голосования необходимую поддержку, направляется в электронном виде уполномоченной некоммерческой организацией в экспертную рабочую группу соответствующего уровня (федерального, регионального или муниципального) для проведения экспертизы и принятия решения о целесообразности разработки проекта соответствующего нормативного правового акта и (или) об иных мерах по реализации данной инициативы. Информация о направлении общественной инициативы в экспертную рабочую группу соответствующего уровня и принятых ею решениях размещается на интернет-ресурсе (п. 19).

Состав экспертной рабочей группы федерального уровня определяется Правительством Российской Федерации и включает представителей федеральных органов исполнительной власти, депутатов Государственной Думы Федерального Собрания Российской Федерации, членов Совета Федерации Федерального Собрания Российской Федерации, членов Общественной палаты Российской Федерации, представителей бизнес-сообщества и общественных объединений (п. 21).

По результатам рассмотрения общественной инициативы экспертная рабочая группа в срок, не превышающий двух месяцев, *готовит экспертное заключение и решение о разработке соответствующего нормативного правового акта и (или) принятии иных мер по реализации инициативы*, которые подписываются председателем соответствующей экспертной рабочей группы, о чем уведомляет уполномоченную некоммерческую организацию в электронном виде (п. 24).

Приведенные позиции из Положения о РОИ дают основания для ряда вопросов, связанных с жизнеспособностью данной институциональной конструкции как реальной формы гражданской активности.

*Во-первых*, не определены способ выбора, статус и порядок финансирования деятельности той неправительственной организации, на которую возложена миссия управления процессом осуществления РОИ, хотя, данная организация занимается не только технической стороной процедуры реализации инициативы, она решает и вопросы правового и политического характера, осуществляя предварительную фильтрацию инициатив, поступающих от граждан.

Исполнителем работ по созданию портала РОИ был определен в Указе Президента РФ Фонд информационной демократии (ФИД). И способ выбора данной структуры абсолютно непрозрачен. Эта неправительственная организация *официально не получает средств из государственного бюджета* и существует на пожертвования, но, в то же время, портал РОИ указом Президента был отнесен к инфраструктуре электронного правительства, обслуживанием которой в рамках госконтракта с Минкомсвязью занимается «Ростелеком». Соответственно, ФИД может бесплатно пользоваться услугами дата-центров «Ростелекома». Кроме того, работа юристов в проекте РОИ финансировалась в 2013 за счет президентского гранта. Имена других спонсоров неправительственной организации должны были быть раскрыты в годовом отчете (за 2013 – 2014 гг.), но этого не произошло<sup>587</sup>. Таким образом *финансовая сторона проекта скрыта от публики*.

*Во-вторых*, предлагаемые варианты решения проблем, составляющих содержание РОИ, могут быть признаны в ходе предварительной экспертизы *«не обоснованными»*, но поскольку эта формула является неопределенной, то дает повод для дискреции субъекту, принимающему решение, что и происходит на практике. По правилам портала, только инициативы, набирающие более 100 тыс. голосов, проходят экспертную оценку, а затем, в случае положительного заключения экспертов, направляются на рассмотрение правительственной ко-

---

<sup>587</sup> Электронная демократия «проела» 50 млн. рублей // [http://www.cnews.ru/news/top/elektronnaya\\_demokratiya\\_proela\\_50 mln\\_rubley](http://www.cnews.ru/news/top/elektronnaya_demokratiya_proela_50 mln_rubley)

миссии во главе с вице-премьером по делам «Открытого правительства» Михаилом Абызовым. Но на практике получилось несколько иначе: за время работы РОИ граждане подали 6556 инициатив на федеральном, региональном и муниципальном уровнях, из них к настоящему моменту приняты решения по 19 инициативам; при этом как раз те 8 инициатив, которые были поддержаны более, чем 100 000 голосов граждан не нашли отображения в нормативных правовых актах, тогда как 11 инициатив, хотя и повлекли принятие нормативных правовых актов разного уровня (5 федеральных законов, 1 постановление Правительства, 2 приказа МВД и 3 муниципальных акта), но не набрали необходимого числа голосов на портале<sup>588</sup>.

*В-третьих*, как видно из пункта 24 Положения, выбор вида нормативного правового акта, в котором должна быть отражена общественная инициатива, отдается в ведение экспертной группы. Граждане, сформулировавшие предложение, больше не участвуют в последующей работе над ним, не вправе контролировать процесс подготовки документа. Подход инициаторов к проблеме может быть кардинально изменен в процессе создания правового акта, а шанса возразить им законодательство не дает. Более того, практика показывает, что нормативное требование о 100 000 голосов в поддержку правотворческой идеи не являются для экспертов критерием ее ценности. Они сами отбирают те предложения, которые представляются удачными, не обращая внимание на то, получили они нормативно установленную степень публичной поддержки или нет. Конечно, данные факты не являются свидетельством институциональной прочности РОЭ, скорее свидетельствуют о дефектах данной правовой модели.

*Пищу для размышлений о соотношении актуальных мер государственного и негосударственного реагирования*, используемых для восстановления доверия со стороны общества по отношению к государству, дает Общероссийский народный фронт (ОНФ) – коалиция общественно-политических организаций,

---

<sup>588</sup> См.: портал РОИ // <https://www.roi.ru/complete/>

созданная в мае 2011 года по предложению В.В. Путина, который тогда замещал должность Председателя Правительства Российской Федерации. Об этой структуре уже шла речь в главе 1 данной работы. Не повторяясь, затронем ряд моментов.

Прежде всего, представители данной структуры настаивают *на отсутствии бюджетного финансирования своей деятельности*. Между тем, эту позицию неоднократно оспаривали активисты КПРФ, обвиняя ОНФ в использовании денег налогоплательщиков. Официальные представители ОНФ утверждают, что финансирование движения происходит за счет организаций, входящих в его состав, а это Единая Россия, Молодая гвардия Единой России, федерация профсоюзов, АККОР и другие (всего – более 30-ти)<sup>589</sup>.

ОНФ занимался (2011) организацией предварительного голосования по отбору кандидатов в депутаты Государственной Думы от «Единой России», которую политические функционеры по аналогии с американским институтом назвали «праймериз». Финансировалась эта деятельность из фонда поддержки «Единой России»<sup>590</sup>. О непрозрачности таких фондов уже упоминалось ранее. Начиная с 2013 года, появились еще два направления работы ОНФ – мониторинг исполнения «майских указов»<sup>591</sup>. Президента и проект «За честные закупки», которую многие оценили как попытку перехватить инициати-

---

<sup>589</sup> Шишкина Н.А. ОНФ: зачем он нужен? <http://rusrand.ru/actuals/onf-zachem-on-nuzhen>

<sup>590</sup> [https://www.vedomosti.ru/politics/news/2011/08/23/er\\_nazyvaet\\_zakonnym\\_finansirovanie\\_prajmeriz\\_iz\\_fonda](https://www.vedomosti.ru/politics/news/2011/08/23/er_nazyvaet_zakonnym_finansirovanie_prajmeriz_iz_fonda)

<sup>591</sup> Так называемые «майские указы» Президент В.В. Путин подписал сразу после вступления в должность, 07.05.2012 г. В основу документов была положена предвыборная программа Президента. Реализация указов была объявлена приоритетом в деятельности Президента и Кабинета министров. Майские указы включают в себя: экономическую и социальную политику; здравоохранение; образование и науку; обеспечение граждан доступным жильём; повышение качества услуг ЖКХ; совершенствование системы госуправления; обеспечение межнационального согласия; развитие и модернизацию Вооружённых сил; определение внешнеполитического курса; демографическую политику. По состоянию на 30.04.2014 г. исполнено и снято с контроля 121 поручение из 218. // <http://www.aif.ru/dontknows/eternal/1164283>

ву Навального<sup>592</sup>. В 2015 году ОНФ активно занялся деятельностью по общественному контролю за здравоохранением (в особенности, за финансированием здравоохранения)<sup>593</sup>.

Устав ОНФ – Общероссийского общественного движения «НАРОДНЫЙ ФРОНТ «ЗА РОССИЮ» – утвержден на учредительном съезде движения 12.06.2013. К целям общественно-го движения Устав относит: поддержку и обеспечение прямого и постоянного диалога между гражданами и Президентом страны, общественного мониторинга и гражданского контроля исполнения законов, президентских инициатив и иных приоритетных государственных решений и программ (2. 1. 3); вовлечение граждан, организаций и институтов гражданского общества в постоянную совместную работу по определению приоритетов развития России ... (2. 1. 4.); укрепление социального партнерства и гражданской взаимопомощи, поддержка общественной самоорганизации, социального творчества, добровольчества, иных созидательных гражданских инициатив по решению важнейших вопросов развития страны (2. 1. 5.).<sup>594</sup>

Среди целей данного общественного объединения обращают на себя особое внимание *«поддержка и обеспечение постоянного диалога граждан с Президентом»*, а также *«вовлечение граждан и институтов гражданского общества в постоянную совместную работу»*. Приведенные речевые конструкции выразительно демонстрируют организационную природу ОНФ – это вновь *структура мобилизационного типа*, копирующая советскую модель государственной организации. Даже в этих двух названных выше целях движения проявляется отношение его создателей к гражданам и институтам гражданского общества как к *ведомым «объектам»*, которые следует *вовлекать* в диалог с властью. Между тем, гражданское общество – это

---

<sup>592</sup> <http://onf.ru/2015/05/25/v-onf-schitayut-neobhodimym-ne-tolko-vyyavit-no-i-ustranit-prichiny-sboev-v/>

<sup>593</sup> Устав ОНФ – Общероссийского общественного движения «НАРОДНЫЙ ФРОНТ «ЗА РОССИЮ» // <http://onf.ru/structure/documents-0/>

<sup>594</sup> Электронная демократия «проела» 50 млн. рублей // [http://www.cnews.ru/news/top/elektronnaya\\_demokratiya\\_proela\\_50 mln\\_rublej](http://www.cnews.ru/news/top/elektronnaya_demokratiya_proela_50 mln_rublej)

институциональное образование, принципиальной характеристикой которого является способность к самоорганизации.

Дополняют конструкцию *иерархически выстроенного сообщества* руководящие органы Движения (Съезд, Центральный штаб, в котором 3 сопредседателя и 50 членов, Центральная ревизионная комиссия и Исполком) однако выше их, и за пределами раздела им посвященного находится фигура Лидера Движения, который избирается Съездом и вправе принимать решения и вносить предложения по всем вопросам деятельности Движения. Данное движение имеет 85 отделений во всех субъектах федерации.

Таким образом, в модели организации ОНФ отчетливо проявляется доминирование государственного начала над частным и общегражданским. И хотя в аспекте финансирования, официально заявлена общественная природа движения, однако отсутствие достоверных доступных данных о происхождении источников его финансирования не позволяет сделать окончательного вывода по этому вопросу.

Несомненно одно – государственная власть поддерживает ОНФ в его практике, чего нельзя сказать об упоминавшихся в предшествующих частях работы *«некоммерческих организациях, выполняющих функцию иностранного агента» (НКО)*. Данные организации, финансирование которых из зарубежных источников как раз привело к возникновению в российском законодательстве проблемного, маргинального статуса «иностранного агента», предполагающего обязанность соответствующего НКО подать в Минюст РФ заявление о включение в специальный реестр на основе взаимосвязанных норм ФЗ «О некоммерческих организациях (п. 6 ст. 2) и ФЗ «Об общественных объединениях (ч. 6 ст. 29), неисполнение которой повлечет административную ответственность за осуществление деятельности НКО – иностранного агента, не включенной в названный реестр (ч. 1 ст. 19.34 КоАП).



## **ГЛАВА 8.**

# **Политический экстремизм за рубежом и в России: современные конституционно-правовые меры противодействия**

*(Троицкая А. А.)*

### **§ 1. Сущность и проявления политического экстремизма в современном мире**

В настоящее время многие государства сталкиваются с различными проявлениями политического экстремизма и рассматривают борьбу с ним в качестве одной из важнейших своих задач. Существует мнение, что политический экстремизм всегда сопутствовал государственно организованным обществам, но в последнее время приобрел новые масштабы (связанные, в том числе, с глобализацией и возникновением экстремистских групп, чья деятельность выходит за рамки отдельных государств), что вызывает повышенный уровень тревоги<sup>595</sup>. Российская Федерация не является здесь исключением. Как отмечается в литературе, в России по ряду исторических и геополитических причин рубеж XX–XXI веков был отмечен ростом количества экстремистских движений и их активности<sup>596</sup>. В свою очередь, практика показывает, что одно только укрепление силовых структур и поддержка репрессивных мер не могут быть ответом на такой вызов<sup>597</sup>. Необходимо тщательное исследование сущности, происхождения, форм проявления политического экстремизма; на основе

<sup>595</sup> См.: Современный политический экстремизм: понятие, истоки, причины, идеология, проблемы, организация, практика, профилактика и противодействие / Рук. авт. коллектива А.-Н. З. Дибиров, Г.К. Сафаралиев. Махачкала, 2009. С. 8.

<sup>596</sup> См.: Сулонов П.Е. Политический экстремизм: опыт теоретического исследования. Екатеринбург, 2010. С. 4.

<sup>597</sup> См.: Шайо А. Самозащита конституционного государства // Конституционное право: восточноевропейского обозрение. 2004. № 2. С. 3.

такого исследования могла бы быть выстроена продуманная и комплексная стратегия противостояния политическому экстремизму.

Важно отметить, что в рамках решения соответствующей задачи в науке уже созданы определенные наработки, связанные с теоретическим анализом экстремизма как социального и политического явления, на которые исследователи могут опираться для дальнейшего движения вперед. Поскольку экстремизм представляет собой сложный феномен, имеющий не только политические, но и экономические, социальные, психологические корни, в настоящей работе будут учтены идеи различных научных направлений, но акцент будет сделан на конституционно-правовых мерах защиты гражданского общества и конституционного государства от политического экстремизма.

Экстремизм (от лат. *extremus* – крайний) в самом общем виде определяется как приверженность крайним взглядам и мерам<sup>598</sup>. Причем акцент обычно делается на слове «меры»; именно нацеленность на действия отличает экстремизм от радикализма, представляющего собой устремленность к фундаментальным, коренным переменам в устройстве общества (от лат. *radix* – корень). Авторы, стремящиеся разграничить эти два явления, указывают, что до некоторой степени они могут быть и взаимосвязаны, – если радикализм ставит экстраординарные цели перехода к такому новому качественному состоянию общества и государства, которого нельзя достичь эволюционным путем, то для этого могут потребоваться и экстраординарные средства, то есть такие средства, которые выходят за наличествующие правовые рамки. Тем не менее, следует учитывать, что применительно к экстремизму упор делается именно на действиях, причем таких крайних действиях, которые сопряжены с насилием (самой крайней, наиболее опасной формой экстремизма является терроризм как осно-

<sup>598</sup> См.: Барис В.В., Еремин Б.М., Пронский Л.М. Политологическое определение политического экстремизма // Труд и социальные отношения. 2010. № 5. С. 89.

ванная на идеологии насилия практика воздействия на принятие решения национальными органами публичной власти или международными организациями, связанная с устрашением населения<sup>599</sup>). Отсюда экстремизм всегда будет проявлением, причем активным проявлением, радикализма, но радикализм может существовать, не переходя в экстремизм<sup>600</sup>.

Выявление взаимосвязи радикализма и экстремизма является необходимой методологической предпосылкой исследования последнего, поскольку именно идейная составляющая экстремизма отличает его от иных насильственных действий, совершаемых обычными криминальными элементами, а также насилия, применяемого на «вполне общественно полезной основе»<sup>601</sup>, в первую очередь, государством. Экстремизм может быть стихийным по своему проявлению, но чаще в его основе лежит относительно целостная идейно-политическая концепция, причем речь идет о том, что идеи переустройства мира (некоторые из которых сами по себе могли быть оценены положительно как необходимые шаги на пути прогресса общества) в рамках экстремизма оказываются дополнены непримиримостью к иным позициям и готовностью добиваться нужного результата, который рассматривается в качестве единственно верного, «любыми средствами». Иными словами, для оценки деятельности в качестве экстремистской необходимо учитывать целый комплекс установок осуществляющих ее субъектов – социальных, психологических, практико-организационных, но в первую очередь – идейно-политических.

Собственно, о *политическом экстремизме* чаще всего говорят именно в контексте совершения таких насильственных

<sup>599</sup> См.: ФЗ от 06.03.2006 г. № 35-ФЗ «О противодействии терроризму». Противодействие терроризму находится главным образом в уголовно-правовой плоскости, и по этой причине остается за рамками данного исследования; тем не менее, некоторые соображения относительно причин появления политического экстремизма и способов борьбы с ним применимы также и к терроризму.

<sup>600</sup> См.: Суслонов П.Е. Указ. соч. С. 4 – 5, 16. См. также: Ответственность за криминальные проявления экстремизма: методические рекомендации. М., 2002. С. 2.

<sup>601</sup> См.: Суслонов П. Е. Политический экстремизм: опыт теоретического исследования. Екатеринбург, 2010. С. 4.

действий, которые продиктованы определенными идеологическими установками, направлены на переустройство общества в соответствии с определенной абсолютизируемой конструкцией и в связи с этим имеют целью либо незаконный захват/удержание государственной власти (в том числе путем ослабления и устранения политических противников) либо оказание неправомерного воздействия на нее (в том числе путем подрыва организации публичной власти, срыва или воспрепятствования проводимой ею политики, нанесения ущерба ее ресурсам, изменения существующих социально-политических институтов насильственным способом)<sup>602</sup>. Сама же идеология, лежащая в основе подобных действий, может касаться различных аспектов жизни общества, поэтому в науке выделяют религиозную, этническую, социально-экономическую, экологическую разновидности политического экстремизма<sup>603</sup>.

Однако одновременно с приверженностью такому подходу можно констатировать его проблематичность. Как представляется, понимание политического экстремизма как насильственной *деятельности*, основанной на радикальной идеологии, требует уточнения по крайней мере по двум направлениям.

Во-первых, необходимо понимать, что идеологически обоснованное насилие может быть не только физическим, но также и психологическим. Должны ли мы учитывать этот аспект, когда характеризуем политический экстремизм? Если мы не

---

<sup>602</sup> Авдеев Ю.И., Арсеньев В.В., Найденко В.Н. Экстремизм в современной России: истоки содержание, типология (часть вторая) // Социологическая наука и социальная практика. 2013. № 3. С. 78, 82.

<sup>603</sup> О соотношении различных видов см., напр.: Даниленко В.И. Основные виды политического экстремизма // <http://www.ekstremizm.ru/publikacii/politicheskiy-ekstremizm/item/546-osnovnye-vidy-politicheskogo-ekstremizma>. См. также: Горбунов А.А. Политический экстремизм и терроризм – специфические формы проявления политического процесса // Каспийский регион: политика, экономика, культура. 2008. № 4; Хуако З.Ю. Политический экстремизм: информационный аспект по материалам социологического исследования // Вестник Адыгейского государственного университета. Серия 1: Регионоведение: философия, история, социология, юриспруденция, политология, культурология. 2012. № 2.

учитываем его, мы рискуем упустить существенные проявления экстремизма, вдобавок именно те проявления, пресечение которых могло бы позволить не допустить более опасных форм экстремизма. Если же мы понимаем насилие широко, как включающее психологическое, то распространение некоторых идей – также должно рассматриваться в качестве экстремистской деятельности. Это может быть отнесено к публичной поддержке терроризма, «словесному» разжиганию национальной, конфессиональной и иных видов розни, выражению идей расового превосходства и др., то есть к таким *выступлениям*, которые *программируют физическое насилие* или предполагают его имманентным образом и могут быть восприняты как несущие прямую или косвенную угрозу определенным лицам, группам или даже всему обществу и представляющие собой по этой причине насилие, как минимум, психологическое. Иными словами, мы не можем сказать, что простая поддержка *крайних* идей (идеологический уровень) никогда не относиться к экстремизму. Внутренние убеждения человека, действительно, не могут рассматриваться как экстремистская деятельность, но *публичное выражение* некоторых идей, проявление их, так сказать, «вовне», по-видимому, возможно рассматривать таким образом<sup>604</sup>. Как представляется, этот подход находится в русле понимания политического экстремизма как приверженности крайним взглядам и мерам, *проявляющейся* в соответствующем социальном поведении<sup>605</sup>; если понимать «крайность» как сопряженность с противоправным насилием и учитывать, что выражение крайнего мнения, рассчитанное на какую-либо аудиторию и на определенную реакцию этой аудитории, *также представляют со-*

---

<sup>604</sup> Поэтому как минимум в некоторых ситуациях проблематично говорить о том, что политический экстремизм – это продолжение, причем даже не всегда обязательное, политического радикализма (см.: Суслонов П.Е. Указ. соч. С. 21); в ряде случаев выражение радикальных выводов социально-философских рассуждений, представленное образом, сопряженным с психологическим насилием, означает политический экстремизм.

<sup>605</sup> См.: Социальная энциклопедия. В 2-х томах. Т. 2. М., 2003. С. 799.

*бой разновидность социального поведения*, то уже собственно публичное изложение «взглядов» может оказаться в категории экстремистской деятельности, а не только конкретные меры, направленные на прямое претворение этих взглядов в жизнь. Одновременно нельзя не заметить, что такое расширение обозначенного подхода усложняет поиск грани, отделяющей экстремистскую деятельность от неэкстремистской, и дополнительно увеличивает количество зон конфликтов между различными конституционно значимыми ценностями. По крайней мере такие права, как право на поиск, создание и распространение информации, свобода выражения мнений, свобода публичных мероприятий, могут оказаться задеты, если мы признаем, что публичное *представление* идеологических соображений может быть экстремистским само по себе<sup>606</sup>, и ему следует оказывать противодействие *как таковому*, не дожидаясь, пока последующая практическая деятельность представит обсуждаемую идеологию в экстремистском свете «задним числом». Тем не менее, представляется возможным идти на признание таких конфликтов с учетом того, что идеология, обосновывающая необходимость применения неправомерного насилия как единственно возможного средства изменения

---

<sup>606</sup> Безусловно, в литературе существуют и иные позиции, указывающие как раз на то, что «не может быть отдельно существующего экстремистского политического мышления или экстремистской идеологии», см.: Мартянов В.С., Фишман Л.Г. Быть свободным или «бороться с экстремизмом»? // Новый мир. 2008. № 11 ([http://lit.lib.ru/m/martxjanow\\_w\\_s/text\\_0160.shtml](http://lit.lib.ru/m/martxjanow_w_s/text_0160.shtml)); или на то, что собственно экстремизм «проявляется вовсе не в идеологии самой по себе, а в тех практических средствах, которые выбирают для ее воплощения в жизнь», см.: Современный политический экстремизм. С. 552. Естественно, мы далеки от мысли абсолютизировать риски. Любое высказывание может в определенной ситуации послужить спусковым механизмом для противоправных насильственных акций; это еще не повод устанавливать самые широкие запреты и вводить преследования за всякую вообще реализацию свободы мысли и слова. Тем не менее, не представляется возможным закрывать глаза на проблему желательности исключения некоторых идей из публичного обсуждения, особенно с учетом того, что некоторые высказывания, озвучивающие идеологические установки, – это уже вполне «практические действия», как минимум несущие ту или иную идеологию в массы.

сложившейся ситуации<sup>607</sup> (и сама по себе сопряженная с психологическим насилием), является неразрывно связанной с экстремистской деятельностью, а также того, что так называемый информационно-пропагандистский экстремизм имеет целый ряд иных негативных последствий (в том числе привлечение новых сторонников для совершения акций, связанных с физическим насилием). Примеры конфликтов, возникающих на практике по результатам подхода, *включающего в экстремистскую деятельность распространение некоторых взглядов*, и путей решения этих конфликтов будут рассмотрены ниже<sup>608</sup>.

Во-вторых, определение экстремизма как деятельности, сопряженной с идеологически обоснованным насилием, ставит вопрос о том, может ли в качестве субъекта экстремистской деятельности рассматриваться государство (в целом, или отдельные органы и должностные лица). Государство в принципе обладает возможностью правомерного применения насилия; само по себе применение насилия государством под определение экстремистской деятельности не попадает. Отсюда некоторые авторы делают вывод, что государственный экстремизм возникает при определенных крайностях использования насилия<sup>609</sup>. Однако следует детализировать, о каких именно крайностях идет речь. По-видимому, речь должна идти именно о том, чтобы различать правомерное и неправомерное применение государством насилия. В связи с этим важно представлять себе те правовые средства, которые существуют в государстве и направлены на сдерживание последнего. Особенное значение здесь имеют конституции государств, создаваемые учредительной властью, отличной от государственной

<sup>607</sup> Арчаков М.К. Политический экстремизм в России: сущность, проявления, меры противодействия. Екатеринбург, 2013. С. 110.

<sup>608</sup> Хотя оговоримся сразу, как показывает этот опыт, необходим достаточно узкий, основанный на строгих критериях подход к идеологическим угрозам, например, позволяющим разделять их на изложение идей в целях подстрекательства к насильственным действиям или их оправдания, либо на изложение идей в научных, образовательных, воспитательных, информационных целях.

<sup>609</sup> См.: Барис В.В., Еремин Б.М., Пронский Л.М. Указ. соч. С. 90. О государственном экстремизме см. также: Арчаков М.К. Указ. соч. С. 59, 61.

и поэтому позволяющей говорить об ограничении государства внешней силой, а не просто о его самоограничении<sup>610</sup>, и, как правило, закрепляющие целую систему принципов, представляющих собой пределы его власти, в том числе его возможности по применению насилия (принципы свободы личности, верховенства права, народовластия, разделения властей, идеологического многообразия и др.)<sup>611</sup>. При *насильственных действиях, предпринятых государством в нарушение соответствующих принципов*, появляются все основания характеризовать их как проявления *экстремизма*.

Собственно, подходы к двум рассмотренным проблемам проявления экстремизма делают акцент на понимании политического экстремизма как системы действий и лежащих в их основе взглядов, не просто исходящих из идеологически обоснованной необходимости применения насилия и являющихся частью политической борьбы, но также отвергающих при этом *принципы демократического конституционного государства*<sup>612</sup>. Подчеркнем, что применительно к каждому конкретному государству речь должна идти о защите его основ конституционного строя, притом что сами эти основы могут составлять определенную модель устройства жизни общества и государства, вовсе не обязательно равноценную какой-то *определенной разновидности* демократии (либеральной, социалистической и др.)<sup>613</sup>. Тем не менее, в контексте противо-

<sup>610</sup> См.: Барис В.В., Еремин Б.М., Пронский Л.М. Указ. соч. С. 90. О государственном экстремизме см. также: Арчаков М.К. Указ. соч. С. 59, 61.

<sup>611</sup> О пределах публичной власти см. подробнее: Троицкая А.А. Конституционно-правовое осмысление пределов публичной власти // Вестник Московского университета. Серия 11. Право. 2009. № 5.

<sup>612</sup> Как справедливо подчеркивается в литературе, понимание «крайних» политических установок через поиск точки отсчета в виде «политического центра» проблематично, особенно в переходных обществах; по этой причине более оправданным видится «подход, согласно которому к экстремизму следует относить те неприемлемые действия, которые несут деструктивный, общественно опасный характер, содержат угрозу безопасности общественному и легитимному государственному устройству». См.: Сокол В.Ю. Современный экстремизм: сущность, проблемы противодействия. Краснодар, 2005. С. 38 – 40.

<sup>613</sup> См.: Дворянов В.А. Политический экстремизм в Центральной Европе («не-



действия экстремистским посягательствам принципиальной является необходимость защиты современного конституционного государства<sup>614</sup>, то есть государства, в котором публичная власть организована и функционирует таким образом, чтобы обеспечить широкое участие граждан в принятии государственно-значимых решений как через представительные органы, так и непосредственно, исключить монополизацию власти и обеспечить достоинство и свободное развитие личности в сложно организованном обществе<sup>615</sup>.

В связи с этим особенно важным представляется внимательное обращение с категорией «*незаконного*» насилия, применяемого для определения того, являются ли взгляды и действия отдельных лиц, групп, или всего государства экстремистскими. Предпочтительной видится категория «*неправомерности*». Можно представить себе ситуацию, когда государство в нарушение конституционных принципов устанавливает режим, далекий от демократического. В ситуации, когда перекрываются все каналы влияния граждан на публичную власть, любое выражение собственного мнения, любые протестные выступления рискуют попасть в категорию «экстремистских». Более того, когда для граждан оказываются закрыты стандартные мирные средства воздействия на власть, увеличивается

мецкий» вариант) // Терроризм и политический экстремизм: вызовы и поиски адекватных ответов / Отв. ред. А.А. Шаравин, С.М. Маркедонов. М., 2002. С. 46 – 47.

<sup>614</sup> В употреблении термина «современный» в данном контексте мы следуем подходу В.Е. Чиркина, который писал о том, что данный термин имеет не временное, а содержательное значение, когда характеризовал современные конституции как конституции, отвечающие «условиям демократии и прогресса, нового миропорядка». См.: Чиркин В.Е. Конституция: российская модель. М., 2004. С. 5. В действительности большая часть существующих ныне конституций устанавливает по крайней мере определенные начала демократии и признания прав личности; другое дело, что на практике они могут оставаться «фасадными», то есть не реализуемыми. См.: Sartori G. Constitutionalism: a Preliminary Discussion // American Political Science Review. 1962. Vol. 56. № 4. P. 864. Однако и в этом случае предложенный подход к определению экстремизма может работать, если в государстве и обществе есть запрос на приведение фактической конституции в соответствие с формальной демократической конституцией.

<sup>615</sup> См.: Богданова Н.А. Конституционное право. Общая часть. М., 2007. С. 24.

вероятность обращения к средствам немирным. Однако в действительности экстремистскими будут именно действия государства, преследующего всякое инакомыслие, пресекающего попытки обеспечить права различных групп, меньшинств и т. д. Иными словами, если государство своими законами устанавливает режим, нарушающий основы конституционного строя (а конституционный контроль в государстве по каким-либо причинам не функционирует или функционирует ненадлежащим образом и, соответственно, не может служить средством исправления ситуации), то хотя действия граждан и/или их объединений, существующих как часть гражданского общества и протестующих против подобных актов, могут оказаться противозаконными, проблема противоправного насилия будет оставаться на стороне государства. Право народа на сопротивление политике узурпации власти, даже если она исходит от государства как такового, получило широкое, хотя и не безоговорочное, признание в доктрине, а также ряде правовых и политических документов (преамбула Всеобщей декларации прав человека 1948 года, преамбула Декларации независимости США 1776 года, статья 2 Декларации прав человека и гражданина 1789 года, абз. 4 статьи 20 Основного закона ФРГ 1949 года и др.)<sup>616</sup>.

С учетом сделанных дополнений к базовому определению политического экстремизма следует признать сложность и

---

<sup>616</sup> Как представляется, от ситуации, когда государство (какой-либо его орган или должностное лицо) отступает от положений собственной демократической конституции и/или пытается сохранить недемократический режим от любых изменений, следует отличать ситуацию, когда под воздействием ряда факторов происходит слом (с применением насилия) сложившегося общественного устройства – в этом случае новый строй может оказаться как более близким, так и гораздо более далеким от демократического, чем прежний. Однако в обоих случаях на практике итоговая квалификация действий лиц, посягнувших на прежний конституционный строй, зависит от того, насколько революционный переворот, направленный на установление нового строя, венчается успехом постольку, поскольку граждане «будут поступать, в общем и целом, согласно новому порядку»; в противном случае действия революционеров рассматриваются как нелегальные (экстремистские), как государственная измена. См.: Kelsen H. *General Theory of Law and State*. Cambridge, 1945. P. 115–117, 124–125.

многоликость этого явления. Политический экстремизм вызван к жизни различными причинами, которые отнюдь не всегда можно четко проследить в его идеологии; при этом в наши дни ярко выраженную (по преследуемым целям и практическим результатам) политическую составляющую приобретают системы идей и действий, направленные на «экстремальное» разрешение не только социально-экономических, но и межэтнических и межконфессиональных проблем. Сама экстремистская деятельность может носить как стихийный, так и высокоорганизованный характер, в том числе с пересечением границ государств; по этой причине она включает в себя не только собственно насильственные действия, но и создание соответствующего информационного пространства, материально-технической базы, а также проведение мероприятий по подготовке, координированию, достижению максимального эффекта от совершаемых акций. В связи с этим представляется возможным поддержать широкое определение политического экстремизма как *причинно обусловленного и исторически изменяющегося социально-политического явления, представляющего собой систему идеологических положений, а также практических действий политически активных индивидов, групп, властных элит и контрэлит, для которых характерным является неправомерное использование насилия или угрозы его применения по отношению к органам власти, обществу в целом, противостоящим политическим образованиям, отдельным гражданам в целях принуждения политических, в том числе государственных, структур к совершению выгодных экстремистским силам действий*<sup>617</sup>.

В ситуации столкновения с подобными вызовами государство должно проводить политику, направленную на предотвращение, пресечение и наказание проявлений экстремизма, при этом не допуская того, чтобы самому «скатиться» к

---

<sup>617</sup> Желдикова Л.В. К вопросу преодоления религиозно-политического экстремизма в контексте обеспечения национальной безопасности Республики Казахстан // Евразийская интеграция: экономика, право, политика. 2012. № 11. С. 159.

экстремизму, и не переходя той (конституционной) черты, за которой его собственные действия будут становиться злом большим, нежели предотвращаемый вред. Борьба с врагами конституционного строя не должна приводить к отказу от развития правового государства и гражданского общества.

Противодействие экстремизму включает целый арсенал средств, затрагивающих различные сферы общественной жизни. Применение этих средств, в том числе санкций (в рамках различных отраслей права) за совершение правонарушений экстремистской направленности требует не только юридического взвешивания различных конкурирующих ценностей, но и политического выбора. Далее в данной работе внимание будет уделено в основном первому аспекту, но и второй будет учтен.

## **§ 2. Политический экстремизм за рубежом: конституционно-правовые аспекты сдерживания**

В современном мире с проявлениями экстремизма сталкиваются очень многие государства. Как справедливо отмечается в литературе, на рубеже XX и XXI веков экстремизм перестал быть эпизодическим и экстраординарным явлением, превратившись «в широко практикуемый различного рода религиозными, политическими, националистическими движениями способ силового разрешения целого ряда острых проблем»<sup>618</sup>. Каждое государство, отдавая себе отчет в тех рисках, которые исходят от разного рода экстремистских сил, как сосредоточенных на его территории, так и угрожающих ему из-за рубежа, стремится искать политические и правовые пути противодействия этим силам.

Некоторые государства реализуют линию принятия профильных законов, направленных на борьбу с экстремизмом.

<sup>618</sup> О пределах публичной власти см. подробнее: Троицкая А. А. Конституционно-правовое осмысление пределов публичной власти // Вестник Московского университета. Серия 11. Право. 2009. № 5.

В частности, на основе российского Федерального закона от 25 июля 2002 года № 114-ФЗ «О противодействии экстремизму» был разработан Модельный закон государств-участников СНГ от 14 мая 2009 года № 32-9 с тем же названием, а также национальное антиэкстремистское законодательство отдельных стран (например, Беларуси, Молдовы, Казахстана, Кыргызстана и Таджикистана)<sup>619</sup>. Примечательно, что помимо перечней (частично несовпадающих) тех форм, которые может принимать экстремизм, некоторые из этих актов содержат определение общего понятия «экстремизм», причем статья 1 Модельного закона СНГ определяет экстремизм как «посягательство на основы конституционного строя и безопасность государства, а также нарушение прав, свобод и законных интересов человека и гражданина, осуществляемые вследствие отрицания правовых и (или) иных общепринятых норм и правил социального поведения», а статья 1 Закона Республики Молдова «О противодействии экстремистской деятельности» понимает под экстремизмом «позицию, доктрину некоторых политических течений, которые на основе крайних теорий, идей или взглядов стремятся посредством насильственных или радикальных мер навязать свою программу»<sup>620</sup>. При всей небесспорности данных определений, в частности, смешивающих различные явления<sup>621</sup>, следует обратить внимание на

---

<sup>619</sup> См.: Никитин А.Г. Вопросы противодействия экстремизму в законодательстве стран СНГ // Журнал российского права. 2013. № 12. С. 94 – 95.

<sup>620</sup> См.: Там же. С. 96 – 97.

<sup>621</sup> Особняком стоит подход, отраженный в Шанхайской конвенции о борьбе с терроризмом, сепаратизмом и экстремизмом 2001 года // <http://archive.kremlin.ru/events/articles/2001/06/140161/140317.shtml>. В Конвенции понятия экстремизма отделено от понятия терроризма, при этом под экстремизмом понимается «какое-либо деяние, направленное на насильственный захват власти или насильственное удержание власти, а также на насильственное изменение конституционного строя государства, а равно насильственное посягательство на общественную безопасность, в том числе организация в вышеуказанных целях незаконных вооруженных формирований или участие в них, и преследуемые в уголовном порядке в соответствии с национальным законодательством Стран». Здесь больше обращает на себя внимание не только попытка защитить основы конституционного строя, но и «вторичность» понятия экстремизма, распространяющегося только на деяния, преследуемые в уголовном порядке.

выделение таких общих объектов посягательства как основы конституционного строя, безопасность государства и права личности, а также включение в состав экстремизма не только действий, но и идеологии.

Вместе с тем, как справедливо отмечается в науке, решающее значение в борьбе с экстремизмом имеет не сам факт принятия профильного закона, а *наличие соответствующей политической воли у представителей власти, эффективная правоприменительная, в том числе судебная практика, а также общественное согласие в вопросах о том, какие идеи и идеологически обоснованные действия, пропагандирующие насилие, являются неприемлемыми, и о том, какой «заслон» должен быть им поставлен*<sup>622</sup>. Собственно правотворческая составляющая вполне может быть воплощена в законах, регулирующих общественные отношения в различных сферах и препятствующие проявлениям экстремизма в этих сферах.

Указанные факторы имеют большое значение в момент выбора государством стратегии противодействия экстремизму. Поскольку идеология и практика экстремизма связаны с пропагандой и осуществлением противоправного насилия, соответствующие деяния чаще всего оказываются под уголовно-правовым запретом. Терроризм, саботаж, государственная измена, мятеж или подстрекательство к мятежу, создание противозаконных обществ и их поддержка, убийство по политическим, национальным, расовым, религиозным мотивам, высказывания, направленные на разжигание розни — вот далеко не полный перечень преступлений экстремистской направленности, уверенно прописавшихся в уголовных законах разных государств<sup>623</sup>. Термин «экстремизм» как таковой

---

<sup>622</sup> См.: Ульянова Е.В. Политико-правовой подход к формированию государственной политики противодействия экстремизму в ряде стран Запада: опыт для России: Дис. ... канд. полит. наук. М., 2004. С. 6.

<sup>623</sup> См. подробный обзор преступлений против государства по уголовному законодательству США, Англии, Франции, ФРГ: Курс уголовного права в пяти томах. Том 4. Особенная часть / Под ред. Борзенкова Г. Н., Комиссарова В. С. М., 2002 // [http://www.studyaw.narod.ru/kursup5/kursup5\\_7\\_4.htm](http://www.studyaw.narod.ru/kursup5/kursup5_7_4.htm)

даже не всегда звучит в законодательстве и доктрине. Вместе с тем, отнеся соответствующие деяния к числу преступлений, государства отнюдь не забывают о политической их составляющей, регистрируя отдельные проявления политически мотивированной преступности<sup>624</sup>, а подчас — и активно политизируя свою борьбу с ними<sup>625</sup>. При этом следует признать, что в некоторых случаях именно политические шаги представительской власти позволяют достичь большего успеха, нежели одни только силовые, в том числе, уголовно-правовые меры<sup>626</sup>.

Во всяком случае, вводя запреты (и используя целый арсенал средств, относящихся к различным отраслям права и направленных на обеспечение соблюдения этих запретов или же преследование за их нарушение) государства сталкиваются с задачей установления адекватных поставленным целям пределов и ограничений возможностей отдельных индивидов и их групп, притом что соответствующие ограничения призваны защитить основы конституционного строя, безопасность государства и общества, права и свободы индивидов. В литературе<sup>627</sup> предлагается различать два базовых государственных подхода к противодействию деяниям экстремистской направленности — либеральный (существующий, например, в США) и консервативный (представленный наиболее явно в Германии), при том, что остальные государства можно отнести к

---

<sup>624</sup> См.: Сокол В.Ю. Политически мотивированная преступность в Германии // *Философия права*. 2008. № 6.

<sup>625</sup> См.: Холмс С. Война с терроризмом: безрассудные шаги Америки // *Сравнительное конституционное обозрение*. 2007. № 3. С. 20.

<sup>626</sup> Ярким примером здесь является политика британского правительства, направленная на сворачивание многолетнего противостояние с военизированными националистическими движениями Северной Ирландии. Несмотря на целый ряд драматических событий, произошедших в ходе этого конфликта, и действий сепаратистов, оцениваемых как подлежащие наказанию преступления, центральное правительство не оставляло попыток наладить политический диалог, увенчавшихся в конце концов по крайней мере относительным успехом. См.: Громыко А.А. Усмирение терроризма: опыт Северной Ирландии // *Терроризм и политический экстремизм: вызовы и поиски адекватных ответов*. С. 37–45.

<sup>627</sup> См.: Ульянова Е.В. Указ. соч. С. 18.

различным «точкам» непрерывной линии, заданной этими двумя подходами. В действительности ситуация может оказаться куда более сложной – в частности, по ряду причин могут различаться подходы, избранные одним и тем же государством к противодействию различным угрозам. Кроме того, и самая «консервативная» позиция по отношению к экстремизму не делает возможным для государства переход некоторых границ с точки зрения его обязательств по защите основных прав; а самая «либеральная» не означает чрезмерного терпения по отношению к проявлениям в обществе насилия или его пропаганде. В рамках настоящей работы сложно отразить все перипетии борьбы с разными формами политического экстремизма в современных государствах (тем более, они сами различным образом определяют, что именно требует противодействия), но на примере нескольких прав и свобод (свобода выражения мнений, свобода публичных мероприятий, свобода создания общественных объединений) будут показаны существующие за рубежом подходы к взвешиванию различных конституционно значимых ценностей.

**Свобода выражения мнений.** Данная свобода представляет собой важнейший элемент демократического политического режима. В современном понимании эта свобода означает не просто защиту от предварительной цензуры для устного или письменного выражения мнений; она охватывает также новые формы коммуникации<sup>628</sup>, а в некоторых конституционных порядках подразумевает и положительное право на доступ к информации. При этом на практике возникают многочисленные конфликты между свободой выражения мнений<sup>629</sup> и иными правами, интересами общества или требованиями публичной

---

<sup>628</sup> См., напр., решение Верховного суда Индии: Secretary, Ministry of Info and Broad. v. Cricket Association of Bengal, 1995 AIR 1236 // <http://indiankanoon.org/doc/539407/>.

<sup>629</sup> Широкое понимание свободы слова как включающее, или по крайней мере соотносящееся с правом на получение информации позволяет взглянуть на конфликты не только с позиций «говорящего» или властных структур, стремящихся ограничить его, но и с позиции интересов аудитории.



власти, для решения которых необходимо установить рамки защиты тех или иных высказываний.

В контексте борьбы с экстремизмом ключевое значение имеют два рода конфликтов, в которых задействована свобода слова. Первый может быть условно обозначен как связанный с нарушением общественного порядка и подстрекательством к насильственным действиям, в том числе к свержению власти, второй – с выступлениями, разжигающими расовую, национальную, религиозную или социальную разнь<sup>630</sup>.

Говоря о конфликтах первого типа, следует заметить сразу, что уже на основе норм конституций можно выделить по крайней мере два базовых подхода к регулированию свободы слова, при полном понимании того, что слово может служить «оружием» в борьбе против правительства. Классический образец одного из этих подходов – Поправка I к Конституции США, формула которой навеивает соображения о едва ли не абсолютной защите соответствующей свободы (Конгресс не должен издавать ни одного закона,.. ограничивающего свободу слова или печати...). Другой подход воплощен, например, во французской Декларации прав человека и гражданина («...всякий гражданин может свободно говорить, писать, печатать, под страхом ответственности за злоупотребление этой свободой в случаях, определенных законом», статья 11), Основном законе ФРГ («Эти права [право свободно выражать и распространять свое мнение устно, письменно и посредством изображения, а также беспрепятственно получать информацию из общедоступных источников, свобода печати и свобода передачи информации посредством радио и кино, свобода от цензуры] ограничиваются нормами общих законов, законодательными положениями об охране молодежи и правом, гарантирующим охрану личной чести», статья 5) и ряде других современных конституций. Примечательно, что эти же два подхода (условно, с одновременной оговоркой о

---

<sup>630</sup> Отметим, что в ряде случаев об однозначном разграничении названных видов конфликтов речи не идет; тем не менее, они отражают существенные проблемы, связанные со свободой слова.

законных пределах свободы или без таковой) воспроизведены и на уровне международных актов<sup>631</sup>.

Тем не менее, *даже абсолютная на первый взгляд защита свободы выражения мнений не является таковой на практике*. Даже в США, Конституция которых не содержит ни указания на возможность ограничения конкретно свободы слова, ни общей нормы о допустимых ограничениях прав, Верховный суд, тем не менее, вывел некоторые возможности за рамки защиты Поправки I, в частности в связи с необходимостью защищать общественный порядок, даже если угроза ему исходит из «слов». Так, в одном из дел Суд указал: «Существуют определенные хорошо установленные и узко очерченные виды высказываний, предотвращение и наказание которых никогда не рассматривались как какая-либо конституционная проблема. Они включают непристойность, богохульство, клевету и оскорбление или «провокационные слова» (*fighting words*) — то есть те, само произнесение которых причиняет вред или провоцирует немедленное нарушение мира. Такие слова не являются необходимой частью представления идей и в качестве шага на пути к истине имеют настолько незначительную социальную ценность, что легко перевешиваются общественными интересами порядка и нравственности»<sup>632</sup>. Здесь обращает на себя внимание сопоставление тех или иных высказываний с одной из базовых ценностей, стоящих за свободой слова, — поиском истины<sup>633</sup>.

<sup>631</sup> Например, ст. 10 Конвенции о защите прав человека и основных свобод и ст. 19 Всеобщей декларации прав человека соответственно.

<sup>632</sup> *Chaplinsky v. New Hampshire*, 315 U.S. 568 (1942) // <https://www.law.cornell.edu/supremecourt/text/315/568>.

<sup>633</sup> Эта ценность, наряду с несколькими иными, получила широкое признание как в теории, так и в практике судов. Как указал Верховный суд Канады, принципы и ценности, стоящие за свободой выражения мнений, «могут быть суммированы следующим образом: 1) поиск и достижение истины является по существу хорошим делом; 2) участие в принятии социальных и политических решений должно быть поддерживаемо и поощряемо; 3) многообразие форм индивидуальной самореализации и человеческого процветания должно быть культивируемо в базово терпимой среде не только ради тех, кто выражает мнение, но также ради тех, кому оно транслируется». Точная оценка, какая деятельность соответствует этим принципам, должна производиться в

Проблема подстрекательства к насилию и мятежу в контексте обеспечения свободы высказываний и ценностей, стоящих за этой свободой, неоднократно становилась предметом рассмотрения Верховным судом США. Уже в 1919 году в особом мнении судьи О. Холмса по одному из дел, связанных с оценкой призыва к рабочим военных заводов выразить солидарность с революционной Россией, в частности, в форме забастовок, был сформулирован тест «явной и немедленной опасности» (*clear and imminent danger*), которую должно представлять собой высказывание для того, чтобы попасть под запрет со стороны государства<sup>634</sup>. Позднее этот тест был использован уже в решениях большинства. В одном из них были сделаны даже далеко идущие утверждения относительно того, что государство может наказывать за злоупотребление свободой слова, производимое путем высказываний, «враждебных для общественного благополучия, имеющих целью спровоцировать преступления, нарушить общественный порядок, поставить под угрозу основы организованного правительства или свергнуть его»<sup>635</sup>. Хотя этот тест употреблялся Судом и

---

каждом конкретном случае с условием возможности судебного контроля. См.: *Irwin Toy Ltd. v. Attorney General of Quebec*. [1989] 1 S.C.R. 927 // <http://scc-csc.lexum.com/scc-csc/scc-csc/en/item/443/index.do>. Основа для такого подхода была разработана в след. труде: Мильтон Дж. Ареопагитика. Речь о свободе печати от цензуры, обращенная к парламенту Англии (1644) // <http://krotov.info/acts/17/2/milton.htm>.

<sup>634</sup> В данном конкретном деле Холмс полагал, что «глупая листовка» такой опасности, конечно, не представляет, и поэтому не поддержал мнение большинства о допустимости наказания за ее распространение. См. *Abrams et al. v. United States*. 250 U.S. 616 (1919) // <https://www.law.cornell.edu/supremecourt/text/250/616>. Более же широкая идея заключалась в том, что общество в конечном счете выиграет от того, чтобы допускать на рынок идей самые разные соображения, будучи в состоянии со временем отринуть неподходящие. Критика этого подхода прозвучала в те же времена. См.: *Wigmore J. Abrams v. U.S.: Freedom of Speech and Freedom of Thuggery in War-Time and Peace-Time* // *Illinois Law Review*. 1920. P. 549–551.

<sup>635</sup> *Whitney v. California*, 274 U.S. 357 (1927) // <https://supreme.justia.com/cases/federal/us/274/357/case.html>. Особенно примечательным в этом решении является совпадающее мнение судью Брэндиса, отстаивавшего свободу слова не с позиций абстрактных соображений, а с позиции конкретной политической обязанности для граждан участвовать в демократическом процессе, для чего они должны иметь возможность обсуждать и критиковать политику правительства.

позднее<sup>636</sup>, постепенно Суд перешел к идее, что даже подстрекательство является высказыванием, защищаемым Поправкой I, если вероятность опасных последствий в действительности мала, тем самым предложив разграничивать «просто пропаганду» и «подстрекательство к немедленным противоправным действиям»<sup>637</sup>. Соответствующая формула, по признанию некоторых ученых, способна противостоять тому, чтобы понимать слишком широко накладываемые на свободу слова ограничения (например, использовать запрет измены против оппозиционеров, единственным преступлением которых является критика текущей политики правительства, лишая защиты пропаганду теоретических позиций, связанных с возможностью применения насилия в неопределенном будущем, и политические гиперболы и т. д.), но при этом она позволяет бороться с высказываниями, приводящими к прямым и немедленным насильственным действиям<sup>638</sup>.

Безусловно, практика американского Верховного суда в значительной степени предопределена конституционной формулой защиты свободы выражения мнений и в связи с этим имеет определенную специфику, заключающуюся в том, чтобы, озвучивая линию максимальной защиты этой свободы, при необходимости признавать некоторые высказывания находящимися «за рамками» Поправки I, допуская тем самым «сдерживающее» законодательное регулирование. Во многих других правовых порядках можно увидеть иной подход, близкий к идеям взвешивания различных ценностей, часто — с

---

<sup>636</sup> Если быть точным, речь шла о ясной и существующей (clear and present) опасности высказываний, направленных на составление заговора с целью свержения правительства. См.: *Dennis v. United States*, 341 U.S. 494 (1951) // <https://supreme.justia.com/cases/federal/us/341/494/case.html>; *Yates v. United States*, 354 U.S. 298 (1957) // <https://supreme.justia.com/cases/federal/us/354/298/case.html> (о сути дел см. раздел о свободе объединений).

<sup>637</sup> См.: *Brandenburg v. Ohio*, 395 U.S. 444 (1969) // <https://www.law.cornell.edu/supremecourt/text/395/444>.

<sup>638</sup> Более подробно см.: Гора Дж., Голдбергер Д., Стерн Г., Гальперин М. Право на протест. Пособие по осуществлению права на свободное выражение мнений. СПб., 1999. С. 6 – 35.

использованием принципа пропорциональности<sup>639</sup>. Примером может служить практика Конституционного совета Франции, рассматривающего статью 11 Декларации как действующую при условии уважения других прав и свобод и национально-го суверенитета<sup>640</sup>, или Федерального конституционного суда ФРГ, необходимость взвешивания для которого вытекает из формулировок статьи 5 Основного закона<sup>641</sup>, и др.

Этот же подход явным образом использует и Европейский Суд по правам человека, во многих делах сталкивавшийся с проблемой определения того, насколько те или иные ограничения свободы выражения мнения в различных государствах-участниках Конвенции о защите прав человека «необходимы в демократическом обществе» для достижения определенных целей. Применительно к рассматриваемой теме иллюстрацией может служить дело, в котором была рассмотрена допустимость уголовного наказания одного из профсоюзных лидеров, написавшего статью с осуждением антикурдской «террористической» политики государства и утверждением, что не только курды, но весь пролетариат должен выступить против государственного терроризма, «объединив свои действия с демократическими массовыми организациями, политическими пар-

---

<sup>639</sup> О принципиальном различии установления конституционных пределов прав и проверки правомерности их законодательных ограничений см.: Троицкая А. Пределы прав и абсолютные права: за рамками принципа пропорциональности? Теоретические вопросы и практика КС РФ // Сравнительное конституционное обозрение. 2015. № 2. С. 45 – 69.

<sup>640</sup> См., напр.: *Décision no. 84 – 181 DC du 11 octobre 1984* // <http://www.conseil-constitutionnel.fr/conseil-con..decision-n-84-181-dc-du-11-octobre-1984.8135.html>. О значении свободы коммуникации в широком смысле с позиции Совета см.: Verpeaux M., de Montalivet P., Roblot-Troizier A., Vidal-Naquet A. *Droit constitutionnel. Les grandes décisions de la jurisprudence*. Paris, 2011. P. 453 – 461.

<sup>641</sup> См.: 7 BVerfGE 198 (1958) // <http://www.servat.unibe.ch/dfr/bv007198.html>; 81 BVerfGE 278 (1990) // <http://www.servat.unibe.ch/dfr/bv081278.html>; Kommers D. P. *The Constitutional Jurisprudence of the Federal Republic of Germany*. Durham, NC; London: Duke University Press, 1997. P. 361. Вместе с тем принцип пропорциональности не препятствует тому, чтобы некоторые возможности были выведены из-под защиты нормы о свободе выражения мнений, см.: 90 BVerfGE 241 (1994) // Конституционные права в России: дела и решения / Отв. ред. А. Шайо. М., 2002. С. 552 – 555.

тиями и каждым индивидом или группой, с которой можно работать». Автор был осужден по статье, запрещающей призывы к совершению правонарушений и разжигание розни на основе различий между социальными классами, расами, религиями и др. (наказание должно было состоять в тюремном заключении на год и восемь месяцев и значительном штрафе). Как указал Европейский Суд, в действительности статья 10 Конвенции оставляет мало места для ограничений политических выступлений, причем «пределы допустимой критики в отношении правительства шире, нежели в отношении частного лица или даже политика. В демократической системе действия или упущения правительства должны быть предметом строго контроля со стороны не только законодательной и судебной властей, но также общественного мнения. Более того, доминирующая позиция, занимаемая правительством, делает для него необходимым сдержанное использование уголовных процедур, особенно когда доступны другие средства ответа на несправедливые атаки...». Большая свобода усмотрения была признана за государством, ограничивающим свободу выражения мнений, только в случае борьбы с призывами к насилию против индивида, должностного лица или части населения. Поскольку рассматриваемая в деле статья не содержала призывов к совершению насилия или вооруженному сопротивлению, наказание для ее автора по результатам взвешивания было сочтено Судом нарушающим Конвенцию<sup>642</sup>.

<sup>642</sup> См.: *Ceylan v. Turkey*. App. no. 23556/94. Judgment of 8 July 1999 // <http://hudoc.echr.coe.int/eng?i=001-58270#%22itemid%22:%22001-58270%22>}. Примечательно, что в данном деле затронут вопрос о границах критических замечаний в адрес различных субъектов. В практике органов конституционного контроля различных стран существуют многочисленные примеры, подтверждающие, что так называемые публичные лица должны мириться с гораздо более суровой критикой, нежели обычные частные лица; тем более это верно, если речь идет о критике действий определенных политических партий или правительства в целом. См, напр.: ФРГ: 61 BverfGE 1 (1982); США: *New York Times Co. v. Sullivan*, 376 U.S. 254 (1964); Великобритания: *Derbyshire County Council v. Times Newspapers Ltd.*, [1993] AC 537; Новая Зеландия: *Lange v. Atkinson* [1998] 3 NZLR 424 (CA). Иными словами, с критикой субъектов, наделенных властными полномочиями и/или активно участвующими в общественной политической жизни, по общему правилу не следует бороться как с высказываниями экстремистской направленности.

Что касается «языка вражды» (*hate speech*), то здесь также можно выделить два базовых подхода к его регулированию, один из которых основан на том, что некоторые высказывания подлежат запрету, потому что они могут разжигать вражду против определенных групп лиц на основе их расовой, национальной, религиозной или социальной принадлежности (воспринят, например, в Великобритании), а другой исходит из того, что некоторые высказывания должны быть запрещены безотносительно того, имеют ли эффект подстрекательства – поскольку само по себе их содержание рассматривается как унижительное (сопряженное с психологическим насилием) для лиц, принадлежащих к соответствующей группе (открытые формулировки законов в Италии, Голландии, Норвегии, Финляндии)<sup>643</sup>. Тем не менее, на практике возникает множество деталей, связанных с выбором конкретных формулировок норм, зависящим в свою очередь от особенностей политического режима в том или ином государстве, пройденного им исторического пути, принятых им в рамках международно-правовых отношений обязательств и т. д.<sup>644</sup> Кроме того, даже в рамках избранных базовых конструкций с течением времени могут происходить изменения в правоприменительной практике.

Так, можно проследить изменения в практике Верховного суда США, в принципе находящейся на «либеральном полюсе». От признания допустимости наказания за высказывания дискредитирующего содержания в отношении *группы* граждан, выделяемой на основе расы, цвета, религии и т. д., способные *унизить*, *оскорбить*, или привести к нарушению порядка<sup>645</sup>, Суд перешел к позиции о том, что соответствующий запрет

---

<sup>643</sup> См.: Krezmer D. Freedom of Speech and Racism // *Cardozo Law Review*. 1987. Vol. 8. P. 499.

<sup>644</sup> См.: Ульянова Е.В. Указ. соч. С. 59; Решение Верховного суда Канады по делу: R. v. Keegstra [1990] 3 S.C.R. 697 // <https://scc-csc.lexum.com/scc-csc/scc-csc/en/item/695/index.do>.

<sup>645</sup> *Beauharnais v. Illinois*, 343 U.S. 250 (1952) // <https://supreme.justia.com/cases/federal/us/343/250/case.html>

распространяется только на случаи *провокации, или подстрекательства к насилию*, основанному на расе, цвете, религии и т. д.<sup>646</sup>, что в сочетании с тестом *явной существующей опасности* дает более сильную защиту свободе слова.

Примером положения вещей на другом «полюсе» служит позиция законодательного и правоприменительных органов ФРГ. Специфический опыт Германии привел к тому, что под уголовным запретом оказалось не только разжигание ненависти против части населения, призывы к насилию и актов произвола против нее, посягательство на человеческое достоинство (способом, могущим нарушить общественное спокойствие), но и, что еще важнее в данном контексте, — разжигание ненависти против национальной, расовой, религиозной группы, подвержение поруганию, злонамеренно пренебрежительное представление или очернения ее — в отсутствие указания на такой признак, как опасный для общественного спокойствия способ<sup>647</sup>. В сущности, это означает, что опасность для общества самого по себе подобного деяния не вызывает вопросов. Федеральный конституционный суд, в свою очередь, известен решением по делу о недопустимости отрицания Холокоста, в котором, проведя разграничение между выражением мнения и изложением фактов (при том, что одно только отнесение высказывания к вопросу фактов не означало его вынесения за сферу действия абз. 1 ст. 5 Основного закона), он указал, что «защита представления факта перестает действовать только тогда, когда такое представление уже не способно чем либо помочь конституционно допускаемому формированию мнения. С этой точки зрения, некорректная информация не порождает права, заслуживающего защиты... Таким образом, само по себе утверждение с таким содержанием [отрицание преследования евреев во времена Третьего рейха] не пользуется правом на защиту свободы выражения

<sup>646</sup> R.A.V. v. City of St. Paul, 505 U.S. 377 (1992) // <https://supreme.justia.com/cases/federal/us/505/377/case.html>

<sup>647</sup> П. 130 УК ФРГ // <http://www.law.edu.ru/norm/norm.asp?normID=1242733&subID=100102942,100102944,100103619,100103731#text>



мнений». Большую роль здесь сыграло и соображение о том, что сообщество евреев Германии имеет особую идентичность, в связи с чем отрицание Холокоста означает отказ в уважении страданий жертв и их родственников<sup>648</sup>. Такой «открытый» подход учитывает специфику психологического насилия, направлен на защиту целостности личности, хотя и интенсифицирует конфликтность вопроса о гарантиях свободы выражения мнений<sup>649</sup>.

Конечно, оба подхода сопряжены с определенными трудностями при применении. «Открытый» подход, не связывающий противоправность определенных высказываний с конкретными последствиями, чреват злоупотреблениями, установлением цензуры содержания мнений. А более сдержанное отношение к ограничениям свободы слова требует оценки последствий в каждом конкретном случае, что, возможно, не добавляет предсказуемости действию норм<sup>650</sup>.

Тем не менее, следование какому-либо из представленных подходов к границам свободы выражения мнений позволяет вести речь о том, что некоторые высказывания не допускаются на «рынок идей», поскольку этого требуют цели защиты достоинства и безопасности отдельных индивидов, общества и его отдельных групп, демократического конституционного порядка.

***Свобода публичных мероприятий.*** Возможность проводить собрания и иные публичные мероприятия тесно связана с рассмотренной выше свободой слова, поскольку позволяет реализовать последнюю в том числе коллективно, «на публике», однако имеет и самостоятельное значение как часть прямой

<sup>648</sup> См.: 90 BverfGE 241 (1994). Цит. по: Конституционные права в России: дела и решения / Отв. ред. А. Шайо. М., 2002. С. 552 – 555.

<sup>649</sup> См.: Kübler F. How Much Freedom for Racist Speech? Transnational Aspects of a Conflict of Human Rights // Hofstra Law Review. 1998. Vol. 27. P. 335 – 345.

<sup>650</sup> Не случайно некоторые авторы пишут о том, что практика по Поправке I «достаточно последовательно подавляла экстремистские высказывания слева и относилась с терпимостью к пропаганде ненависти, поступающей от крайних правых». См.: Rosenfeld M. Pragmatism, Pluralism and Legal Interpretation // Cardozo Law Review. 1996. Vol. 18. P. 145.

демократии. Именно свобода проведения публичных мероприятий задает правовые рамки прямого политического действия<sup>651</sup>. С помощью не связанного с насилием публичного действия отдельные группы могут создавать для общества напряжение, вынуждающее его обращаться к вопросам, которых оно в противном случае старалось бы избегать, или решать образом, не устраивающим эти группы: «подобное конструктивное, ненасильственное напряжение является необходимым для развития»<sup>652</sup>.

Как видим, акцент сделан на ненасильственном характере публичного мероприятия. Не случайно конституции ряда государств, закрепляя соответствующую свободу, уточняют, что речь идет о возможности собираться мирно, без оружия (Поправка I к Конституции США, статья 8 Основного закона ФРГ, статья 21 Конституции Испании, статья 57 Конституции Польши и др.). То же самое можно сказать и о международных документах (статья 20 Всеобщей декларации прав человека, статья 21 Международного пакта о гражданских и политических правах, статья 11 Конвенции о защите прав человека и основных свобод и др.). Однако публичность мероприятия, которая позволяет людям коллективно совершать значимое политическое действие, может быть использована и в экстремистских целях. Этому способствуют некоторые особенности поведения людей в местах их массового пребывания или передвижения. По словам Верховного Суда Японии<sup>653</sup>, групповая психология и реальные примеры из практики демонстрируют, что существует потенциальная опасность, что даже мирная и спокойная группа людей может превратиться в озлобленную возбужденную толпу. А при наиболее экстремальном (!) сце-

---

<sup>651</sup> См.: Dorsen N., Rosenfeld M., Sajo A., Baer S. Comparative constitutionalism. Cases and Materials. West, 2010. P. 981.

<sup>652</sup> King M. L. I Have a Dream: Writings and Speeches that Changes the World / Ed. by J.M. Washington. San Francisco, 1992.

<sup>653</sup> State v. Ito, 14 Sup. Ct. Rep. 1243 (1960). Цит. по: Храмова Т.М. Ограничения конституционной свободы собраний: сравнительно-правовой анализ. Дисс. ... канд. юрид. наук. М., 2015. С. 94 – 95.

нарии группа может прибегнуть к насилию и, как следствие, к нарушению порядка и спокойствия.

По этой причине никто серьезно не ставит под сомнение обязанность государства предпринимать меры для того, чтобы публичное мероприятие не угрожало основам конституционного строя, общественному порядку, безопасности и правам третьих лиц. При этом речь должна идти, скорее, о том, чтобы *обеспечить мирный характер мероприятия, а не о том, чтобы не допустить его проведения.*

Так, при рассмотрении одного из дел (против Швейцарии) Европейская комиссия по правам человека указала, что в случае собрания в общественных местах «установление предварительной процедуры получения разрешения, как правило, не противоречит существу этого права (на мирные собрания). Такая процедура соответствует требованиям пункта 1 статьи 11 только в том случае, если она необходима для того, чтобы власти могли обеспечить мирный характер собраний и, соответственно, как таковая не представляет собой вмешательства в осуществление данного права»<sup>654</sup>, то есть представила соответствующие меры, принимаемые государством, как часть пределов права «на мирное собрание», установленных п.1 статьи 11, а не как ограничение, допускаемое на определенных условиях в соответствии с п. 2 этой статьи. Немного позднее, при рассмотрении другого дела (против Соединенного Королевства, правительство которого утверждало, что демонстрация, планировавшаяся организацией-заявителем, могла вызвать противодействие с применением насилия со стороны противников этой организации и экстремистов) Комиссия уточнила, что «возможность контрдемонстраций с применением насилия или же возможность того, что к данной демонстрации присоединятся экстремисты... не может сама по себе отменить это право (на свободу мирных собраний)», при этом любое ограничение, наложенное на такое собрание

<sup>654</sup> No. 8191/78, Dec. 10.10.79. Цит. по: Гомьен Д., Харрис Д., Зваак Л. Европейская конвенция о правах человека и Европейская социальная хартия: право и практика. М., 1998. С. 392.

должно соответствовать условиям пункта 2 статьи 11 Конвенции<sup>655</sup>. Иными словами, меры, принимаемые правительством, рассматривались в этом деле уже как ограничения<sup>656</sup>, которые должны были соответствовать требованиям правомерности (предусмотренность законом, необходимость в демократическом обществе для защиты определенных целей, в частности соразмерность этим целям). Впоследствии Европейский Суд по правам человека неоднократно подтверждал, что разумный уведомительный или разрешительный порядок для публичного мероприятия, как правило, не посягает на существо права, предусмотренного статьей 11 Конвенции, поскольку цель данного порядка состоит в том, чтобы дать властям возможность принять разумные и целесообразные меры для обеспечения спокойного проведения публичного собрания<sup>657</sup>. Кроме того, постепенно Суд существенно расширил содержание свободы мирных собраний, выявив также и позитивные обязательства государства по обеспечению защиты для групп граждан, осуществляющих эту свободу: «Любая демонстрация может раздражать или оскорблять тех, кто выступает против идей и требований, в поддержку которых она проводится. Однако у участников демонстрации должна быть тем не менее возможность проводить ее...»<sup>658</sup>.

Вместе с тем, на практике органам государственной власти приходится производить очень непростую оценку того, какие действия должны быть предприняты для обеспечения мирного

---

<sup>655</sup> No. 8440/78, Dec. 16.07.80. Цит. по: Там же. С. 393.

<sup>656</sup> Относительно некоторой непоследовательности, продолженной практикой ЕСПЧ, в понимании пределов и ограничений прав, закрепленных Конвенцией, см.: Герардс Я., Сенден Х. Структура основных прав и Европейский Суд по правам человека // Сравнительное конституционное обозрение. 2010. № 3.

<sup>657</sup> См., напр.: Постановление Европейского Суда от 23.10.2008 г. по делу «Сергей Кузнецов против Российской Федерации», жалоба № 10877/04, и Решение Европейского Суда от 17.11.2009 г. по делу «Раи и Эванс против Соединенного Королевства» (Rai and Evans v. United Kingdom), жалобы № 26258/07 и 26255/07.

<sup>658</sup> Решение Европейского Суда от 21.06.1988 г. по делу «Организация «Врачи за жизнь» против Австрии» (Platform «Ärzte für das Leben» v. Austria), жалоба № 10126/82.

характера публичного мероприятия, а также того, в какой степени должны быть защищены права его участников и в какой — права лиц, придерживающихся иной точки зрения. Здесь смыкаются несколько факторов: концепция свободы выражения мнений, существующая в том или ином обществе; значение, придаваемое демократическим институтам и механизмам влияния индивидов и их объединений на публичную политику; сопоставление значения этих институтов и экстремистских угроз; материально-технические и организационные возможности, позволяющие не допустить силового столкновения между группами, придерживающимися различных (иногда — радикальных) взглядов на острые общественные вопросы; и др.

Неудивительно, что с учетом всех этих соображений оказывается достаточно непросто выработать общие подходы к правилам проведения (и пресечения) публичных мероприятий<sup>659</sup>. В частности, существует проблема с определением свободы усмотрения исполнительных, в том числе правоохранительных органов при принятии решения относительно допустимости проведения мероприятия, необходимости его сопровождения или рассеивания. В правовом государстве ограничение прав возможно только законом или на основании закона; однако в законе проблематично предусмотреть все возможные обстоятельства, в которых проводятся публичные мероприятия. На практике положение органов публичной власти осложняется требованием взвешивать все обстоятельства и принимать решения оперативно, к тому же часто — в

---

<sup>659</sup> Так, в Руководящих принципах ОБСЕ по свободе мирных собраний 2007 года всего несколько абзацев посвящено ограничению этой свободы в контексте действия законодательства, направленного на противодействие терроризму и экстремизму, причем ключевая идея состоит в том, что борьба с такими явлениями не должна оправдывать ущемление фундаментальных прав личности, а термины «терроризм» и «экстремизм» должны быть четко определены в национальном законодательстве «с тем, чтобы под это определение не попадали акции гражданского неповиновения и протеста, или акции, преследующие определенные политические, религиозные или идеологические цели, или попытки оказать влияние на другие группы общества, правительство или международную общественность» (п. 77–79) // <http://www.osce.org/ru/odihr/24524?download=true>

условиях недостаточной определенности сценариев развития событий и под давлением угроз в адрес требующих защиты объектов высокой значимости (достоинство, жизнь, личная неприкосновенность, здоровье людей).

В контексте осуществления свободы мирных собраний необходимо различать разные угрозы экстремистской направленности, в частности, угрозу того, что на собраниях могут звучать призывы к борьбе и сопротивлению, провоцирующие самих демонстрантов и «примкнувших» к ним на активные противоправные действия; и того, что манифестанты могут выступать с провокационным выражением мнений, способным затронуть других людей и даже вызвать насильственную реакцию со стороны окружающих<sup>660</sup>.

Что касается первого случая, основная проблема заключается в том, чтобы оценить степень реальности угрозы собственно насильственных действий и вовлеченности в них всех участников мероприятия. Конечно, существуют достаточно явные случаи серьезного нарушения общественного порядка, которое уже перешло или грозит немедленно перейти в силовое столкновение, если правоохранительные органы не примут мер<sup>661</sup>, или же, напротив, случаи явно мирного мероприятия в его «изначальной и классической форме»<sup>662</sup>. Однако

<sup>660</sup> См.: Храмова Т.М. Указ. соч. С. 95.

<sup>661</sup> Так, в деле Фейнер против Нью-Йорка Верховный суд США не усмотрел нарушения Поправки 1 к Конституции в действиях полицейских, задержавших человека, собравшего на улице города толпу из людей разных рас и призывавших негров отстаивать свои права с оружием в руках, что вызвало большое волнение среди слушателей (как сторонников, так и противников его идеи) и немедленно должно было привести к силовому противостоянию тех и других. Примечательно, что действия полиции были вызваны не столько самим содержанием выступления, сколько реакцией толпы, то есть речь шла не о посягательстве на свободу слова, а именно о пресечении угрожающего собрания под открытым небом. См.: Feiner v. New York, 340 U.S. 315 (1951) // <https://supreme.justia.com/cases/federal/us/340/315/>

<sup>662</sup> Например, в деле Эдвардс против Южной Каролины Верховный суд США усмотрел явное нарушение Поправки 1 в том, что полицией была задержана, а судом штата была осуждена за нарушение порядка группа негров, абсолютно мирно (с пением патриотических и религиозных песен) протестовавших у зданий правительственных органов (не нарушая правил доступа к ним) против законов штата, ущемлявших их права. См.: Edwards v. South Carolina, 372 U.S. 229 (1963) // <https://supreme.justia.com/cases/federal/us/372/229/case.html>

большинство случаев не являются столь однозначными, и в судебной практике ряда государств (а также наднациональных органов) были выработаны (или уточнены применительно к свободе мирных собраний) некоторые критерии оценки действий государства: ограничительное прочтение законов (а в системе общего права — и судебных прецедентов), предусматривающих случаи противодействия мероприятиям, рискующим оказаться немирными<sup>663</sup>, недопустимость неконтролируемой свободы усмотрения властных структур<sup>664</sup>, соблюдение принципа пропорциональности ограничения свободы мирных собраний, требующего в свою очередь учета всех обстоятельств дела (в том числе — времени и места проведения манифестации, численности ее участников, предыдущего опыта проведения конкретными организаторами публичных мероприятий, возможности избежать негативных проявлений наименее инвазивными средствами и др.)<sup>665</sup>, введение ограничительных мер в отношении всех участников публичного мероприятия (его приостановление или прекращение) только в том случае, когда агрессивные действия вне всяких сомнений исходят не от отдельных граждан-provokаторов и когда индивидуальные меры воздействия не в состоянии пресечь беспорядки и насилие<sup>666</sup>. Суммарно, указанные правила призваны *пресечь явную*

---

<sup>663</sup> См.: Решение Палаты лордов Великобритании по делу: R (On the Application of Laporte) v. Chief Constable of Gloucestershire, [2006] UKHL 55 // <http://www.publications.parliament.uk/pa/ld200607/ldjudgmt/jd131206/lapor-1.htm>. В данном деле лордами было особо подчеркнуто, что предписание удерживать людей от непосредственного совершения правонарушения не может быть распространено на ситуацию, еще достаточно далекую от насилия. Возможность же принятия «упреждающих» мер должна быть предусмотрена в законе явным образом.

<sup>664</sup> См.: Решение Верховного суда Зимбабве по делу: In re Munhemeso, 1994 (1) Zimb.L.Rep. 49. Цит. по: Dorsen N., Rosenfeld M., Sajo A., Baer S. Op. cit. P. 1013.

<sup>665</sup> См.: Решение Федерального конституционного суда ФРГ по делу: Brokdorf, BVerfGE 69, 315 (1985). Цит. по: Там же. P. 990 – 994.

<sup>666</sup> См.: Храмова Т.М. Указ. соч. С. 100. См. также решения ЕСПЧ, дающие основания для такого вывода: Ezelin v. France, App. no. 11800/85, Judgment of 26 April 1991, § 53; Ziliberberg v. Moldova, App. no. 61821/00, Decision on the admissibility of 4 May 2004.

*и неотвратимую экстремистскую угрозу, и в то же время не допустить принятия преждевременных решений относительно выхода за рамки мирных мероприятий, и злоупотребления органами власти своими полномочиями по предотвращению реализации свободы собраний*<sup>667</sup>.

Применительно ко второму случаю более отчетливо проявляется себя проблема не только мирного или насильственного характера действий манифестантов, но содержания их выступлений, способных повлечь агрессию со стороны третьих лиц, которая тем не менее таким же образом может привести к потере контроля над ситуацией. Свобода мирных собраний здесь более тесно смыкается со свободой слова, отсюда можно проследить различные подходы государств к решению этой проблемы. Так, в США вслед за признанием широкого содержания свободы слова, была признана и широкая свобода выражения мнений демонстрантами. В одном из широко известных дел Верховным судом было признано, что ограничения, наложенные на неонацистскую организацию, запланировавшую шествие по деревне, где проживали в том числе евреи, пережившие Холокост, были неконституционными. По мнению Суда, обращение к расистским лозунгам и свастике не дают основания для запрета мероприятия<sup>668</sup>. Более жесткий подход, особенно к трансляции идей национал-социализма демонстрирует практика Федерального конституционного суда Германии. Так, Судом была отклонена жалоба одного из организаторов шествия памяти Рудольфа Гесса. Шествие было запрещено как угрожающее общественной безопасности на основе нормы закона о собраниях в сочетании с нормой Уголовного кодекса, воспрещающей выраженное публично или в ходе собрания одобрение, прославление или оправдание национал-социалистского насилия и произвола способом, нарушающим достоинство жертв. По контрасту с делом об от-

<sup>667</sup> См.: решение Верховного суда Замбии: *Mulundika and 7 Others v People*, 1995/SCZ/25 // <http://www.saflii.org/zm/cases/ZMSC/1996/26.html>

<sup>668</sup> *National Socialist Party of America v. Village of Skokie*, 432 U.S. 43 (1977) // <https://supreme.justia.com/cases/federal/us/432/43/>.



рицании Холокоста Суд признал, что распространение идей национал-социализма, хотя они и ставят радикальным образом под вопрос существующий порядок, не выходит за пределы защиты свободы выражения мнений; но хотя о запрете строго интеллектуальной составляющей соответствующего учения речи не идет, норма уголовного закона, запрещающая публичное проявление этого учения была признана не нарушающей требования правомерного ограничения свободы выражения мнений<sup>669</sup>. Внимательное отношение к транслируемым идеям (особенно когда речь идет о национал-социализме) и возможности эмоционального их восприятия окружающей аудиторией демонстрирует практика и судов некоторых иных государств<sup>670</sup>.

Суммируя, следует подчеркнуть значение, которое имеют публичные мероприятия для демократического политического процесса. Вместе с тем необходимо учитывать, что в отличие от реализации свободы слова, например, через СМИ, адресуемые напрямую индивидам, реализация свободы массовых мероприятий связана с проблемой эмоциональных реакций больших и малых групп собравшихся людей и возможности демагогического разжигания страстей, угрожающих правам третьих лиц, общественному порядку, а в ряде случаев — и конституционному строю в целом. Как показывает практика, попытки защитить последний предопределяют легитимность ряда ограничений свободы собраний, но в то же время не должны превращаться в злоупотребления со стороны правящих сил, стремящихся удержать власть в своих руках и исключить даже минимальные критику и воздействие со стороны активных представителей гражданского общества.

***Право на объединение.*** В современном конституционном

<sup>669</sup> См.: Решение от 04.11.2009 г., 1 BvR 2150/08. Пресс-релиз на английском языке см.: <http://www.bundesverfassungsgericht.de/SharedDocs/Pressemitteilungen/EN/2009/bvg09-129.html>

<sup>670</sup> См. решение Палаты лордов Великобритании: *Jordan v. Burgoyne*, [1963] 2 QB 744, [1963] 2 All ER 225 // <http://swarb.co.uk/jordan-v-burgoyne-1963/>; решение Конституционного суда Австрии VfGH Erkenntnis 16 März 2007 B 1954/06 // [https://www.vfgh.gv.at/cms/vfgh-site/attachments/7/0/8/CH0006/CMS1175081869357/versammlungsfreiheit\\_b1954-06.pdf](https://www.vfgh.gv.at/cms/vfgh-site/attachments/7/0/8/CH0006/CMS1175081869357/versammlungsfreiheit_b1954-06.pdf).

государстве в рамках действия принципа идеологического плюрализма предполагается участие в политических процессах различных общественных объединений, в том числе политических партий. Последние имеют особенное значение с учетом их роли «посредника» в процессах формирования воли всего народа или отдельных социальных групп, а также формирования и функционирования органов публичной власти.

Значение партий было «выкристаллизовано» в большинстве государств в XX веке. Одновременно этот век принес понимание того, что, пользуясь демократическими механизмами, к власти могут прийти силы, чья политика в дальнейшем оказывается направлена на разрушение демократических и конституционных основ государства. В рамках конституционно-правовой концепции воинствующей демократии<sup>671</sup> были четко озвучены риски недооценивания разрушительного эффекта подобных сил и намечены пути их преодоления. Подчеркнем, что изначально концепция воинствующей демократии указывала на случаи использования тоталитарными (в терминологии Левенштайна – фашистскими) силами в эмоциональном, а не рациональном русле различных свобод (в том числе свободы слова и собраний), однако особый акцент был сделан на использовании этих свобод политическими объединениями, способными участвовать не просто в политической, но парламентской жизни государства и осуществлять государственную власть непосредственно.

Таким образом, сама по себе идея о том, что свобода не должна быть топором, рубящим демократию<sup>672</sup>, не является новой. В некоторые конституции применительно к свободе объединений она была включена эксплицитно, в частности, через указание на то, в каких случаях деятельность объединений подлежит пресечению (статья 2 Основного закона ФРГ, статья 22 Конституции Испании, статья 58 Конституции Поль-

<sup>671</sup> Впервые термин был употреблен в работе: Loewenstein K. Militant Democracy and Fundamental Rights // The American Political Science Review. 1937. No. 3.

<sup>672</sup> См.: Решение Верховного суда Израиля по делу: Shnitzer v. Military Censor, P.D. (1988) 21.

ши и др.). Существуют также более «тонкие» указания конституции на те рамки, в которых должны оставаться политические партии (например, в соответствии со ст. 49 Конституции Италии «Все граждане имеют право свободно объединяться в политические партии, чтобы *демократическим путем* содействовать определению национальной политики») <sup>673</sup>. Однако во всех случаях на практике возникает проблема поиска баланса между стремлением защитить основы демократического конституционного строя и нежеланием поставить под вопрос существование самой демократии, поскольку последняя в принципе подразумевает циркулирование в обществе различных идей и возможность объединения людей для их отстаивания. В контексте становления и развития гражданского общества такие объединения имеют особенное значение. Оставление демократии без защиты не представляется ни возможным, ни желательным с учетом перспективы ее падения в результате ударов ее врагов; однако превышение «пределов защиты» способно разрушить демократию изнутри.

Следует отметить, что применительно к выбору средств противодействия некоторым идеологическим проявлениям вопрос взвешивания различных ценностей практически не возникает в силу того, что опасность, стоящая за этими проявлениями, требует жесткого реагирования. Прежде всего, это относится к терроризму. В рамках борьбы с терроризмом отдельные государства активизировали деятельность, направленную на выявление, пресечение и наказание лиц, совершающих преступления на основе экстремистских политических и религиозных мотивах, в том числе создающих в этих целях противоправные объединения/партии. Безусловно, здесь были задействованы, в первую очередь, уголовно-правовые средства «реагирования», доступные даже в ситуации, когда при созда-

---

<sup>673</sup> Существуют и иные примеры, каковым является Франция. В этом государстве вопрос о роспуске партий решается на основе закона 1936 года. См.: Mersel Y. The Dissolution of Political Parties: The Problem of Internal Democracy // International Journal of Constitutional Law. 2006. No. 1. P. 92. (<http://icon.oxfordjournals.org/content/4/1/84.full.pdf>).

нии такого объединения не требуется соблюдения официальных процедур регистрации, или же они были первоначально успешно пройдены, скажем, благодаря маскировке истинных целей. Так, британский Закон о терроризме 2000 года, следуя в русле воинствующей демократии, разрешил органам исполнительной власти запрещать отдельные организации и объявил незаконным членство в организациях, официально объявленных террористическими, равно как и любую связь с ними. Этому подходу в литературе противопоставляется подход, практикуемый в США, не рассматривающими членство в террористической группировке в качестве самостоятельного преступления. Канада, находясь на полпути между этими двумя подходами, отказалась считать преступлением членство в террористической группировке, но при этом в законодательном порядке закрепила процедуры запрещения террористических организаций<sup>674</sup>. Однако терроризм как таковой представляет собой особый случай преступной деятельности; пресечение деятельности соответствующих организаций, возможно, даже не требует обращения к конструкциям воинствующей демократии. Хотя борьба с преступными группами, причиняющими путем *насильственных действий прямой* колоссальный ущерб личной, общественной и государственной безопасности по идеологическим соображениям, и требует учета этих соображений для лучшего понимания соответствующих явлений и выстраивания стратегии противодействия им, однако сама по себе необходимость этой борьбы не нуждается в дополнительном (идеологическом же) обосновании, помимо признания базовых функций государства по обеспечению правопорядка и безопасности. Близкие соображения оказываются задействованы, когда речь идет о «политическом крыле» какой-либо террористической организации, каковым выступают иногда политические партии, защищающие или оправдывающие тер-

---

<sup>674</sup> См.: Роч К. Антитерроризм и воинствующая демократия // Конституционное право: восточноевропейское обозрение. 2004. № 2. С.27 – 28.

рористическую деятельность боевых подразделений<sup>675</sup>.

Сложнее обстоит дело с недемократическими объединениями, не прибегающими к физическим насильственным действиям непосредственно, по крайней мере, на этапе реализации стремления выйти на политическую арену. Государства, тем не менее, могут быть заинтересованы в том, чтобы в целях защиты демократии не допускать участия таких объединений в политической жизни страны, и особенно — в выборах, открывающих дорогу к парламентской деятельности. В связи с этим возникает множество вопросов, но на два базовых вопроса следует обратить специальное внимание. Во-первых, нужно учитывать, что демократия, понимаемая как универсальный принцип, особым образом реализуется в каждом определенном в пространственно-временном и политико-культурном отношении обществе, что позволяет создателям конституции и противникам экстремизма, ссылаясь на универсальное содержание демократии, учитывать, тем не менее, контекст, то есть историю, ментальность, соотношение сил и иные факторы, действующие для данного общества и государства<sup>676</sup>. Во-вторых, если речь идет о самозащите демократии, опорой которой являются различные обеспечивающие многообразие и разнонаправленность векторов развития объединения, должен быть по возможности выверен момент, когда то или иное объ-

---

<sup>675</sup> При том, что сама террористическая деятельность может проводиться в разных целях, например, связанных с сепаратизмом. Примером является решение, принятое в Испании в 2003 году, о запрете партии Батасуна, поддерживавшей организацию ЭТА. Впрочем, в этом деле власти Испании не пошли на применение уголовных механизмов противодействия; вместо этого был принят новый органический закон о политических партиях, предусмотревший возможность объявить партию противоречащей Конституции, даже если ее не получается запретить на основе УК. В этом случае запрет партии не сопровождается наказанием отдельных лиц (в связи с чем происходит ослабление гарантий, характерных для уголовного процесса). См.: Комелла В. Новый порядок регулирования деятельности политических партий в Испании и решение о запрете Батасуны // Сравнительное конституционное обозрение. 2004. № 3. С. 34 – 36.

<sup>676</sup> Франкенберг Г. Обучающийся суверен // Конституционное право: восточно-европейское обозрение. 2004. № 2. С. 17 – 18.

единение может быть признано несущим больше ущерба для развития, нежели пользы, причем в соотношении, оправдывающим полный отказ от существования этого объединения (его запрет)<sup>677</sup>. Именно способность политических партий придти к государственной власти и в дальнейшем использовать всю ее мощь для проведения в жизнь своих идей, требуют внимания к тому, не собирается ли конкретная политическая сила, в случае своего успеха, ликвидировать все иные силы и собственно конституционный строй; иными словами, не следует дожидаться, пока такой сценарий действительно будет реализован, так как в этом случае для принятия контрмер время будет упущено<sup>678</sup>.

С учетом этих соображений в государствах, претендующих на поддержание демократического конституционного строя, признается свобода объединения, в том числе в политические партии (хотя последние не всегда упоминаются в самих конституциях), но существуют различные требования к их созданию и функционированию, ставшие предметом обобщения Венецианской комиссии<sup>679</sup>. Важно подчеркнуть, что требования, которые Комиссия относит к числу формальных (представление на регистрацию определенного перечня документов,

---

<sup>677</sup> О необходимости обеспечивать многообразие мнений внутри общества как условия политической жизни и рисках воинствующей демократии см.: Fox G., Nolte G. Intolerant Democracy // Harvard international law journal. 1995. Vol.36. No. 1.

<sup>678</sup> Перспективы получения и применения политическими партиями такого «оружия», как доступ к государственной власти, делает возможным проведение параллели между защитой демократии от недемократических партий и самообороной индивидов от преступных посягательств (также требующей соизмерения причиняемого и предотвращаемого ущерба). Ярко и образно эта идея была выражена в Воинском уставе 1715 года: «хотя кто и должен (ежели задран будет) столко долго уступать, елико возможно, и так без смертнаго убийства из страха спастись; однакож насупротив того, когда уже в страхе есть, и невозможно более уступать, тогда не должен есть от соперника себе первого удара ожидать, ибо чрез такой первый удар может тако учинится, что и противится весьма забудет» (толкование артикула 157; выделение добавлено) // <http://www.hist.msu.ru/ER/Etext/articul.htm>.

<sup>679</sup> См.: Доклад Венецианской комиссии о запрете политических партий и аналогичных мерах. Принят на 35-м пленарном заседании, 12 – 13 июня 1998 года // <http://www.venice.coe.int/webforms/documents/?pdf=CDL-INF%281998%29014-e>

выбор наименования, соблюдение правил финансирования), в некоторых государствах дополняются и содержательными требованиями (запреты антидемократической деятельности или нарушения конституции и законов, недопустимость преследования незаконных или аморальных целей, или приведения к власти диктатора, или использования для управления тоталитарных методов и др.)<sup>680</sup>. Легко заметить, что некоторые из этих запретов могут рассматриваться как имеющие самое явное и непосредственное отношение к экстремистским угрозам.

На основе исследования законодательства ряда государств, проведенного Венецианской комиссией, ею было сформулировано Положение о запрещении и роспуске политических партий и аналогичных мерах<sup>681</sup>, в котором наряду с признанием значения права на объединение, было установлено, что «Запрет или насильственный роспуск политических партий может быть оправдан только в том случае, если партии проповедуют (*advocate*) насилие или использование насилия в качестве политического средства для изменения демократического конституционного строя, тем самым подрывая права и свободы, гарантируемые конституцией. Тот факт, что партия призывает к мирному изменению конституции, не является достаточным для ее запрещения или роспуска» (пункт 3). Ключевой видится позиция, в соответствии с которой запрещение или роспуск политических партий должны быть использованы только в исключительных случаях, с предварительной оценкой опасности, которую исходя из ситуации в стране (!) представляет собой партия для свободного и демократического политического строя или для прав граждан, и соблюдение принципа соразмерности (в том числе учета возможности применения других, менее радикальных мер для предотвращения опасности). Сам же запрет или роспуск партии должен быть результатом судебного заключения о неконституционности этих партий (пункты 5 и 6).

---

<sup>680</sup> Там же.

<sup>681</sup> Принято на 41-м Пленарном заседании 10 – 11 декабря 1999 года // <http://www.venice.coe.int/webforms/documents/?pdf=CDL-INF%282000%29001-rus>

По этой причине на практике значение имеют не только нормы конституций и законов, а также международных документов, накладывающих на государства определенные обязательства в сфере обеспечения свободы объединения, но и конкретные решения, принятые в отношении определенных политических партий. В мировой практике существуют многочисленные примеры попыток вывести за пределы правового поля различные партии (лево- или праворадикальные, а также религиозного толка), показывающие, какие именно угрозы (и по каким причинам) могут рассматриваться государствами как наиболее серьезные, и каким образом государства обосновывают свою реакцию на них.

Так, Основной закон ФРГ 1949 года, несущий на себе солидный отпечаток пройденного Германией исторического пути, установил в статье 21 не только правило свободного создания политических партий, но и предусмотрел необходимость их внутренней демократической структуры, а также перспективу объявления неконституционными тех партий, «которые стремятся, судя по их целям или действиям их сторонников, причинить ущерб основам свободного демократического строя или устранить его, или угрожают целостности Федеративной Республики Германии». Тем самым было подчеркнуто стремление отделить германское государство от любых экстремистских политических движений, прекратив политику нейтралитета по отношению к различным политическим силам<sup>682</sup>. Эти нормы были применены уже в 1952 году, в деле о Социалистической имперской партии<sup>683</sup>, когда Суд столкнулся с необходимостью уточнить, в каких именно случаях партия может рассматриваться как посягающая на основы свободного демократического строя. В каком-то смысле, данное дело не было чрезмерно сложным — поскольку речь шла о включении в состав партии не просто бывших национал-социалистов, а активной их части, сохранившей свои взгляды и стремивших-

<sup>682</sup> См.: Дело о коммунистической партии, 5 BVerfGE 85 (1956).

<sup>683</sup> 2 BVerfGE 1 (1952).



ся вернуть себе влияние; о внутренней структуре партии, не соответствующей демократическим принципам, и готовности распространить эту структуру на всю нацию в случае прихода к власти; о политической программе и действиях лидеров партии, направленных «на возрождение мифических понятий нерушимого рейха и германского расового превосходства» и признание идей авторитарного фюрерского государства и антисемитизма. По совокупности представленных факторов партия была объявлена неконституционной и подлежащей роспуску. Эти факторы могли бы служить ориентиром при рассмотрении подобных конфликтов; по-видимому, и каждый из них по отдельности мог бы давать эффект неконституционности партии<sup>684</sup>; вместе с тем, следует учитывать реальные обстоятельства каждого дела, не ограничиваясь формальными утверждениями.

С этой точки зрения представляет интерес дело о Христианско-демократической партии, рассмотренное Конституционным трибуналом Польши<sup>685</sup>. Запрос в Трибунал был направлен судом, который должен был зарегистрировать из-

<sup>684</sup> В деле о Коммунистической партии, рассмотренном в 1956 году, Федеральный конституционный суд опирался, в основном, на детальный анализ политической философии марксизма-ленинизма, позволивший сделать вывод о тоталитарном характере идеологии партии. При этом сохраняет свое значение вопрос о том, подходящий ли это способ аргументации для конституционного суда, или вопросы политической философии должны оставаться в рамках политического процесса. См.: Dorsen N., Rosenfeld M., Sajo A., Baer S. Op.cit. P. 1435. Также сложной является проблема того, нужно ли создавать определенные барьеры на пути создания политических партий для лиц, которые уже были замечены в экстремистской деятельности. Основной закон ФРГ содержит по меньшей мере предпосылки для положительного ответа на этот вопрос, поскольку в ст. 18 устанавливается, что каждый, кто использует свободу выражения мнений, в частности свободу печати, свободу преподавания, свободу собраний, свободу объединений, тайну переписки, почтовой, телеграфной и телефонной связи, право собственности или право убежища для борьбы против основ свободного демократического строя, утрачивает эти основные права (опять-таки по решению Федерального конституционного суда). Известны также нормы устанавливающие временные ограничения (например, в Турции – сроком на пять лет) на создание новых партий для членов, в том числе учредителей партий, попавших под роспуск.

<sup>685</sup> Решение от 13. 03. 2000 г., Рр 1/99.

менения устава партии, предусматривавшие, что председатели региональных партийных советов отныне будут назначаться председателем национального совета партии. Вопрос заключался в том, соответствует ли такой порядок демократическим стандартам: статья 11 Конституции Польши закрепляет, что политические партии создаются гражданами с целью оказывать влияние на формирование политики государства *демократическими методами*<sup>686</sup>. Подчеркнув, что «не следует ни недооценивать, ни воспринимать слишком легко фактор внутренней организации», Конституционный трибунал указал, тем не менее, что связи между внутренней структурой и образом действий политической партии и методами ее влияния на политику государства имеют относительный характер. «Недемократические элементы внутренней организации не всегда прямо и существенно транслируются на выполнение партией ее роли в политической системе или на внешние применяемые ею методы ее деятельности. Следовательно, свобода определять свою внутреннюю структуру и принципы деятельности партии не может быть ограничена до тех пор, пока они не исключают демократический характер методов, которыми партия намеревается влиять или уже влияет на очертания политики государства». Уточнив, что в каждом конкретном случае суду надлежит оценивать все обстоятельства дела (в том числе — до какой степени внутренняя организация влияет на процессы определения существенных элементов программы партии, имеют ли рядовые члены партии возможность влиять на состав высших партийных органов, насколько с учетом внутренней структуры партии деятельность ее представителей

<sup>686</sup> Ст. 13 Конституции добавляет к этому, что «Запрещается существование политических партий и иных организаций, обращающихся в своих программах к тоталитарным методам и практике деятельности нацизма, фашизма и коммунизма, а также тех, программа или деятельность которых предполагает или допускают расовую и национальную ненависть, применение насилия с целью захвата власти или влияния на политику государства либо предусматривает засекречивание структур или членства». Иными словами, в Конституции Польши присутствуют весомые элементы конструкции воинствующей демократии, также до некоторой степени отражающие собственный и мировой исторический опыт.

зависит от позиции партийцев), Трибунал пришел к выводу, что поскольку в Христианско-демократической партии имеет место сочетание выборов всех руководящих органов партии со специальными прерогативами ее председателя, Конституция не нарушена. Иными словами, хотя процедуры назначения партийных функционеров среднего звена в такой ситуации действительно могут внушать некоторые сомнения, контролирующим органам следует оценивать эти процедуры не с формальной точки зрения, а с содержательной — насколько они способствуют или препятствуют совершенствованию политической программы и деятельности партии при непосредственном участии рядов ее членов, и до какой степени они влияют на демократичность методов воздействия на государственные процессы.

Конституционные пределы политической активности партий могут быть связаны не только с особенностями социально-политической философии и принципов деятельности, лежащих в их основе, но также со специфическими религиозными установками, все чаще приобретающими в определенных регионах мира политическое звучание. По крайней мере для светских государств это может представлять определенную проблему, требующую внимания. Существуют государства, которые в связи с этой проблемой избрали путь не просто фиксирования свободы объединений и принципа светского государство по отдельности, но определенного их сочетания. Так, в соответствии с Конституцией Турции 1982 года, вводящей идею воинствующей демократии в достаточно широкой конфигурации, «уставы и программы, а также деятельность политических партий не должны противоречить принципам независимости государства, территориальной и национальной целостности, правам человека, принципам равенства и предписаниям закона, национальному суверенитету, принципам демократической и *светской* республики; они не должны стремиться защищать или устанавливать диктатуру класса, группы или *диктатуру любого другого вида* и при этом не должны под-

стрекать граждан к совершению преступных действий» (часть 4 статьи 68); в случае нарушения этих требований, партия подлежит роспуску (часть 7 статьи 69). На основе этих положений в 1998 году Конституционный суд распустил Партию благоденствия (Refah Partisi), пришедшую к власти в 1995 году и заявившую о программе действий (включающих введение в качестве правовых норм шариата), которые рассматривались судом как нарушающие конституционный принцип светского государства. Европейский Суд по правам человека не усмотрел в этом запрете нарушения Конвенции. Как указывалось в решении Большой палаты<sup>687</sup>, именно политические партии по самой своей природе имеют возможность с приходом к власти повлиять на режим в целом в своих странах, однако следует выделить два условия продвижения партиями изменений в правовой и конституционной структуре государства – «во-первых, средства, используемые для этого, должны быть правовыми и демократическими, во-вторых, предлагаемые изменения сами должны быть совместимы с фундаментальными демократическими принципами» (п. 87, 98)<sup>688</sup>. Политические лидеры, которые собираются разрушить демократию, ее идеалы и ценности (а отход от принципа светского государства несет, по мнению Суда, именно такую угрозу) не могут для этого использовать права, закрепленные в Конвенции, в том числе свободу объединения, выражения мнений и вероисповедания. По сути, речь идет о том, что государство контролирует *не только средства, но и цели*, преследуемые партией. Особенно же ценным представляется в этом контексте уточнение, что устав и программа политической партии не могут рассматриваться как единственный критерий для определения ее целей

<sup>687</sup> См.: Refah Partisi (The Welfare Party) et al. v. Turkey, App. No 41340/98, 41342/98, 41343/98, 41344/98, Judgment of 13 February 2003 // <http://hudoc.echr.coe.int/eng?i=001-60936#%22itemid%22:%22001-60936%22>

<sup>688</sup> Как видим, здесь присутствует более сильная идея, нежели та, что была предложена Венецианской комиссией о том, что мирное выступление за изменение конституции основанием для роспуска партии быть не может. По условию, предложенному ЕСПЧ, даже мирное изменение конституции содержательно может быть не любым, хотя и Суд подтвердил, что роспуск партии возможен только в самых серьезных случаях.

и намерений, поскольку пока партия не пришла к власти, она не озвучивает в этих документах целей, направленных против фундаментальных принципов демократии. Поэтому содержание программы должно быть сопоставлено с действиями ее лидеров и отстаиваемыми ими позициями; при этом Суд не требует, чтобы государство дожидалось прихода партии к власти и принятия ею конкретных мер против демократии, хотя опасность проведения такой политики должна быть достаточно (*sufficiently*) установлена и неотвратима.

Конечно, на практике изложенные подходы могут означать больше вопросов, чем ответов, особенно связанных с тем, что именно представляют собой реальную и неотвратимую угрозу для конституционного строя. Речь идет об *оценке* опасности, и такая оценка не может быть простым делом. Примером может служить история борьбы с коммунистической идеологией в США, где коммунистическая партия не была запрещена, но ее члены и сторонники в определенные периоды сталкивались с существенными трудностями. Эволюция решений Верховного суда США по соответствующей проблематике показывает, что государствам, стремящимся обезопасить себя от политических сил, рассматриваемых в качестве угрозы конституционному строю, не так просто выбрать стратегию защиты<sup>689</sup>.

---

<sup>689</sup> Так, в одном из дел Верховный суд поддержал осуждение генерального секретаря Коммунистической партии США в соответствии с Актом Смита 1940 года, применив критерий ясной и существующей (*clear and present*) опасности высказываний, направленных на составление заговора с целью свержения правительства, безотносительно того, мог ли такой заговор иметь успех и имел ли его. См.: *Dennis v. United States*, 341 U.S. 494 (1951). Позднее Суд, признав, что Поправка I защищает радикальные и реакционные высказывания, только если они не представляют собой ясную и существующую опасность, в то же время разграничил защиту и преподавание идеи насильственного свержения как абстрактного принципа и защиту и обучение конкретным действиям для осуществления насильственного свержения правительства. См.: *Yates v. United States*, 354 U.S. 298 (1957). Хотя в этом решении обсуждались вопросы, связанные со свободой выражения мнений, речь шла именно о смягчении политики в отношении коммунистических сил. Наконец, в одном из ключевых решений (правда, принятых уже в связи с деятельностью ку-клукс-клана) был разработан новый критерий, в соответствии с которым вмешательство в свободу слова возможно в случае подстрекательства к немедленному незаконно-му действию. См.: *Brandenburg v. Ohio*, 395 U.S. 444 (1969).

Впрочем, здесь имеют значение очень многие и разные факторы. Одна и та же угроза может восприниматься различным образом даже в одном государстве на разных этапах его развития; тем более это будет верно для государств с несовпадающими политико-правовыми институтами. Это значит, что угроза имеет значение не только сама по себе; ее оценка определяется также более широким контекстом существующих общественных отношений, в том числе конституционно-правовых. Не претендуя на установление исчерпывающего перечня релевантных факторов, отметим все же, что в контексте оценки допустимости участия в политической жизни и – особенно – в избирательных процессах различных объединений и партий значение имеет, например: выбор избирательной системы (мажоритарная система в один тур способствует формированию двухпартийности и в нормальной ситуации затрудняет выход на политическую арену новых игроков, тем более, радикально настроенных; в то время как при пропорциональной системе новая партия, стремящаяся к власти, в меньшей степени рискует остаться с заниженным представительством в парламенте<sup>690</sup>); стабильность партийной системы<sup>691</sup>; система организации власти, в том числе порядок формирования исполнительной власти (формирование исполнительной власти парламентарным, а не независимым, способом может заставлять относиться более внимательно к тому, кто участвует в парламентских выборах); предпочтение тех или иных видов ответственности за деяния различной общественной опасности (сознательный выбор в пользу криминализации отдельных деяний иногда позволяет сослаться на стремление соблюдать более строгие гарантии в рамках уголовного процесса при от-

---

<sup>690</sup> См.: Дюверже М. Политические партии. М., 2013. С. 270.

<sup>691</sup> В свою очередь являющаяся результатом действия ряда причин; тем не менее, как справедливо отмечается в литературе, пример США показывает, как несмотря на целый ряд катаклизмов (великая депрессия, участие в мировой и локальных войнах, противостояние с другой сверхдержавой, борьба с терроризмом), государство может сохранять ту же устойчивую систему с двумя основными лидирующими на выборах партиями. См.: Issacharoff S. Op.cit. P. 1420.

казе от конституционно-правовых санкций<sup>692</sup>); объективно существующая социальная структура в обществе (переход конфликтов на расовой, национальной, конфессиональной почве на политический уровень, возможно, требует более строго подхода к оценке деятельности соответствующих партий)<sup>693</sup>; и т.д. Иными словами, противодействие нежелательным с точки зрения демократического режима идеологиям и проявлениям этих идеологий вовне следует рассматривать в достаточно широком контексте общественно-политической реальности.

Суммируя, можно сказать, что когда речь идет об оценке реальности угрозы, которую представляет из себя та или иная партия для демократического конституционного строя, нужно учитывать, что таковая содержится не только в прямых насильственных действиях уже успешно функционирующих вооруженных групп и не возбраняется выносить уроки из прошлых ошибок, касающихся терпеливого отношения к некоторым идеологиям<sup>694</sup>. Вместе с тем, именно потому, что в рамках воинствующей демократии речь идет, в частности, о том, чтобы оградить электоральные процессы от определенных политических сил, важно не допустить тривиальной борьбы с обычными политическими силами, опасными не для конституционного строя или народа в целом, а только для конкретных правящих групп.

---

<sup>692</sup> Ibid. P. 1418.

<sup>693</sup> Напротив, степень реальной поддержки той или иной экстремистской силы в обществе в целом, по-видимому, не всегда имеет решающее значение. «Когда окружающая обстановка становится слишком бурной, системы перестают быть линейными, а это предоставляет широкие возможности для маленьких групп. Фактически мы стремительно входим в новый этап политической жизни, который можно было бы назвать «временем возможностей» для решающих меньшинств... Какая-нибудь одна из них, оказавшись в нужный момент на стратегически важном политическом перекрестке, может усилить свое влияние». См.: Тоффлер Э. Метаморфозы власти: знание, богатство и сила на пороге XXI века // [http://business.polbu.ru/toffler\\_authority/ch08\\_iv.html](http://business.polbu.ru/toffler_authority/ch08_iv.html)

<sup>694</sup> См.: Франкенберг Г. Указ соч. С. 18.

### **§ 3. Российская практика противодействия политическому экстремизму: текущее состояние и перспективы совершенствования**

Противодействие политическому экстремизму предполагает учет комплекса причин, вызывающих к жизни различные его проявления. Применительно к России в числе таких причин обычно называют следующие: демонтаж советского строя и последовавший за ним системный кризис управляющих структур; радикальное экономическое расслоение общества с появлением очень бедных категорий граждан, чей уровень жизни остается очень низким на протяжении длительного времени, и сверхобеспеченных лиц, при «компрадорско-олигархическом» характере финансовых интересов крупного российского бизнеса; активизация локально-этнической и религиозной идентичности народов России при упадке российской государственнической традиции и отсутствии национальной объединяющей идеологии в стране в целом; дискредитация государственного аппарата и российской политической элиты в результате принявшей системный характер коррупции, клановости, падения уровня профессионализма, имитационного характера диалога власти и общества<sup>695</sup>; особенности миграционных потоков; кризис традиционных институтов социализации молодежи; обращение к консервативным ценностям, в том числе религиозному фундаментализму<sup>696</sup> и др. При этом большим экстремистским потенциалом обладают как раз межэтнические и межконфессиональные конфликты с учетом того влияния, которое оказывает на этнополитическую ситуацию состояние экономики, социальных и культурных сфер в

---

<sup>695</sup> См.: Морозов Л.И. Политический экстремизм в современной России – новые тенденции // PolitBook. 2012. № 3; Современный политический экстремизм. С. 363, 562 – 563.

<sup>696</sup> См.: Вехов И.В. Экстремизм в современной России: механизм воспроизводства и меры социального контроля: Дис. ... канд. социологич. наук. СПб., 2011. С. 24.



стране<sup>697</sup>. Естественно, со счетов нельзя сбрасывать и кризисное положение той или иной социальной группы, рассматриваемое ею как угрожающее и требующее реакции, и особые психологические установки лиц, нацеленных на достижение своих целей именно экстремистскими средствами<sup>698</sup>.

В отечественной науке хорошо слышны голоса тех, кто настаивает на необходимости системного подхода к противодействию экстремистским угрозам. При этом можно условно выделить *общие и специальные* меры противодействия. Общие меры, нацеленные на мирное и поступательное развитие общественных отношений, предполагают повышение уровня материального благополучия групп населения, находящихся в уязвимом положении (в том числе молодежи, являющейся особой «группой риска» распространения экстремистских идей<sup>699</sup>), создание для них социальных перспектив (образование, рабочие места, спортивные учреждения, возможности культурного досуга, участия в благотворительных программах и т.д.), сокращение разрыва между наиболее и наименее обеспеченными слоями общества (в том числе — за счет прогрессивной шкалы налогообложения), выстраивание системы гарантий прав человека в целом, поддержание эффективных каналов связи между обществом и публичными институтами, обеспечивающих участие граждан в принятии властных решений, определение линий взаимодействия между государством и различными религиозными организациями, а также между самими организациями, совершенствование модели федеративных отношений<sup>700</sup> и т. д. Подобные задачи рассчитаны на

---

<sup>697</sup> См.: Нигметов Н.А. О необходимости создания общегосударственной системы профилактики терроризма и экстремизма в России // Юридическая наука: история и современность. 2012. № 2.

<sup>698</sup> См., напр.: Арчаков М. Психологические установки политического экстремизма // Власть. 2010. № 12.

<sup>699</sup> См.: Диль В.А. Тенденции развития современного экстремизма: молодежный и информационный экстремизм // Известия Томского политехнического университета. 2009. № 6.

<sup>700</sup> См.: Основы конституционного строя России: двадцать лет развития / Под ред. А.Н. Медушевского. М., 2013.

долгосрочную перспективу, однако без их решения борьба с экстремизмом не может быть успешной, поскольку именно эти меры направлены на то, чтобы лишить экстремистские идеологии социальной базы или, по крайней мере, минимизировать поддержку их обществом и выйти за рамки реактивного процесса противодействия экстремистам, которые в отсутствие подобных мер всегда будут на шаг впереди тех, кто им противостоит<sup>701</sup>.

Специальные меры рассчитаны на борьбу с конкретными, уже имеющими место экстремистскими угрозами. Не претендуя на формирование исчерпывающего перечня таких мер, назовем все же основные направления развития системы защиты российского демократического конституционного государства и общества от проявлений экстремизма.

***Совершенствование правовой базы противодействия экстремизму.*** Конституция РФ содержит положения, необходимые для создания правовой основы противодействия экстремизму. Речь идет о принципах правового, демократического, федеративного, светского государства, поддерживающего идеологическое многообразие при запрете создания и деятельности общественных объединений, цели или действия которых направлены на насильственное изменение основ конституционного строя и нарушение целостности Российской Федерации, подрыв безопасности государства, создание вооруженных формирований, разжигание социальной, расовой, национальной и религиозной розни, а также запрете пропаганды или агитации, возбуждающих социальную, расовую, национальную или религиозную ненависть и вражду, и пропаганды социального, расового, национального, религиозного или языкового превосходства. Вместе с тем, очевидна необходимость детализации данных положений в текущих актах.

Настоятельная потребность в создании нормативной основы, позволяющей предупреждать на территории постсоветской России экстремистские действия и адекватно на них

---

<sup>701</sup> См.: Суслонов П. Е. Указ. соч. С. 33.

реагировать, была осознана уже в 90-е годы прошлого столетия<sup>702</sup>. Ныне действующая Стратегия национальной безопасности Российской Федерации до 2020 года<sup>703</sup> также содержит указание на экстремистскую деятельность как один из основных источников угроз государственной и общественной безопасности и необходимость «постоянного совершенствования правоохранительных мер по выявлению, предупреждению, пресечению и раскрытию актов терроризма, экстремизма, других преступных посягательств на права и свободы человека и гражданина, собственность, общественный порядок и общественную безопасность, конституционный строй Российской Федерации»<sup>704</sup>.

Политическая воля к борьбе с экстремизмом проявила себя не только в криминализации целого ряда экстремистских деяний и закреплении некоторых составов административных правонарушений той же направленности, но и в принятии специального Федерального закона от 25 июня 2002 года № 114-ФЗ «О противодействии экстремистской деятельности» (далее – Закон «О противодействии...»)<sup>705</sup>, а также внесении корреспондирующих ему норм в федеральные законы «Об общественных объединениях», «О политических партиях», «О некоммерческих организациях», «О свободе совести и о религиозных объединениях», «Об основных гарантиях избирательных прав и права на участие в референдуме граждан Российской Федерации», «О собраниях, митингах, демонстрациях, шествиях и пикетированиях», «Об информации, информационных технологиях и о защите информации», Закон РФ

---

<sup>702</sup> См., напр.: ФЗ от 19. 05. 1995 г. № 80-ФЗ «Об увековечении Победы советского народа в Великой Отечественной Войне 1941 – 1945 годов»; Указ Президента РФ от 23. 05. 1995 года № 310 «О мерах по обеспечению согласованных действий государственной власти в борьбе с проявлениями фашизма и иных форм политического экстремизма в РФ».

<sup>703</sup> Утверждена Указом Президента РФ от 12. 05. 2009 года № 537.

<sup>704</sup> <http://kremlin.ru/supplement/424>.

<sup>705</sup> Отдельно был принят ФЗ от 06. 03. 2006 г. «О противодействии терроризму».

«О средствах массовой информации» и др.<sup>706</sup>

Следует отметить, что целесообразность принятия специального акта о противодействии экстремизму была предметом серьезной дискуссии в научных, парламентских и правозащитных кругах<sup>707</sup>. В настоящий момент, когда закон уже принят и действует в течение длительного времени, вопрос о его отмене не стоит хотя бы потому что его наличие сигнализирует о готовности государства проводить определенную политику; однако основные аргументы его критиков должны быть учтены в ходе совершенствования антиэкстремистской законодательной базы. Здесь можно выделить следующие пункты.

1. Уточнение положений самого Закона «О противодействии...». В частности, в ходе обсуждения звучали опасения, что в ситуации, когда с различными проявлениями экстремизма можно было бы бороться с помощью «частных запретов» иных уже существующих законов (Уголовного кодекса, КоАП, законодательства о партиях и других общественных объединениях и т. д.), принятие специализированного акта, вводящего в правовое пространства политологический термин «экстремизм», может быть сопряжено с определенными рисками, в

<sup>706</sup> Был принят также ряд подзаконных актов (Указ Президента от 26. 07. 2011 г. № 988 «О Межведомственной комиссии по противодействию экстремизму в РФ», Постановление Правительства от 25. 08. 2001 г. № 629 «О Федеральной целевой программе «Формирование установок толерантного сознания и профилактика экстремизма в российском обществе (2001 – 2005 годы)», Постановление Правительства РФ от 06. 08. 2015 г. № 803 «Об утверждении Правил определения перечня организаций и физических лиц, в отношении которых имеются сведения об их причастности к экстремистской деятельности или терроризму, и доведения этого перечня до сведения организаций, осуществляющих операции с денежными средствами или иным имуществом, и индивидуальных предпринимателей»; Приказ Минздравсоцразвития от 18. 08. 2009 г. № 759 «О Координационном совете по организации воспитательной работы в образовательных учреждениях, находящихся в ведении Минздравсоцразвития России»), Приказ Генеральной прокуратуры от 19. 11. 2009 г. № 362 «Об организации прокурорского надзора за исполнением законодательства о противодействии экстремистской деятельности» и др.) а также нормативных правовых актов уровня субъектов РФ (например, Закон Республики Дагестан от 22.09. 1999 г. № 15 «О запрете ваххабитской и иной экстремистской деятельности на территории Республики Дагестан».

<sup>707</sup> Обзор дискуссии см.: Сокол В.Ю. Современный экстремизм. С. 145 – 150.

том числе – рисками подавления любого инакомыслия и расправы с политической оппозицией<sup>708</sup>. В сущности, с этой точки зрения сложно критиковать подход, избранный законодателем и заключающийся в том, что общее определение понятия «экстремизм» в законе заменено перечислением возможных форм экстремистской деятельности; общее понятие, достаточно широкое в силу специфики соответствующего явления, возможно, только усугубляло бы названные риски. Однако и имеющийся перечень более конкретных проявлений экстремизма далек от совершенства. Соответствующая проблема была представлена и во Мнении Венецианской комиссии от 20 июня 2012 года по поводу данного Федерального закона<sup>709</sup>, в котором указывалось на слишком широкие и расплывчатые категории в его статье 1. В качестве примера можно назвать следующие формулы закона и связанные с ними вопросы: отождествление понятий «экстремизм» и «экстремистская деятельность»; исключение из подпункта 3 пункта 1 статьи 1 «возбуждение социальной, расовой, национальной или религиозной розни» признака насилия<sup>710</sup>; значение союза «и» в подпункте, относящем к экстремизму «пропаганду и публичное демонстрирование нацистской атрибутики или символики либо атрибутики или символики, сходных с нацистской атрибутикой или символикой до степени смешения»<sup>711</sup>; отнесение

<sup>708</sup> См.: Там же. С. 147.

<sup>709</sup> <http://www.sova-center.ru/misuse/publications/2012/07/d24899/>

<sup>710</sup> Как справедливо отмечается в литературе, каждая религия стремится утвердить собственный абсолютный характер и ложность других религиозных учений. В этой ситуации выражаемая приверженность какой-либо религии рискует быть ложно понята как религиозный экстремизм. См.: Забарчук Е.Л. Религиозный экстремизм как одна из угроз безопасности российской государственности // Журнал российского права. 2008. № 6; Сергеев А.В. К вопросу о законодательстве, посвященному противодействию религиозному экстремизму в России // Власть и управление на Востоке России. 2011. № 3.

<sup>711</sup> По мнению ряда авторов, союз «и» здесь используется в качестве соединительного, из чего следует, что само по себе публичное демонстрирование нацистской атрибутики не является проявлением экстремизма. См.: Галяшина Е. И., Подкатилина М. Л. К вопросу о квалификации символики и атрибутики как пропаганды идей нацизма // Актуальные проблемы правового противодействия экстремизму: доктрина и практика / Отв. ред. Г. И. Цепляева. Петрозаводск, 2012. С. 27. Примечательно, что в ст. 20.3 КоАП, устанавливающей от-

к экстремизму публичного заведомо ложного обвинения в экстремистском преступлении лица, занимающего государственную должность<sup>712</sup>; широта охвата последнего подпункта пункта 1 статьи 1 «финансирование указанных деяний либо иное содействие в их организации, подготовке и осуществлении, в том числе путем предоставления учебной, полиграфической и материально-технической базы, телефонной и иных видов связи или оказания информационных услуг», не содержащего указания на умышленность соответствующих действий<sup>713</sup>; и др. Подобные положения должны быть скорректированы.

2. Согласование положений закона «О противодействии...» и иных законов. Сам предмет закона «О противодействии...» обуславливает его содержательное «пересечение» с иными актами. В действительности складывается ситуация, когда положения двух законов противоречат друг другу или, как минимум, недостаточно скоррелированы, что также требует внимания законодателя. В качестве примера можно привести несогласованные положения о мерах контроля и ответственности политических партий по закону о них и закону «О противодействии...»<sup>714</sup>, или конструкции, связанные с «преступлениями экстремистской направленности», в рамках закона «О противодействии...» и Уголовного кодекса РФ<sup>715</sup>.

3. Уточнение положений иных законов. Противодействие ответственность за указанные деяния, используется союз «либо».

<sup>712</sup> Как отметила Венецианская комиссия, если жертва ложного обвинения – обычный гражданин, такое обвинение к экстремизму относится не будет; эта ситуация тем более удивительна, что как раз «публичные фигуры» могут сталкиваться с различными обвинениями в пылу политических дебатов и должны выдерживать больше критики в свой адрес, чем обычные люди.

<sup>713</sup> Некоторые авторы не без доли иронии предполагают, что, видимо, перед тем, как дать в долг, нужно спросить занимающего, не экстремист ли он. См.: Мартьянов В.С., Фишман Л.Г. Указ. соч.

<sup>714</sup> См.: Авакьян С.А. Конституционно-правовой статус политических партий в России. М., 2011. С. 243 – 247.

<sup>715</sup> См.: Сокол В.Ю. Современный экстремизм. С. 181 – 186; О более детальных предложениях, направленных на совершенствование и согласование норм закона «О противодействии...» и УК РФ см.: Хлебушкин А.Г. Преступный экстремизм: понятие, виды, проблемы криминализации и пенализации: Автореф. дис. ... канд. юрид. наук. Саратов, 2007.

экстремизму тесно связано с проблемой обеспечения находящегося в рамках правового поля участия граждан и их объединений в политическом процессе. Как представляется, целый ряд положений российского законодательства устанавливает далеко небесспорные препятствия для реализации гражданами права на протест и представление позиции, отличающейся от позиции правящих сил. Такие нормы нуждаются в своевременной корректировке, в противном случае они могут спровоцировать проявления экстремизма вместо того, чтобы противостоять ему; и это может быть отнесено не только к явно надуманным мерам, вроде криминализации «оскорбления религиозных чувств верующих». Так, по меньшей мере дискуссионным является требование Федерального закона «О политических партиях» о наличии у партии региональных отделений не менее чем в половине субъектов РФ, означающее возможность создания только федеральных партий, притом что запрет создания политических партий по признакам профессиональной, расовой, национальной или религиозной принадлежности выглядит уже «достаточной и действенной мерой правового характера для предупреждения и пресечения деятельности политических партий, носящих антиконституционный характер и представляющих опасность для прав и свобод человека, основ конституционного строя, обороны страны и безопасности государства»<sup>716</sup>. Примечательно, что Конституционный Суд РФ связал правомерность запрета создания региональных и местных партий именно с экстремистскими вызовами, хотя и не уделил достаточно внимания проблеме реальности и неотвратимости соответствующих угроз<sup>717</sup>. Крайне проблематичным выглядит и подход законодателя к

---

<sup>716</sup> См.: Махник Д. И. Конституционно-правовые средства противодействия экстремизму при реализации гражданами права на объединение в политические партии // Журнал российского права. 2011. № 6. С. 122 – 123. См. также: Лапаева В. В. Политический и религиозный экстремизм: проблемы совершенствования законодательства // Адвокат. 2001. № 10 (<http://www.center-bereg.ru/m3997.html>).

<sup>717</sup> См.: Постановление КС РФ от 01. 02. 2005 г. № 1-П.

регулированию отношений, связанных с публичными мероприятиями, в частности, движение к разрешительному порядку проведения таких мероприятий на основе Федерального закона «О собраниях, митингах, демонстрациях, шествиях и пикетированиях», дополненное статьей 20.2.2 КоАП, установившей ответственность за организацию не являющегося публичным мероприятием массового одновременного пребывания и (или) передвижения граждан в общественных местах, повлекших нарушение общественного порядка или санитарных норм и правил, нарушение функционирования и сохранности объектов жизнеобеспечения или связи *либо причинение вреда зеленым насаждениям либо помех движению пешеходов* или транспортных средств *либо* доступу граждан к жилым помещениям или объектам транспортной или социальной инфраструктуры. Как представляется, такой подход мало согласуется с декларируемым в Пояснительной записке к законопроекту, предложившему эти нововведения, стремлением к защите конституционных прав граждан, во всяком случае не отвечает принципу соразмерности ограничений прав и не способствует раскрытию потенциала права на *мирные собрания*<sup>718</sup>. Многие другие акты, регулирующие отношения в сфере прямой и представительной демократии (о референдуме РФ, российской общественной инициативе, парламентском расследовании и т.д.), также нуждаются в совершенствовании.

***Выстраивание практики применения норм антиэкстремистской направленности.*** Это направление является одним из ключевых, поскольку даже самые продуманные нормы в отсутствие корректной и последовательной практики их применения не дадут положительного эффекта, в то время как взвешенные подходы, выработанные правоприменителями, способны компенсировать имеющиеся трудности с определением и преследованием деяний, попадающих в категорию «политический экстремизм».

---

<sup>718</sup> См. подробнее: Гриценко Е.В., Елисеева С.В., Иванов А.О., Кудряшова О.А. Новеллы законодательства о свободе публичных мероприятий: режим конституционной свободы // <http://отрасли-права.пф/article/6187>.



В настоящее время практика по делам об экстремистской деятельности демонстрирует серьезные проблемы, несмотря на существующие инструменты для противодействия и усилия органов власти, имеющих возможности выработки «направляющих указаний»<sup>719</sup> и принятия конкретных мер. Как было показано выше, при квалификации соответствующих деяний, органы власти многих государств демонстрируют готовность учитывать, в первую очередь, *опасность*, которую такие деяния представляют, явный характер и неотвратимый характер этой опасности; безусловно, оценка здесь может оказаться непростой, но проблема заключается в том, что в России немалая часть решений общественную опасность тех или иных действий вообще не учитывает<sup>720</sup> или оценивает произвольным образом<sup>721</sup>. Обращают на себя внимание звучащие в обществе суждения относительно *непропорциональной* реакции правоохранительных органов при рассмотрении дел об экстремизме: «Антиконституционная, но мирная, пропаганда... карается не как таковая, а как подготовка к государственному перевороту; нетолерантные, но не подстрекающие ни к чему высказывания активистов или блогеров – совершенно разного толка – караются как возбуждение ненависти и вражды; проповедь превосходства собственной религии или критика чужой, что пусть и неприятно кому-то, но естественно для религиозной жизни, карается как возбуждение религиозной ненависти»<sup>722</sup>. В такой ситуации происходит своего рода «распыление усилий», что едва ли может быть позволительно в условиях, когда проблемы «этнических» убийств и иных насильственных

---

<sup>719</sup> См.: Постановление Пленума Верховного Суда РФ от 28.06.2011 г. № 11 «О судебной практике по уголовным делам о преступлениях экстремистской направленности».

<sup>720</sup> См.: Маркова Е.Н. Принцип светского государства // Основы конституционного строя России: двадцать лет развития. С. 196 – 197.

<sup>721</sup> См.: <http://www.crimpravo.ru/blog/news/1917.html>

<sup>722</sup> Кравченко М. Неправомерное применение антиэкстремистского законодательства в 2013 году // Ксенофобия, свобода совести и антиэкстремизм в России в 2013 году. См.: <http://www.sova-center.ru/files/books/pr14-text.pdf>

действий сохраняют для России свою актуальность<sup>723</sup>; кроме того, становится непросто разграничить противодействие экстремизму и бесосновательное вмешательство в права человека.

Особенно же явно это демонстрирует практика рассмотрения дел о признании материалов экстремистскими. На первый взгляд, существуют все необходимые гарантии недопущения распространения подобных материалов и, одновременно, - обеспечения свободы выражения мнений и права на распространение и получение информации, поскольку законодательством предусмотрен судебный порядок такого признания. Однако в литературе указывается на «следующие, казалось бы, несовместимые друг с другом тенденции, имеющие негативный характер: с одной стороны, судебный формализм, а с другой – произвольное судебное усмотрение»; первый проявляется в том, что «экстремистскими признаются любые информационные материалы, которые по содержанию формально подпадают под законодательные формулировки запрещенных экстремистских деяний *без учета смысла запретов и оценки опасности данного конкретного деяния*», второе проявляется в отсутствии конкретных обоснований признания материала экстремистским, обусловленного в ряде случаев лишь сомнениями суда в правовой природе материала, опирающимися вдобавок только на заключения специалистов при отсутствии собственной (суда) правовой оценки<sup>724</sup>. Ситуация осложняется тем, что несмотря на деятельность судов и ведение Минюстом России специального перечня экстремистских материалов<sup>725</sup>,

---

<sup>723</sup> Обзор активности неонацистов и корреляциях ее с действиями противостоящих им государственных структур см., напр.: Данилов П.А. Защита прав, свобод и законных интересов личности при противодействии экстремизму: Дис... канд. юрид. наук. СПб., 2011. С 90 – 96.

<sup>724</sup> См.: Кудряшова О.А. Судебная практика по делам о признании информационных материалов экстремистскими: негативные тенденции и пути их преодоления // Актуальные проблемы правового противодействия экстремизму. С. 46–49. В вышеприведенном Мнении Венецианской комиссии также было выражено беспокойство практикой признания целого ряда материалов экстремистскими.

<sup>725</sup> [http://minjust.ru/ru/extremist-materials?field\\_extremist\\_content\\_value=](http://minjust.ru/ru/extremist-materials?field_extremist_content_value=); в настоящее время насчитывает 3027 единиц.

значительную их часть можно свободно найти в Интернете, что ставит под вопрос эффективность всего механизма.

Проблематичность антиэкстремистского законодательства, заведомо ориентированного на выборочное правоприменение в сфере, включающей реализацию основных прав и свобод, обсуждается давно<sup>726</sup>. Возможно, различным государственным органам следовало бы с большим вниманием отнестись к тем соображениям, которые уже представил Конституционный Суд, рассматривавший обращения граждан о проверке конституционности антиэкстремистского законодательства<sup>727</sup>, хотя проблема дальнейшей разработки критериев угрозы, которая стоит за теми или иными действиями (включая распространение материалов) остается актуальным и для Конституционного, и для Верховного судов<sup>728</sup>; более строгие запреты могли бы реально применяться в отношении более четко определенной *действительной* опасности.

**Информационное сопровождение.** Как было отмечено выше, идеология определенного типа является в большинстве случаев первым шагом на пути развертывания экстремистской деятельности и ее оправданием. По этой причине информационное противостояние экстремизму имеет большое значение как для пресечения последнего на более ранних стадиях, так и для сдерживания распространения соответствующих идей уже по результатам произведенных экстремистами акций. Для понимания роли информации в этих процессах нужно представлять себе характерные черты идеологии, программирующей

---

<sup>726</sup> См.: Верховский А.М. Антиэкстремистское законодательство и злоупотребления при его применении // Ксенофобия, свобода совести и антиэкстремизм в 2007 году. М., 2007.

<sup>727</sup> См., напр.: определения от 17.02.2015 г. № 347-О; от 02.07.2013 г. № 1053-О, в которых звучит, по крайней мере, требование учета «значимых обстоятельств каждого конкретного дела (форма и содержание деятельности или информации, их адресаты и целевая направленность, общественно-политический контекст, наличие реальной угрозы, обусловленной в том числе призывами к противоправным посягательствам на конституционно охраняемые ценности, обоснованием или оправданием их совершения, и т.п.)»; выделение добавлено.

<sup>728</sup> См.: Кудряшова О.А. Указ. соч. С. 50 – 52.

экстремистские действия, а именно – фантастичность социального идеала, формируемого такой идеологией, установку на немедленную практическую деятельность при преобладании деструктивных задач по разрушению ложного враждебного мира, упрощенную форму изложения, пренебрегающую формальной логикой и последовательными доказательствами<sup>729</sup>. В самом общем виде проблема заключается в том, что при обосновании своих идейных концепций и действий «экстремисты обращаются скорее не к разуму, а к чувствам и предрассудкам людей, пропагандируют лозунги и призывы, рассчитанные не на знания, а на примитивное сознание и инстинкты, непредсказуемое поведение толпы»<sup>730</sup>. Соответственно, те, кто пытается противостоять подобным аргументам, но при этом оперируют соображениями, рассчитанными на разумное восприятие, заведомо оказываются в менее выигрышном положении – вот почему им приходится более внимательно и ответственно подходить к своему участию в пополнении «рынка идей».

Особенно это касается средств массовой информации. Запрет цензуры не исключает определенных требований, предъявляемых, например, к процессу освещения событий, происходящих в результате экстремистской деятельности или к ретрансляции взглядов лиц, ответственных за создание экстремистских угроз. В частности, Методические рекомендации по освещению в СМИ чрезвычайных ситуаций, представляющих угрозу безопасности людей, подготовленные Минпечати России в 2002 году, могли бы быть более полно отражены в Законе РФ «О средствах массовой информации», статья 4 которого в настоящее время регулирует лишь некоторые аспекты недопустимости злоупотребления свободой массовой информации и не детализирует механизмов взаимодействия СМИ с правоохранительными органами, лицами, осуществляющими экстремистскую деятельность, жертвами подобной деятельности.

<sup>729</sup> См.: Современный политический экстремизм. С. 560.

<sup>730</sup> Хуако З.Ю. Указ. соч.

Отдельного внимания заслуживает использование новых информационных технологий<sup>731</sup>, а также иных средств «поля визуального восприятия» — кино, театра, рекламы, плакатов и т.д. Воздействие различных средств, транслирующих информацию относительно позиции государства к проблемам экстремизма, сложно переоценить. И речь идет не просто о запрете материалов, запрещенных судом как экстремистских; речь идет о своего рода пропаганде, направленной на сокращение социальных, межнациональных и межконфессиональных конфликтов<sup>732</sup>. При этом важно подчеркнуть именно эти целевые установки; использование имеющихся у государства рычагов для тотального контроля над информационными потоками в узкополитических целях борьбы за власть и ее удержания неприемлемо.

*Сотрудничество с институтами гражданского общества.* Именно во взаимодействии государства и гражданского общества, определенным образом структурированного и располагающего собственными механизмами управления для выполнения своих задач, могут быть заложены конструктивные способы разрешения возникающих в обществе конфликтов при сочетании индивидуальных, групповых и общих интересов.

Соответственно, за этим направлением стоит, по крайней мере, две идеи. Во-первых, государственная власть для своего нормального функционирования нуждается в поддержке населения страны, или хотя бы достаточно большой его части. Именно в этом случае государство может прибегать к использованию насилия не только на легальной (в соответствии с конституцией и законом), но и на легитимной основе, не переходя в область политического экстремизма<sup>733</sup>. С этой точки зрения для государства является значимым донесение до граждан информации о значении экстремистских угроз и действиях, предпринимаемых против таких угроз, и выстраивание

---

<sup>731</sup> См. подробнее: Жукова О.С. Правовые меры противодействия информационному экстремизму: Автореф. дис. ... канд. юрид. наук. Воронеж, 2006.

<sup>732</sup> См.: Хуако З.Ю. Указ. соч.

<sup>733</sup> См. Арчаков М.К. Политический экстремизм в России. С. 45.

диалога с различными институтами гражданского общества, в том числе с политической оппозицией. Силовое ее подавление, необоснованные попытки дискредитации, символическое удовлетворение ее требований или же полное игнорирование исходящих от нее критических замечаний суть контрпродуктивная политика, способная привести к эскалации разного рода конфликтов, способных к тому же «менять категорию» (например, переходить из социально-экономической в национально-конфессиональную, далее — в политическую плоскость), в то время как общественная дискуссия в рамках принятия общеобязательных решений является демократической нормой вовлечения граждан в процессы управления государством<sup>734</sup>.

Во-вторых, с опорой на разного рода общественные объединения и органы, формируемые за счет их представителей, государство может успешнее разбираться в сути проблем, способных приводить к проявлениям экстремизма, и, следовательно, предотвращать последние. Это предполагает «уважительное отношение к позициям контактирующих субъектов, основанное на диалоге, ориентированное на согласованную политику на различных уровнях взаимодействия»<sup>735</sup>. Примером здесь могут быть различные миротворческие форумы с участием представителей власти и различных организаций, в том числе религиозных, направленные на прояснение подлинных позиций, занимаемых теми и другими по острым вопросам современности, работа общественных лидеров с высоким уровнем толерантности в совещательных и координационных органах и их участие в переговорах с радикально настроенными группами, и др.<sup>736</sup> При этом конструктивный диалог с субъ-

<sup>734</sup> См.: Троицкая А. Право на протест: содержание и эффективность реализации // Сравнительное конституционное обозрение. 2012. № 5.

<sup>735</sup> Акаев В.Х., Одаев Т.Х. Роль социального партнерства власти и религиозных организаций в стабилизации политической ситуации в поствоенный период (на примере Чеченской Республики) // Теория и практика общественного развития. 2013. № 12.

<sup>736</sup> См.: Семенов В. Антиэкстремистская деятельность мусульманских религиозных организаций Поволжья // Власть. 2010. № 6; Галкина Е.В. Противодействие политическому экстремизму: новый взгляд // Теория и практика общественного развития. 2014. № 1.

ектами гражданского общества может быть выстроен в том случае, если последние, в свою очередь, отдают себе отчет в том, что большинство конституционных прав и свобод имеют неабсолютный характер и, соответственно, требуют уточнения адекватных границ содержания и реализации, а само гражданское общество существует не режиме «полной автономии» от государства, а функционирует совместно с ним, испытывая воздействие с его стороны<sup>737</sup>. Именно опора на «общество сознательных граждан и активных участников общественных процессов»<sup>738</sup> является необходимой предпосылкой развития демократического конституционного государства.

***Развитие силовых структур.*** В литературе неоднократно звучал тезис о том, что данное направление никак не может считаться единственным, однако справедливость этого утверждения не отменяет важности силового сопротивления противоправным насильственным действиям, угрожающим правам и свободам третьих лиц, общественному порядку, основам конституционного строя. Отдельные авторы справедливо подчеркивают необходимость комплексного решения вопросов военного, экономического, идеологического, психологического противостояния экстремистам, притом что борьба с ними должна быть инициативной и упреждающей<sup>739</sup>. В действительности речь идет о целом ряде задач, требующих внимания (надлежащая подготовка и оснащение высокопрофессиональных мобильных армейских подразделений, специально обученных для ведения боевых действий против экстремистов, уточнение полномочий и координация деятельности различных правоохранительных и силовых структур, пресечение финансовых потоков, направляемых экстремистским организациям, полноценное использование поступающей

---

<sup>737</sup> См.: Кнительшот О.В. Система противодействия политическому экстремизму в современном российском обществе: Дис. ... канд. социологич. наук. Саратов, 2006. С. 158.

<sup>738</sup> Авакьян С.А. Конституционное право России. В 2-х томах. Т. 1. М., 2014. С. 490.

<sup>739</sup> См.: Ханбабаев К.М. Противодействие религиозно-политическому экстремизму и терроризму в России (антиэкстремистская деятельность международного сообщества, армии, спецслужб) // Исламоведение. 2011. № 2.

информации о готовящихся экстремистских акциях, специальная подготовка сотрудников правоохранительных органов, работающих с «группами риска», близкими к экстремистской деятельности и др.)<sup>740</sup>. Одновременно требуется расширение конструктивных контактов с иностранными и международными организациями, преследующими те же задачи, поскольку очевидно, что опыт столкновения с экстремистскими угрозами и их преодоления имеют различные государства<sup>741</sup>. Существенное значение имеет также и постоянный мониторинг наиболее актуальных проблем, приводящих к эскалации конфликтов в обществе, уточнение приоритетов при выборе мероприятий, призванных минимизировать последствия этих конфликтов, и своевременная разработка соответствующей правовой основы.

В заключение следует подчеркнуть, что политический экстремизм, будучи сопряжен с неправомерным насилием при достижении политических целей, ставит под угрозу полноценную реализацию прав и свобод индивидов, выстраивание нормальных взаимоотношений между различными группами общества и функционирование государственных структур. В этом и заключается социальная опасность этого явления, требующая адекватных мер противодействия, которые, в свою очередь, должны учитывать все многообразие форм проявления экстремизма и их изменчивость во времени, затрудняющих выработку универсальных приемов и предполагающих определенную гибкость внутри правовых рамок.

Как показывает опыт некоторых зарубежных государств, выстраивающих линию противодействия экстремистским проявлениям через призму отдельных элементов правового статуса личности, не следует недооценивать риски чрезмерного посягательства на права человека и гражданина, поскольку

---

<sup>740</sup> См.: Там же; Арчаков М. К. Политический экстремизм в России. С. 251, 263.

<sup>741</sup> В более широком контексте сохраняет свою актуальность задача поддержания и развития систем коллективной безопасности при более внимательном отношении ее участников к соблюдению норм *jus cogens* и отходе от политики двойных стандартов.



именно они и оказываются задеты в ходе борьбы с экстремизмом. Иными словами, на практике требуется неформальный подход к оценке действительной опасности, стоящей за теми или иными действиями и мера реакции, пропорциональная целям предотвращения или ликвидации этой опасности. Невозможность попустительства реальным угрозам и опасность «скатывания» к злоупотреблению властью и несоразмерному ограничению свободы (которое суть ее подавление) — вот Сцилла и Харибда современной политики противодействия экстремизму.

Нельзя недооценивать и значения социальной основы экстремизма. Государственными и общественными институтами должны быть совместно предприняты определенные усилия для поиска конструктивных путей разрешения конфликтов, неизбежно возникающих в обществе людей, имеющих разнонаправленные интересы, и для противодействия перспективам радикализации средств, используемых теми или иными силами в своих политических целях.

# **Библиографический справочник российской и зарубежной научной литературы по проблематике институтов гражданского общества**

(сост. канд. юрид. наук Ежукова О. А.)

## ***Источники на русском языке:***

1. Абакумов С.А. Гражданское общество в России (от Древней Руси до наших дней). М.: Галерея, 2005.
2. Абдеев Р. Ф. Философия информационной цивилизации: диалектика прогрессивной линии развития, как гуманная общечеловеческая философия для XIX в. / Р. Ф. Авдеев. М.: ВЛАДОС, 1994.
3. Абдулгалимов Р.З., Сунцов А.П. Деятельность общественных объединений как основная форма участия граждан в управлении делами государства // Политика и общество. 2014. № 7.
4. Абрамова А.И. Право законодательной инициативы: проблемы обеспечения и защиты // Журнал российского права. 2006. № 3.
5. Авакьян С.А. А есть ли в России местное самоуправление? // Российская Федерация сегодня. 2009. № 16.
6. Авакьян С.А. Демократия протестных отношений: конституционно-правовое измерение// Конституционное и муниципальное право. 2012. № 1.
7. Авакьян С.А. Институты непосредственной демократии в системе местного самоуправления // сборник Конституционные и законодательные основы местного самоуправления в Российской Федерации. Сб. науч. трудов / Под ред. А.В. Иванченко, место издания Юриспруденция. М.: 2004.
8. Авакьян С.А. Конституционное право России: В 2 т. 5-е изд., перераб. и доп. в 2-х томах М.: Норма, 2014.
9. Авакьян С.А. Конституционно-правовой статус политических партий в России. М.: ИНФРА-М, Норма, 2011.

10. Авакьян С.А. Конституционный лексикон: Государственно-правовой терминологический словарь. М.: Юстицинформ, 2015.
11. Авакьян С.А. Конституция России: природа, эволюция, современность. 2-е изд. М., 2000.
12. Авакьян С.А. Народовластие как совокупность институтов непосредственной и представительной демократии: проблемы эффективности// Российское государственное управление № 2. С. 4–13.
13. Авакьян С.А. Обсуждаем всенародно // Советы народных депутатов. 1987. № 12.
14. Авакьян С.А. Общественный фактор в законотворчестве: некоторые проблемы и предложения // Конституционное и муниципальное право. 2006. № 3.
15. Авакьян С.А. Особенности российской модели местного самоуправления и пути ее совершенствования // Вестник Московского университета. Сер.11. «Право». 2008. № 2.
16. Авакьян С.А. Политический плюрализм и общественные объединения в Российской Федерации: конституционно-правовые основы. М., 1996.
17. Авакьян С.А. Проблемы местного самоуправления на современном этапе // Право. 1998. № 2–3.
18. Авакьян С.А. Протестные отношения в демократическом обществе и государстве: конституционно-правовые аспекты // Вестник Конституционного Совета Республики Казахстан. 2012. № 20
19. Авакьян С.А. Протестные отношения и конституционное право // Вестник Тверского государственного университета. Серия: Право. № 31. С. 6–13.
20. Авакьян С.А. Публичная власть и представительство: организационные, социальные и персоналистские начала (конституционно-правовой взгляд) // Конституционное и муниципальное право. 2014. № 11.
21. Авакьян С.А. Публичная власть: конституционно-правовые аспекты // Вестник Тюменского гос. ун-та. 2009. № 2.

22. Авакьян С.А. Свобода общественного мнения и конституционно-правовые гарантии ее осуществления // Конституционное и муниципальное право. 2013. № 1.
23. Авакьян С.А. Современные проблемы конституционного и муниципального строительства в России // Конституционное и муниципальное право. 2010. № 3.
24. Авакьян С.А. Местное самоуправление в РФ: концепции и решения нового закона// Вестник Моск. ун-та. Сер.11. «Право». 1996. № 2.
25. Авинери Ш. Партии, социально-культурная медиация и роль гражданского общества. // ПОЛИС. 1994. № 1.
26. Аг А. Самоуправляемое общество / Гражданское общество: Реф. сбор./ Отв. ред. Т. И.Иванов. М.: РАУ, 1994.
27. Акопов Г.Л. Политические интернет-коммуникации как инновационный фактор в современных политических процессах. Дисс.... д-ра полит.н. Ростов-на-Дону, 2011.
28. Алебастрова И.А. Большинство и меньшинство в демократической политической системе: к вопросу о гарантиях статуса оппозиции // Конституционное и муниципальное право. 2015. № 1.
29. Алексеев Н.Н. Идея государства. СПб: Лань, 2001.
30. Алексеев Н.Н. Основы философии права. СПб: Лань, 1999.
31. Алексеев С. С. Теория государства и права. М., 1997.
32. Алехичева А.В. Соотношение федерального и регионального регулирования форм прямой демократии в субъектах Российской Федерации: Автореф. дис. ... канд. юрид. наук. М., 2007.
33. Алмонд Г., Верба С. Гражданская культура и стабильность демократии // Политические исследования. 1992. № 4.
34. Амара М.И., Старостина И.А. Конституционный референдум в России и Японии: прошлое, настоящее, будущее // Конституционное и муниципальное право. 2014. № 8. С. 34 – 41.
35. Андреев А.Л. Становление гражданского общества: российский вариант // Становление институтов гражданско-

- го общества: Россия и международный опыт: Материалы международного симпозиума. М.: РНИСиНП, Фонд Фридриха Эберта, 1995.
36. Андрианов Н.В. Гражданское общество как среда институционализации адвокатуры. М.: Книжный дом «Либроком», 2011.
  37. Аникевич А.Г., Яковлев В.Г. Власть: социально-философский аспект. СПб.: Институт управления и экономики, 2001.
  38. Анискин А.А. Стратегия формирования гражданского общества в России: от либеральной утопии к цивилизованной государственности // Стратегии формирования гражданского общества в России: Материалы Второго российского научно-общественного форума. СПб.: Изд-во НИИХ СПбГУ, 2002.
  39. Апресян Р.Г., Гусейнов А.А. Демократия и гражданство // Вопросы философии. 1996. № 7.
  40. Апресян Р.Г. Идея морали и базовые нормативно-этические программы. М.: Институт философии, 1995.
  41. Арато А. Концепция гражданского общества: восхождение, упадок и воссоздание и направления для дальнейших исследований // Политические исследования. 1995. № 3.
  42. Аринин А.Н. Российский Федерализм и гражданское общество. М.: Изд. Гос. Думы, 1999.
  43. Аристотель. Политика. Афинская политика. М.: Мысль, 1997.
  44. Арон Р. Демократия и тоталитаризм. М.: Текст, 1993.
  45. Артемов Г.П. Политическая социология. СПб.: Изд-во СПбГУ, 2000.
  46. Артемьева О.В. Демократия в России и Америке. // Вопросы философии. 1996. № 6.
  47. Астанин В.В. Об эффективных механизмах взаимодействия государства с гражданским обществом в сфере противодействия коррупции // Административное и муниципальное право. 2011. № 4. С. 5–8.

48. Ахиезер А.С. Как «открыть» закрытое общество. М.: Магистр, 1997.
49. Бабун Р.В. Суть МСУ – самоорганизация вокруг общего интереса / Р. Бабун // Муниципальная Россия. 2014. № 2.
50. Баранов Н.А. Ответственность гражданского общества // Государство и гражданское общество в России: новые практики взаимодействия. Коллективная монография. Волгоград: Волгоградское научное издательство, 2013.
51. Барыкин С.Е., Константинов И.И. Системное моделирование подрядных торгов (конкурсов) в строительстве. СПб.: Политехника-сервис, 2013.
52. Басина Е.З. Кривое зеркало Европы. // Pro et Contra. 1997. № 4.
53. Бауман З. Индивидуализированное общество. М.: Логос, 2002.
54. Бачило И.Л. Государство и право XXI в. Реальное и виртуальное. М., 2012.
55. Баялджиев Д. Идея правового государства и функционирования государства в условиях переходного периода // Вестник Московского университета. Сер.11. Право. 1998. № 6.
56. Безруков А.В. Конституционно-правовые аспекты осуществления законодательной власти по обеспечению правопорядка в России: монография. М.: Юстицинформ, 2015.
57. Беликов П.П., Гребенникова А.А., Зюзин С.Ю., Мокеев М.М., Наумов С.Ю., Свищева В.А., Шишелова С.А. Комментарий к Федеральному закону от 6 октября 2003 г. № 131-ФЗ «Об общих принципах организации местного самоуправления в Российской Федерации» (постатейный) / под ред. Л.П. Жуковской // СПС КонсультантПлюс. 2015.
58. Белокурова Е.В. Концепция гражданского общества и современная российская политика//Политическая наука. 2003. № 1.
59. Бельков О. Гражданское общество и армия // Безопасность Евразии. 2000. № 2.

60. Берлявский Л.Г. Отзыв депутата представительного органа: соотношение политической и конституционной ответственности // Государственная власть и местное самоуправление. 2012. № 7.
61. Беляева Н.Ю. Гражданские ассоциации и государство./ Социологические исследования. 1995. № 11
62. Бердяев Н.А. Смысл истории. М.: Мысль, 1990.
63. Берман Г.Дж. Западная традиция права: эпоха формирования. М.: Норма, 1998.
64. Бикеев И. И., Хайрутдинова Л. Р. Мониторинг состояния вовлеченности представителей гражданского общества в деятельность специализированных антикоррупционных органов министерств и ведомств Республики Татарстан // Следователь. 2012. № 9. С. 11 – 15.
65. Бикметов Р.М. Открытое общество и свобода политических дискуссий / Р.М. Бикметов. М.: Магистр, 1997.
66. Биктагиров Р.Т. Полный курс избирательного и референдумного права России: теория, законодательство, практика: Науч.-практ. изд.: В 3 т. Т. 1. Казань, 2013.
67. Бирюков Н.И. Проблема демократизации современного российского общества // История государства и права. 2007. № 5.
68. Бляхер Л.Е. Виртуальное состояние социума, или Шансы и риски открытого общества в России. М.: Магистр, 1997.
69. Бляхман Б.Я. Гражданское общество основа демократизации государства. Кемерово: Кузбассвузиздат, 2000.
70. Богданова Н.А., Шустров Д.Г. Хрестоматия по конституционному праву. Учебное пособие. Том II: Конституционные основы устройства государства и общества. Конституционные основы правового положения личности. Издательский Дом «Алеф Пресс» СПб. 2014.
71. Боер В.М., Янгол Н.Г. Правовое государство: Идея, концепция, реальность. СПб: Изд. ГААП, 1996.
72. Бондарь Н.С. Гражданин и публичная власть: конституционное обеспечение прав и свобод в местном самоуправлении. Учебное пособие. М.: Городец, 2004.

73. Бондарь Н.С., Джагарян А.А. Конституционная ценность избирательных прав граждан России. М., 2005.
74. Бородкин Ф.М. Общественные движения как элемент самоуправления. Новосибирск: Наука, 1990.
75. Брайнович С.М. Гегель и Маркс о гражданском обществе // Проблемы становления гражданского общества в России: тез. докл. и матер. научно-практич. конф. Красноярск, 1996.
76. Бранский В.П. Социальная синергетика как современная философия истории // Общественные науки и современность. 1999. № 6.
77. Брусалинская Г. С. Гражданское общество как основа правового государства в странах молодой демократии // Конституционное и муниципальное право. 2011. № 12.
78. Бурганов А. Х. Гражданское общество в России как собственничество граждан // Социологические исследования. 2000. № 1.
79. Бызов Л. Г. Первые контуры «постпереходной эпохи» // Социологические исследования. 2001. № 4.
80. Вавилов Н. С. Правовое регулирование деятельности институтов гражданского общества на муниципальном уровне в республике Марий Эл // Административное и муниципальное право. 2014. № 1. С. 74 – 80.
81. Вавилов С. В. Финансовое обеспечение деятельности партий в условиях политической реформы // Журнал о выборах. 2012. № 6.
82. Важнов С. С. Институт правотворческой инициативы граждан в системе народовластия в Российской Федерации: Автореф. дис. ... канд. юрид. наук. Саратов, 2007.
83. Вайнштейн Г. Формирование гражданского общества в России: надежды и реальность // Мировая экономика и международные отношения. 1998. № 5.
84. Валадес Д. Контроль над властью. М.: Идея-Пресс, 2006.
85. Варга Ч. Гражданское общество в эпоху информационного общества // Государственная служба за рубежом. Граж-



- данское общество и право. Реферативный бюллетень. М., Изд-во РАГС, 2003. № 1.
86. Васильева С. В. Конституционно-правовой статус политической оппозиции. М., 2010.
  87. Васильева С. В. Право граждан и организаций на обращение: нормативная модель и практика реализации // Законодательство и экономика. 2005. № 5.
  88. Васильчук Ю. А. Гражданское общество эпохи НТР. // Политические исследования. 1991. № 4.
  89. Ваттимо Д. Прозрачное общество. М.: Логос, 2002.
  90. Венгеров А. Б. Теория государства и права. М.: Новый Юрист, 1998.
  91. Вершинин А. А. Концепции и модели гражданского общества. Новосибирск: Наука, 2000.
  92. Вискулова В. В. Некоторые размышления об ограничении избирательных прав бипатридов // Государственная власть и местное самоуправление. 2015. № 5.
  93. Витюк В. В. Состав и структура гражданского общества как особой сферы социума.// Гражданское общество: теория, история, современность. Сборник под ред. Голенковой З. Т. М., 1999.
  94. Витюк В. В. Становление идеи гражданского общества и ее историческая эволюция. М.: Ин-т Социологии РАН, 1995.
  95. Власть и право: Из истории русской правовой мысли / Сост. А. В. Поляков, И. Ю. Козлихин. Л.: Лениздат, 1990.
  96. Волков В. В. Общественность: забытая практика гражданского общества // Pro et Contra. 1997. № 4.
  97. Володин А. Г. Гражданское общество и модернизация в России (истоки и современная проблематика) // Политические исследования. 2000. № 3.
  98. Володин А. Г. Смена парадигмы: гражданское общество и политика в России. // Политические исследования. 1998. № 6.
  99. Ворожейкина Т. Е. Государство и общество в России: ис-

- черпание государствоцентричной матрицы развития // Политические исследования. 2002. № 4.
100. Вязовченко Л. И. Институт местного референдума в Курской области: особенности правового регулирования // Муниципальная служба: правовые вопросы. 2013. № 2. С. 24 – 25.
101. Гаврилов А.В. Государство и гражданское общество: Функциональный анализ взаимодействия. Автореферат дисс-ции канд. юрид. наук: 12.00.01. Нижний Новгород, 2007.
102. Гарькавченко О.Ю. Непосредственная демократия как форма осуществления местного самоуправления: некоторые вопросы теории // Государственное управление. Электронный вестник. 2012. Вып. № 35.
103. Гаджиев К.С. Гражданское общество: сущность и важнейшие структурные элементы. <http://lib.socio.msu.ru/1/library?e=d-000-00-001ucheb>.
104. Гаджиев К.С. Концепция гражданского общества: идейные истоки и основные вехи формирования // Вопросы философии. 1991. № 7.
105. Газимзянов Р.Р., Кабанов П.А. О состоянии вовлеченности институтов гражданского общества в деятельность органов публичной власти Республики Татарстан при разработке важнейших антикоррупционных программных документов // Следователь. 2011. № 9. С. 8 – 10.
106. Галас М.Л. Некоторые аспекты институционализации референдумов в новейшей истории // Пространство и Время. 2014. № 2(16).
107. Галиев Г.Т. Демократия и местное самоуправление // Труд и социальные отношения. 2006. № 2.
108. Галкин А.А. Гражданское общество как стабилизирующий фактор в мире и в России // Проблемы становления гражданского общества в России: материалы науч. семинара. М., 2003.
109. Галоян А.Р. Правотворческая инициатива граждан в Рос-

- сийской Федерации // Конституционное и муниципальное право. 2015. № 2.
110. Гасанов И.Б. Триада, или Демократия в идеале // Журнал о выборах. 2005. № 4.
111. Гегель Г.В. Ф. Философия права. М.: Мысль, 1990.
112. Геллнер Э. Условия свободы. Гражданское общество и его исторические соперники. М.: Ad Marginem, 1995.
113. Гидденс Э. Социология. М.: Эдиториал УРСС, 1999.
114. Гоббс Т. Левиафан, или Материя, форма и власть государства церковного и гражданского. М.: Мысль, 2001.
115. Гобзов И.А. Гражданское общество: сущностные характеристики // Философия и общество. 2001. № 2.
116. Голенкова З.Т. Гражданское общество в России // Социологические исследования. 1997. № 3.
117. Голенкова З.Т., Витюк В.В., Гридчин Ю.В. и др. Становление гражданского общества и социальная стратификация // Социологические исследования. 1995. № 6.
118. Голубкова Н.И. Избирательные споры: причины возникновения и роль институтов гражданского общества в их урегулировании и предотвращении (на основе анализа российской и зарубежной практики) // Государственная власть и местное самоуправление. 2013. № 6. С. 18 – 21.
119. Гольбах П.А. Избранные произведения в двух томах. М., 1963.
120. Гончаренко О. Демократия в современном мире. Демократия versus бюрократия // Власть. 2008. № 2.
121. Гончаров Д.В. По ту сторону «негражданственности» // Политические исследования. 2002. № 5.
122. Гордон Л., Клопов Э. Потери и приобретения в России девяностых. Историко-социологические очерки экономического положения народного большинства. Т. II. М.: Эдиториал УРСС, 2001.
123. Горшков М.К. Российское общество в условиях трансформации. Мифы и реальность (социологический анализ). 1992 – 2002. М.: Российская политическая энциклопедия, 2003.

124. Горянин А. Русская демократия – не новодел // Эксперт. 2005. № 22.
125. Горяченко Е.Е. Население и местная власть: проблемы взаимодействия // Сборник лучших практик взаимодействия населения и власти в решении местных проблем / Под ред. К.В. Малова. Новосибирск, 2009.
126. Государство и общество: политико-правовые проблемы. Межвуз. сб. статей. Барнаул: ААЭП, 2005.
127. Гражданское общество в многонациональных и поликонфессиональных регионах. Материалы конф. Казань, 2 – 3 июня 2004 г. М.: Гендальф, 2005.
128. Гражданское общество в России: западная парадигма и российская реальность. Отв. ред. Холодковский К.Г. М.: Наука, 1996.
129. Гражданское общество в России: структура и сознание. Отв. ред. К.Г. Холодковский. М.: Наука, 1998.
130. Гражданское общество и правовое государство. Материалы Международной научно-практической конференции. Т. 1. Барнаул, 2011.
131. Гражданское общество, правовое государство и право: круглый стол // Государство и право. 2002. №1.
132. Гражданское общество. Мировой опыт и проблемы России. Под ред. В.Г. Хороса. М.: Эдиториал УРСС, 1998.
133. Гражданское общество: истоки и современность / Науч. ред. проф. И.И. Кальной. СПб.: Юрид. Центр, 2000.
134. Гражданское участие: ответственность, сообщество, власть. Неконцептуальный сборник. М.: Аслан, 1997.
135. Грамши А. Избранные произведения. М.: Политиздат, 1980.
136. Графский В.Г. Всеобщая история права и государства. М.: Норма, 2002.
137. Гребенников В.В. Собственность и гражданское общество в России. М.: Манускрипт, 1997.
138. Гревцов Ю.И. Социология права. СПб: Юридический центр Пресс, 2001.

139. Грибанов В.П. Осуществление и защита гражданских прав. М.: Статут, 2001.
140. Грин С.А. Государство и общественный суверенитет // Pro et Contra. 2006. Т.10. № 1(31).
141. Гришковец А.А. Государственная служба и гражданское общество: правовые проблемы взаимодействия (практика России) // Государство и право. 2004. № 1.
142. Грудцына Л.Ю., Петров С.М. Власть и гражданское общество в России: взаимодействие и противостояние // Административное и муниципальное право. 2012. № 1.
143. Грудцына Л.Ю., Петров С.М. Гражданское общество, народ и власть: центральное понимание и российская специфика // Государство и право. 2012. № 6.
144. Грудцына Л.Ю. Политические партии, гражданское общество и государство // Законодательство и экономика. 2007. № 10.
145. Грызлов Б.В. Национальное единство как условие успешного перехода к демократии // Философские науки. 2007. № 1.
146. Гулидов П.В. О деятельности органов местного самоуправления в сфере межнациональных отношений (в свете последних изменений законодательства) // Практика муниципального управления. 2014. №4.
147. Гулидова В.В. О статусе председателя представительного органа поселения / В. В. Гулидова // Практика муниципального управления. — 2014. — № 4. — С. 42 — 46.
148. Гумбольдт В. Идеи к опыту, определяющему границы деятельности государства. 1792. Опубликовано в русском переводе в приложении к книге Р. Гайма о Гумбольдте 1898 г. (СПб., 1898.).
149. Гумбольдт В. Опыт установления границ деятельности государства // Гумбольдт В. Язык и философия культуры. М., 1985.
150. Гурвич Г.Д. Философия и социология права. Избранные сочинения. СПб: Издательский Дом СПбГУ, 2004.

151. Гуськов Ю. В. Демократия и гражданское общество в России: возможности формирования // Социальная политика и социология. 2005. № 1.
152. Гуськов Ю. Миролюбие современной демократии: мифы и реальность // Власть. 2005. № 2.
153. Гуськов Ю.В. Гражданское общество в России: теория и реальность // Социально-гуманитарные знания. 2005. № 3.
154. Даль Р. О демократии. М.: Аспект Пресс, 2000.
155. Дарендорф Р. Современный социальный конфликт. Очерк политики свободы. М.: РОССПЭН, 2002.
156. Дементьев А.Н. Правовые основания и особенности процедуры отзыва депутата представительного органа и выборного должностного лица местного самоуправления // Муниципальная служба. 2006. № 3.
157. Дергачев В. Демократическая «петля Анаконды»: новые рубежи евразийской политики // Вестник аналитики. 2007. № 3.
158. Джагарян А.А. Муниципальная демократия: личностный подход // Конституционное и муниципальное право. 2010. № 11.
159. Дзидзоев Р.М. Российская общественная инициатива как форма современной демократии // Конституционное и муниципальное право. 2013. № 7.
160. Дидикин А.Б. «Открытое правительство» в механизме взаимодействия гражданского общества и государства: формирование правовой модели и ее противоречия // Гражданское общество в России и за рубежом. 2013. № 1.
161. Дидикин А.Б. Оценка регулирующего воздействия как форма общественного контроля в сфере экономики // Гражданское общество в России и за рубежом. 2014. № 2.
162. Дидикин А.Б. Правовые формы участия граждан в общественном контроле // Гражданское общество в России и за рубежом. 2015. № 1.
163. Дилигенский Г.Г. Что мы знаем о демократии и гражданском обществе? // Pro et Contra. 1997. № 4.

164. Дмитриев Ю.А., Израэлян В.Б., Комарова В.В., Макаров Б.А. Народные голосования в Российской Федерации. М.: ЮРКОМПАНИ, 2010.
165. Добрынин Н.М. Концептуальные подходы в оценке механизма общественного контроля за государственной публичной властью в конституционно-правовой действительности Российской Федерации // Право и политика. 2005. № 9.
166. Доверие и недоверие в условиях развития гражданского общества / Отв. ред. А.Б. Купрейченко, И.В. Мерсиянова. М.: Издательский дом НИУ ВШЭ, 2013.
167. Долгих Ф.И. Правовые аспекты создания региональных отделений политических партий России в Республике Крым и городе федерального значения Севастополе // Государственная власть и местное самоуправление. 2014. № 9. С. 32 – 7.
168. Дорошенко Л. Качество демократии: проблема контроля над бюрократией // Сравнительное конституционное обозрение. 2004. № 3.
169. Досковский Н.Г. К вопросу о диалектике государства и гражданского общества / Н. Г. Досковский. Самара: Самар. полит, ин-т им. В.В. Куйбышева, 1992. – 17 с.
170. Дмитриев А., Кудрявцев В., Кудрявцев С. Юридическая конфликтология. М., 1995.
171. Дуреев С. П. Местное самоуправление и его органы: социально-философский анализ / С. П. Дуреев; Сиб. гос. аэрокосм. ун-т им. М. Ф. Решетнева. – Красноярск, 2013.
172. Дуткевич П. Очередной конец российской демократии / П. Дуткевич, В. Попов // Главная тема. 2005. № 5.
173. Дюверже М. Политические партии / Пер. с фр. М.: Академический проект, 2002.
174. Дюркгейм Э. Социология. М.: Канон, 1995.
175. Ежукова О.А. Публичные слушания по вопросам местного значения в городе Москве: основы правового регулирования и практика // Конституционное и муниципальное право. 2010. № 4.

176. Едкова Т.А., Иванюк О.А. Государственная и общественная сферы: критерии разграничения // Журнал российского права. 2013. № 4.
177. Едкова Т.А., Чертков А.Н., Зырянов С.М. Государственные и общественные институты. Гражданские инициативы // Журнал российского права. 2013. № 11.
178. Ершова Э.Б. Историческое наследие и демократические перспективы появления гражданского общества в России в XX в. // Вестн. Гос. ун-та упр. Сер.: Философия. История. Культурология. Право. Политология. 2000. № 1.
179. Еськов Г. Гражданское общество: к истории зарождения и развития идеи // Власть. 2000. № 11.
180. Жегутов Р.Т. Теория государства и права. Учебное пособие. М.: Новый Юрист, 1998.
181. Жуков В.Н. Русская философия права: Естественно-правовая школа первой половины XX века. М., 2001.
182. Жуков Д.С., Лямин С.К. Формирование исторической памяти и образа желаемого будущего как инструменты социального развития // Социально-экономические явления и процессы. 2013. № 11.
183. Залужный А.Г., Тохтарбаева С.М. Взаимодействие органов внутренних дел с институтами гражданского общества в борьбе с коррупцией // Современное право. 2015. № 4.
184. Заславская Т.И. Социетальная трансформация российского общества. Деятельностно-структурная концепция. М.: Дело, 2003.
185. Затонский В.А. Гражданское общество и государство: противостояние или партнерство? / В. А. Затонский // Конституционное и муниципальное право. 2007. №16.
186. Захаров А. Федерализм – враг демократии? // Политический журнал. 2007. № 11 – 12.
187. Зенин С.С. Публичные слушания и народное вече (исторический аспект) // История государства и права. 2008. №15. С. 16 – 18.
188. Зоркальцев В. Цель создание гражданского общества // Выборы. Законодательство и технологии. 2000. № 11. Зорь-



- кин В.Д. Тезисы о правовой реформе в России. // Законодательство и экономика. № 2, 2004.
189. Иванов В. Н. Демократизация и федеративные отношения // Социально-гуманитарные знания. 1999. № 5.
190. Иванов И.В. Всенародное обсуждение вопросов государственного значения - структурный элемент механизма реализации права народа на самоопределение // Государственная власть и местное самоуправление. 2014. № 7.
191. Иванова К.А. Гражданская законодательная инициатива как форма осуществления населением государственной власти // Конституционное и муниципальное право. 2013. № 4.
192. Иванова К.А. Митинги, шествия, демонстрации, пикетирования как механизм осуществления населением общественных инициатив // Актуальные проблемы российского права. 2015. № 4.
193. Ивин А.А. Философия истории. Учебное пособие. М.: Гардарики, 2000.
194. Ильин И.А. Собрание сочинений в десяти томах. М., 1993 – 1999.
195. Иноземцев В.Л. Расколота цивилизация. М.: Academia – Наука, 1999.
196. Инновационная модернизация России. Политологические очерки / Под редакцией Ю.А. Красина. М.: Институт социологии РАН, 2011.
197. Ирхин Ю.В. Гражданское общество и власть: проблемы взаимодействия и контроля в современной России // Социально-гуманитарные знания. 2007. № 5.
198. Исаева Е.А., Соколов А.В. Гражданский контроль: опыт политологического исследования // Власть. 2015. № 2.
199. Исаева Е.А. Формирование комплексной нормативной базы для внедрения общественного контроля в России // Власть. 2014, № 10.
200. История политических и правовых учений. Хрестоматия под ред. В.П. Малахова. М., 2000.
201. Кабанов П.А. Общественные слушания вопросов проти-

- водействия коррупции как одна из форм взаимодействия институтов гражданского общества с органами публичной власти при осуществлении общественного контроля: понятие, содержание, механизм осуществления // Административное и муниципальное право. 2014. № 10. С. 1101 – 1110.
202. Кабанов П.А. Общественный контроль в сфере противодействия коррупции как научная правовая категория и ее содержание // *ВВ: Вопросы права и политики*. 2014. 9. С. 84 – 97. DOI: 10.7256/2305-9699.2014.9.13003. URL: [http://www.e-notabene.ru/lr/article\\_13003.html](http://www.e-notabene.ru/lr/article_13003.html).
203. Калантарова М.Р. Всенародное обсуждение в системе институтов социалистической демократии // *Актуальные проблемы государственного управления*. М.: Изд-во ИГиП АН СССР, 1979.
204. Калинин, И.К. К дискуссии о гражданском обществе // *Социологические исследования*. 2001. № 4.
205. Кальной И.И., Шрейдер В.Ф. Самоуправление как фактор развития гражданского общества // *Социально-гуманитарные знания*. 2007. № 5.
206. Каменец А.В. Роль государственной культурной политики в формировании гражданского общества // *Культура: управление, экономика, право*. 2004. № 3.
207. Кант И. *Идея всеобщей истории во всемирно-гражданском плане*. Соч. в шести томах. Т.6 М., 1966.
208. Капустин Б.Г. *Гражданство и гражданское общество*. М., 2011.
209. Карагод Н.В. *Право населения на участие в публичных слушаниях*. Благовещенск: Платина, 2012.
210. Карпова Н.В. *Политическая культура в процессе становления гражданского общества* // *Вестник Московского университета*. Сер. 18: Социология и политология. 2006. № 1.
211. Кастельс М. *Информационная эпоха: экономика, общество и культура*. Екатеринбург: У-Фактория (при участии Гуманитарного ун-та), 2004.

212. Кашанина Т.В., Кашанин А.В. Основы российского права. М.: Инфра-М, 2000.
213. Кевсаков В.В., Величко А.Ю. Демократия и народовластие: к проблеме разграничения понятий // Гражданин и право. 2007. № 5.
214. Керимов Д.А. Гражданское общество и правовое государство // Право и образование. 2004. № 1.
215. Кирдина С.Г. «Гражданское общество»: уход от идеологемы // Социологические исследования. 2012. № 2.
216. Кирдина С.Г. Институциональная структура современной России: эволюционная модернизация // Вопросы экономики. 2004. № 10.
217. Кирдина С.Г. Институциональные основы гражданского общества. // Гражданское общество: зарубежный опыт и российская практика. СПб.: Алетейя, 2011.
218. Киричек Е.В. Взаимодействие полиции с общественными объединениями и иными институтами гражданского общества в условиях реализации принципа соблюдения и уважения прав и свобод человека и гражданина в Российской Федерации // Административное и муниципальное право. 2013. № 12. С. 1139 – 1147.
219. Киричек Е.В. Гражданский (общественный) контроль за деятельностью органов публичной власти в сфере обеспечения конституционных прав и свобод человека и гражданина в Российской Федерации // Актуальные проблемы российского права. 2013. № 9.
220. Киричек Е.В. Правовое регулирование, основные формы, проблемы и перспективы взаимодействия участковых уполномоченных полиции и институтов гражданского общества в Российской Федерации // Гражданское общество в России и за рубежом. 2013. № 3. С. 16 – 20.
221. Киселев К.В., Ляпустина М.А., Руденко В.Н. Публичные слушания в муниципальных образованиях. Екатеринбург: УрО РАН, 2007
222. Клименко С.В., Чичерин А.П. Основы государства и права. М., 1997.

223. Ковалев А.А. Гражданское общество в России: возможность самоорганизации и механизмы правового регулирования: Сб. материалов научно-экспертного совета при Председателе Совета Федерации. М., 2005.
224. Ковалев А.А. Международная защита прав человека: учебное пособие. М.: Статут, 2013.
225. Коваленко А.И. Правовое государство: концепции и реальность. М.: Знание, 2003.
226. Коваленко В.И. Проблемы трансформирующейся демократии в условиях новых вызовов // Вестник Московского университета. Сер. 12: Политические науки. – 2007. № 2.
227. Козлихин И.Ю. Идея правового государства: История и современность. – СПб.: Изд-во СПбГУ, 1993.
228. Козловски П. Общество и государство. Неизбежный дуализм. М., 1998.
229. Кока Ю. Европейское гражданское общество: исторические корни и современные перспективы на Востоке и Западе // Неприкосновенный запас. 2003. №3 (28).
230. Кокошин А. Демократия и реальный суверенитет // Эксперт. 2006. №46.
231. Коломийцев В.Ф. Демократия – это гражданское общество и правовое государство // Гражданин и право. 2008. № 4.
232. Колюшин Е.И. Конституционное право России: курс лекций/ Е.и. Колюшин.: М. Норма: ИНФРА-М, 2015.
233. Колюшин Е.И. Принцип свободных выборов // Конституционное право и политика: Сб. матер. межд. конф. / Отв. ред. С.А. Авакьян. М.: Юрист, 2012.
234. Комаров С.А. Общая теория государства и права в схемах и определениях. М.: Юрайт, 2000.
235. Комаров С.А. Теория государства и права. М.: Инфра-М, 2001.
236. Комарова В.В. Механизм непосредственной демократии современной России (система и процедуры). Москва: Формула права, 2006.

237. Комарова В.В. Народная правотворческая инициатива: история и практика регулирования в регионах // Юристь. 1999. N 1.
238. Комарова В.В. Референдумный процесс Российской Федерации. Учебное пособие. М.: Директ-Медиа, 2014.
239. Комарова В.В. Формы непосредственной демократии в России: Учеб. пособие. 2-е изд., перераб. и доп. М.: Проспект, 2010.
240. Комарова В.В. Эффективность консультативных форм прямого народовластия // Конституционное и муниципальное право. 2010.
241. Комментарий к Федеральному закону «Об общих принципах организации местного самоуправления Российской Федерации» / под. Ред. И.В. Бабичева, Е.С. Шугриной – М. Норма: ИНФРА-М. 2010. С.285.
242. Конституционное право и политика: Сборник материалов Международной научной конференции: Юридический факультет МГУ имени М.В. Ломоносова, 28 – 30 марта 2012 года / С.А. Авакьян, Д.С. Агапов, Н.И. Акуев и др.; отв. ред. С.А. Авакьян. М.: Юрист, 2012.
243. Короева И. Д. Философия взаимодействия власти и народа // Политика и общество. 2012. № 4.
244. Корсакова С.В. Местное самоуправление как основа развития гражданского общества // Муниципальная служба: правовые вопросы. 2012. № 4. С. 15 – 16.
245. Костюшев В.В. Общественные движения и коллективные действия в условиях запоздалой модернизации // Образ мыслей и образ жизни: сб. ст. М.: Наука, 1996.
246. Котляревский С.А. Проблема демократизации государства // Журнал о выборах. 2006. № 5.
247. Коэн Джин Л., Арато Э. Гражданское общество и политическая теория. М.: Весь мир, 2003.
248. Красин Ю. Российская демократия: коридор возможностей // Россия и мусульманский мир. 2005. № 3.
249. Кржевов В.С. Социально политическая концепция евра-

- зийства и проблема поиска надежных основ интеграции общества // Вестник Московского университета. Сер. 7: Философия. 2005. № 4.
250. Крокинская О.К. Гражданское общество и массовое сознание: несколько социологических фактов. СПб., 2000.
251. Крольков Н. Нужна ли России демократия? / Н. Крольков, Е. Цветкова, С. Фролов // Власть. 2005. № 8.
252. Кряжков В. Общественное обсуждение проектов законов и иных важных решений в Российской Федерации (конституционно-правовые вопросы) // Журнал конституционализма и прав человека. 2013.
253. Кузьмин М. Переход от традиционного общества к гражданскому: изменение человека // Вопросы философии. 1997. № 2.
254. Курячая М.М. Опрос граждан как форма участия населения в решении вопросов государственного управления в субъектах Российской Федерации // Конституционное и муниципальное право. 2015. № 5. С. 39 – 46.
255. Курячая М.М. Право на референдум в системе публично-политических прав граждан Российской Федерации / отв. ред. С.А. Авакьян. М., 2006.
256. Кустарев А. Демократия: наше все или только половина // Неприкосновенный запас. 2007. № 5.
257. Лазарев В.В., Липень С.В. Теория государства и права: учеб. для вузов. 4-е изд., испр. и доп. – М.: Юрайт, 2010.
258. Лазарев В.В. Общая теория государства и права. М.: Инфра-М, 2000.
259. Лаптева О.А. Взаимодействие прокуратуры с общественными объединениями и институтами гражданского общества // Законность. 2014. № 6. С. 32 – 35.
260. Лебедев В.А. Суверенная демократия или суверенитет демократии? / В.А. Лебедев, В.В. Киреев // Конституционное и муниципальное право. 2007. № 5.
261. Лебон Г. Психология народов и масс. М.: АСТ, 2000.
262. Левашов В.К. Гражданское общество и демократическое

- государство в России // Социологические исследования. 2006. № 1.
263. Левин И.Б. Гражданское общество на Западе и в России. // Политические исследования. 1996. № 5.
264. Либман А.М. Межстрановые сопоставления институтов гражданского общества: эмпирический анализ // Рубинштейн А.Я., Лебедев А.Е. (ред.) Гражданское общество: зарубежный опыт и российская практика. М.: Алетейя, 2011.
265. Липчанская М.А. Участие граждан Российской Федерации в управлении делами государства: проблемы конституционно-правового регулирования и реализации / под ред. Г.Н. Комковой. М.: ДМК-Пресс, 2011.
266. Личность. Экономика. Гражданское общество/ Аринин А.Н., Ашин Г.К., Борисова Л.В. и др. М., 2000.
267. Локк Дж. Сочинения в трех томах. М.: Мысль, 1985 – 1988.
268. Лукашук И.И. Глобализация, государство, право, 21 век. М.: Спарк, 2000.
269. Луман Н. Общество общества. М.: Логос, 2011.
270. Лысенко В.В. Гражданское общество и неправительственные организации: внутригосударственный и международно-правовой статус // Конституционное и муниципальное право. 2008. № 13.
271. Лысенко В.И., Зайцев И.В. Избирательные права и свободы человека – ценность современного демократического государства // Журнал о выборах. 2005. № 4.
272. Львович В.П., Марахов В.Г. Национальная идея как предпосылка изменений в концепции гражданского общества // Перспективы практической философии на рубеже тысячелетий: Материалы теорет. Семинара. СПб, 1999.
273. Максименко В. Идеологема *civil society* и гражданская культура // Pro et contra. 1999. № 1.
274. Малахов В. История политических и правовых учений: хрестоматия. М., 2000.

275. Мальцев Г.В. Социальные основания права. М., 2007.
276. Малявкина Н.В. Правовое регулирование взаимодействия органов государственной власти субъектов Российской Федерации с органами местного самоуправления: автореф. дис. ... канд. юрид. наук. Белгород, 2013.
277. Мамут Л.С. Государство в ценностном измерении. М.: Норма, 1998.
278. Мамут Л.С. Гражданское общество и государство: проблемы соотношения // Общественные науки и современность. 2002. № 5.
279. Мамут Л.С. Демократическое правовое государство в России: проблема становления // Журнал российского права. 2006. № 12.
280. Марахов В.Г. Гражданское общество в России: теория и стратегия формирования // Стратегии формирования гражданского общества в России: материалы второго российского научно-общественного форума. СПб.: Изд-во НИИХ СПбГУ, 2002.
281. Маркова О. В. Социальные механизмы формирования гражданского общества в России / О. В. Маркова. СПб.: Язон, 1998.
282. Маркс К. Социология. Сборник статей. М.: Канон-пресс-Ц, 2000.
283. Марченко М. Н. Теория государства и права. М.: Проспект, 2006.
284. Марченко М. Н. Государство и гражданское общество в СССР // Вестник Московского университета. М.: Изд-во Моск. ун-та. 1992. № 4.
285. Маслоу А. Г. Мотивация и личность. СПб.: Евразия, 1999.
286. Матузов Н. И., Малько А. В. Теория государства и права. 4-е изд., исправ. и доп. М.: Издательский дом «Дело» РАНХиГС, 2011.
287. Махаматов Т. М. Что угрожает демократии в эпоху массового общества / Т. М. Махаматов, Л.Е. Яковлева // Вестник Московского университета. Сер.7: Философия. 2006. № 5.



288. Мерсиянова И. В. Проблемы развития муниципальных сообществ // Муниципальная власть. 2012. №1 – 2.
289. Мерсиянова И. В., Якобсон Л. И. Сотрудничество государства и структур гражданского общества в решении социальных проблем // Вопросы государственного и муниципального управления. 2011. № 2.
290. Мирошниченко И. В., Морозова Е. В., Гнедаш А. А., Рябченко Н. А. Социальные сети в публичной практике современной России: модернизационный потенциал. Краснодар, 2012.
291. Мирошниченко И. В. Формирование субъектности сетевых сообществ в российской публичной политике // Человек. Общество. Управление. 2012. № 1.
292. Митин Г. Н. Новеллы Федерального закона «О политических партиях» 2014 г. и динамика финансирования политических партий в России // Конституционное и муниципальное право. 2015. № 3. С. 18 – 23.
293. Модель И. М., Модель Б. С. Власть и гражданское общество России: от социального взаимодействия к социальному партнерству. Екатеринбург, 1998.
294. Моисеев Н. Н. Универсум, информация, общество. М.: Устойчивый мир, 2001.
295. Монахов В. Н., Панфилова Е. А., Фабричный С. Ю., Шердяев С. Н. Гражданин имеет право знать. Как создавался Закон «О порядке предоставления информации органами государственной власти Новгородской области»// Росан Великий Новгород. 2004.
296. Монтескье Ш. Избранные произведения. М.: Политиздат, 1995.
297. Муниципальное право зарубежных стран. Учебное пособие для вузов. Под ред. В. В. Еремяна. М.: Академический Проект, 2006.
298. Муниципальное право России. Отв. ред. С. А. Авакьян. М.: Проспект, 2009.
299. Муртазина Р. Р. Отдельные проблемы изменения на ре-

- ферендумах конституций республик в составе Российской Федерации // Конституционное и муниципальное право. 2013. № 3. С. 38 – 41.
300. Нагайчук А. Ф. Конфликт интересов в сфере социальной политики // Социологические исследования. 2006. № 3.
301. Наумов С., Слонов Н. От суверенной демократии к суверенной цивилизации / С. Наумов., Н. Слонов // Свободная мысль. 2007. № 9.
302. Нерсесянц В. С. Гражданская концепция общественного договора об основах постсоциалистического строя // Социологические исследования. 2001. № 2.
303. Нерсесянц В. С. Общая теория права и государства. М.: Норма, 2009.
304. Нерсесянц В. С. Философия права. М.: Норма, 2009.
305. Никитенко М. Н. Конституционно-правовые основы местного референдума в Российской Федерации: Автореф. дис. ... канд. юрид. наук. М., 2009.
306. Нудненко Л.А. Принцип свободных выборов в реализации пассивного избирательного права в России // Государственная власть и местное самоуправление. 2013. № 11.
307. Нудненко Л.А. Проблемы правовой регламентации правотворческой инициативы граждан в Российской Федерации // Государственная власть и местное самоуправление. 2010. № 2.
308. О’Доннелл Г. Делегативная демократия // Пределы власти, 1994, № 2 – 3.
309. Олейник А.Н. Таксономия властных отношений // Политическая концептология. 2009. № 2
310. Омеличкин О. В. Гражданская культура. Кемерово: Кузбассвузиздат, 1996.
311. Орлова О.В. Гражданское общество и личность: политико-правовые аспекты. М., 2005.
312. Орлова И. В. Современное гражданское общество: возможность и действительность // Философия и общество. 2007. № 4.

313. Павликов С.Г., Баташев К.И. Влияние принципа федерализма на организацию системы органов конституционного судебного контроля Германии и развитие институтов гражданского общества // Гражданское общество в России и за рубежом. 2014. № 3. С. 40 – 43.
314. Папаян Р.А. Христианские корни современного права. М.: Норма, 2002.
315. Папырин Д.И. Гражданское неповиновение как форма общественной активности. Деп. в ИНИОН РАН № 60497 от 12.02.2008.
316. Папырин Д. И. Гражданское общество институт реализации свободы // Материалы IV Российского Философского Конгресса. М.: МГУ, 2005.
317. Папырин Д.И. Специфика развития гражданского общества в России // Философия хозяйства. Альманах Центра общественных наук и экономического факультета МГУ им. М.В. Ломоносова. 2008. № 6.
318. Парсонс Т. Система современных обществ. М.: Аспект Пресс, 1997.
319. Паутова Л.А. Стабилизационное сознание: интегративная модель. Омск: Изд-во ОмГТУ, 2006.
320. Пашков О.В. Институционализация муниципального контроля в системе местного самоуправления в Российской Федерации : автореф. дис. ... канд. юрид. наук. М., 2014.
321. Перегудов С.П. Группы интересов в условиях перехода к информационному обществу // Мировая экономика и междунар. отношения. 2004. № 6.
322. Перегудов С.П. Гражданское общество в политическом измерении. // МЭиМО, 1995, № 12.
323. Перегудов С.П. Гражданское общество: трехчленная или одночленная модель социума // Политические исследования исслед. 1995. № 3.
324. Перезолова А. Городские электронные референдумы: опыт проекта «Активный гражданин» // Власть. 2015. № 2.

325. Перфильев А.М. Гражданское общество. М.: Изд-во МНУЦ, 1999.
326. Петухов В.В. Демократия участия в современной России // *Общественные науки и современность*. 2007. № 1.
327. Пиманова М. А. Правовой статус государственно-общественных объединений (конституционно-правовое исследование). Дис. ... канд. юрид. наук. Тюмень, 2007.
328. Пищулин О.В. О критериях эффективности общественного контроля // *Экономика образования*. 2014. № 3
329. Платон. Государство. Законы. Политик. М.: Мысль, 1998.
330. Пляйс Я. Глобальные волны демократизации и Россия // *Обозреватель*. 2007. № 9.
331. Погребняк А. И., Русакова А. И., Сбитнев Б. К. Понятие «гражданское общество» в трудах мыслителей прошлого // *Проблемы становления гражданского общества в России*. Красноярск, 1996.
332. Подберезкин А.И., Абакумов С.А. Гражданское общество и будущее Российского государства: в поиске эффективного алгоритма развития. М.: Новое культурное пространство, 2004.
333. Покровский И.А. Основные проблемы гражданского права. М.: Статут, Москва, 2003.
334. Полаков Л. В. «Суверенная демократия»: политический факт как теоретическая предметность // *Общественные науки и современность*. 2007. № 2.
335. Полужин О. Н. Идея гражданского общества в истории философии / О. Н. Полужин. Белгород, 2000. – 91 с.
336. Полухин Р. О. Индивидуализм или соборность: О двух философско-правовых подходах к основам гражданского общества//*Гражданское общество: история, теория, современность: Материалы науч.-практ., конф., 27 февр. 2001*. Белгород, 2002.
337. Полухин О. Н. Становление гражданственности в России. М., 2002.
338. Поляков А. В. Общая теория права. Санкт-Петербург, Юридический центр Пресс, 2001 г., 642 с.

339. Поппер К. Открытое общество и его враги. М.: Феникс, 1992.
340. Постовой Н. В., Таболин В. В., Черногор Н. Н. Муниципальное право России: учебник / под ред. Н. В. Постового. 3-е изд., перераб. и доп. М.: Юриспруденция, 2015.
341. Привезенцев Ю. Н. Законность и правопорядок в условиях формирования гражданского общества и правового государства в России: Автореф. дис. ... канд. юрид. наук. СПб., 1997.
342. Примакова Т. О. Российская общественная инициатива: проблемы формирования и функционирования новой формы непосредственной демократии // Конституционное и муниципальное право. 2014. № 7.
343. Пул Р. А. Человек и гражданское общество в истории социальной мысли // Социологические исследования. 1991. № 9.
344. Пшизова С. Н. Общественное мнение в механизме формирования государственной политики // Управленческое консультирование. 2010. № 4.
345. Рассолов М. М. Теория государства и права. М.: Юрайт, 2010.
346. Раянов Ф. М. Правовое государство и современный мир. М.: Юридический центр Пресс, 2012.
347. Резник Ю. М. Гражданское общество как феномен цивилизации. М.: Союз, 1993 – 1998.
348. Рейнье Д. Никогда Россия не была столь демократичной // Национальные интересы. – 2008. № 1
349. Романенко Л. М. Социальные технологии разрешения конфликтов гражданского общества: экзистенциальные альтернативы современной России на пороге третьего тысячелетия/РАН. Центр конфликтологии, Институт социологии. М., 1998.
350. Российская государственность: состояние и перспективы развития // Авт. кол.: Л. Ф. Болтенкова и др. М., 1995.
351. Россия: трансформирующееся общество / Под ред. В.А. Ядова. М.: КАНОН-пресс-Ц, 2001.

352. Руденко В. Н. Институты «отзыва» и «ропуска» в современном российском законодательстве: практика реализации и проблемы правового регулирования // Журнал российского права. 2002. № 4.
353. Руденко В. Консультативные общественные советы в системе делиберативной демократии // Сравнительное конституционное обозрение. 2007. № 4(61);
354. Руссо Ж. Ж. Об общественном договоре. Трактаты. М., 1998.
355. Рыбаков С. Е. Философия этноса. М.: ИПК Госслужбы, 2001.
356. Рывкина Р. Между этнократией и гражданским обществом // М.: Свободная мысль. 1997. № 4.
357. Рябев В. В. Идея гражданского общества для России и возможность ее реализации // Поиск: Философские и социально-экономические исследования. Вып. IV: Межвуз. сб. ст. Мурманск: МГТУ, 2002.
358. Савина Н. Процесс демократизации российского общества как «поле» реализации харизматического лидерства // Власть. 2007. № 11.
359. Самарская Е. Демократия и организация // Свободная мысль. 2007. № 9.
360. Санжаревский И.И. Пропорциональность в современных социально-политических отношениях. М.: Директ-Медиа, 2014.
361. Сборник материалов международной научной конференции: Юридический факультет МГУ имени М.В. Ломоносова. 28 – 30 марта 2012 г. / Отв. ред. д.ю.н., проф. С.А. Авакьян. М.: Издательство «Юрист», 2012.
362. Сборник, посвященный памяти Владимира Фадеева. В 2-х томах. – Москва: Проспект. 2015.
363. Семенов Ю.И. Философия истории от истоков до наших дней: основные проблемы и концепции. М., 1999.
364. Сидорова М.Е. Публичные слушания по вопросам застройки муниципальных образований: нормативно-пра-

- вовое регулирование// СПС Консультант Плюс.
365. Семенова Е.А. Некоторые проблемы института публичных слушаний как формы общественного контроля // Труды филиала МГЮА в г. Вологде / Отв. ред. Е.В. Веселовская. Вологда, 2010. С. 135 – 140.
366. Скалабан И.А. Становление и развитие некоммерческих организаций в России. Хрестоматия. Новосибирск, 2004.
367. Скворцов Л.В. Глобализация и гражданское общество в российском контексте // Россия и современный мир. 2004. № 3.
368. Смирнов А.А. Гражданское общество как феномен западноевропейской цивилизации//Диалог цивилизаций: история, современность и перспективы: материалы Четвертой междувуз. науч. конф. молодых ученых. М., 2003.
369. Смоляр А.А. Общественный контроль в сфере местного самоуправления // Проблемы законности. 2014. № 125.
370. Сморгунова В.Ю. Гражданское общество и формирование гражданских добродетелей: теоретико-правовые проблемы. СПб: Изд-во РГПУ, 2004.
371. Советское государственное право / Под. ред. А.И. Лепешкина. М.: Юридическая литература, 1971.
372. Современные проблемы организации публичной власти: монография / С.А. Авакьян, А.М. Арбузкин, И.П. Кененова и др.; рук. авт. кол. и отв. ред. С.А. Авакьян. М.: Юстицинформ, 2014.
373. Соколов А.В. Деятельность общественных организаций: оценки населения // Теория и практика общественного развития. 2013. № 10.
374. Соколов А.В., Исаева Е.А. Гражданское общество в региональном измерении // Власть. 2015. № 1.
375. Соловьев В.С. Право и нравственность. М.: АСТ, 2001.
376. Соломатова С.Н. Ценностные ориентации россиян в процессе формирования гражданского общества в современной России // Социально-гуманитарные знания. 2007. № 6.

377. Сорокин П.А. Человек. Цивилизация. Общество. М.: Политиздат, 1992.
378. Состоялось ли гражданское общество в России (круглый стол) // Социологические исследования. 2007. № 1.
379. Сохань И.П. Деспотия демократии // Социологические исследования. 2008. № 3.
380. Социальная философия. Учебник под ред. Андрущенко В.П., Горлача Н.Н. Киев-Харьков, 2002.
381. Социологическое самоуправление: опыт и тенденции развития. М., 1986.
382. Спиноза Б. Избранные произведения. Ростов-на-Дону.: Феникс, 1998.
383. Спиридонов Л.И. Теория государства и права. М.: Инфра-М, 2003.
384. Стародубова О.Е. Общественный контроль: правовая поддержка // Журнал российского права. 2013. № 2.
385. Старостина И.А. Всенародное обсуждение законопроектов// сборник: Законодательный процесс. Понятие. Институты. Стадии: Научно-практическое пособие / Отв.ред. проф. Р.Ф. Васильев, место издания М.: Юриспруденция. 2000.
386. Старостина И.А. Граждане и власть в городском законодательстве // сборник Граждане и власть. Красноярск. 2002.
387. Старостина И.А. Политико-правовые взаимосвязи в системе прямого народовластия // сборник Конституционное право и политика: сборник материалов международной научной конференции: Юридический факультет МГУ имени М. В. Ломоносова. 28 – 30 марта 2012. М.: Издательство «Юрист». 2012.
388. Степанов А. Демократия «по-русски» // Русский журнал. 2008. № 1.
389. Степанов В. Ф. Демократическое будущее современной России // Гражданин и право. 2007. № 3.
390. Сунгуров А. Ю. Организации-посредники в структуре



- гражданского общества (некоторые проблемы политической модернизации России) // Политические исследования. 1999. № 6.
391. Тароур Ш. Будущее гражданского конфликта // Социология. 1999. № 3.
392. Теория государства и права. Учебник для вузов. Под ред. А.С. Пиголкина, Ю.А. Дмитриева. М.: Юрайт, 2010.
393. Тихомиров Ю. А. Государство. М., 2013.
394. Тихомиров Ю. А. Гражданское общество в фокусе права // Журнал российского права. 2013. № 10.
395. Тихомиров Ю. А. Правовое регулирование: теория и практика. М., 2010.
396. Тихонова Н. Е. Мировоззренческие ценности и политический процесс в России // Общественные науки и современность. 1996. № 4.
397. Токвиль А. Демократия в Америке. М.: Прогресс, 2000.
398. Толстик В. А., Трусов Н. А. Референдум в России: основы, опыт, критика // Юридическая наука и практика. 2013. № 24
399. Толстик В. А., Трусов Н. А. Референдум как инструмент демократизации правотворчества // Юридическая техника. 2014. № 8
400. Торкунов А. «Изменчивая геометрия» и российская демократия // Российская Федерация сегодня. 2007. № 2.
401. Троицкая А.А. Пределы публичной власти: конституционно-правовое осмысление // Вестник Моск. ун-та. Серия 11. Право. 2009.
402. Тузиков А.Р. Идеи демократии: социологическая интерпретация // Социологические исследования. 2005. № 3.
403. Тузиков А.Р. Демократия и гражданское общество в России // Социально-гуманитарные знания. 2004. № 5.
404. Туманова А.С. Концепции гражданского общества западных обществоведов XX века // Гражданское общество в России и за рубежом. 2013. № 1.
405. Тюлегенов А.Э. Муниципальная демократия как меха-

- низм реализации местного самоуправления // Административное и муниципальное право. 2014. № 7.
406. Уваров А.А. Средства массовой информации как институт гражданского общества (правовые аспекты) // Российская юстиция. 2014. № 6. С. 45 – 48.
407. Укрощение Левиафана: право, государство и гражданское общество в современной России. Ред. М.Д. Шевченко и др. М.: Изд. центр науч. и учеб. программ, 1999.
408. Уолцер М.О терпимости: лекции по этике, экономике и политике. М.: Дом интеллект., кн., 2000.
409. Участие институтов гражданского общества в борьбе с коррупцией: научно-практическое пособие / Т.А. Едкова, О.А. Иванюк, А.В. Сороко и др.; отв. ред. Ю.А. Тихомиров. М.: Институт законодательства и сравнительного правоведения при Правительстве РФ, ПОЛИГРАФ-ПЛЮС, 2013.
410. Фарукшин Мидхат. Нужна ли народу демократия? // Свободная мысль. 2007. № 4.
411. Федоркин Н.С. Гражданское общество в России: проблемы и трудности формирования // Вестник Московского Университета. 2005. № 4.
412. Федосеева Н.Н. Демократия в информационном обществе // Журнал российского права. 2007. № 6.
413. Фергюсон А. Опыт истории гражданского общества. М.: РОССПЭН, 2000.
414. Философия права в России. История и современность. М., 2009.
415. Франк Л.С. Духовные основы общества. М.: Республика, 1992.
416. Фромм Э. Здоровое общество. Догмат о Христе. М.: АСТ, 2005.
417. Хабермас Ю. Демократия, разум, нравственность. М.: Academia, 1995.
418. Хабермас Ю. Моральное сознание и коммуникативное действие. СПб: Наука, 2000.
419. Хабермас Ю. Вовлечение другого. Очерки политической теории. СПб: Наука, 2001.

420. Хабриева Т.Я. Конституционализм в России: 10 лет развития // Конституция и законодательство. М., 2003.
421. Хайрутдинова Л.Р. Характеристика вовлеченности представителей институтов гражданского общества в деятельность специализированных антикоррупционных органов министерств и ведомств Республики Татарстан // Гражданское общество в России и за рубежом. 2012. № 2. С. 44–48.
422. Хазанович Э. Социально-ориентированная экономика и гражданское общество // Стратегия России. 2004. № 10.
423. Хевсаков В. В. Демократия и народовластие: к проблеме разграничения понятий // Гражданин и право. 2007. № 5.
424. Хевсаков В. В. Многонациональный народ Российской Федерации как субъект непосредственной демократии // Гражданин и право. 2007. № 7.
425. Холопов В. А. Институты непосредственной демократии в механизме обеспечения социальной стабильности на муниципальном уровне // Российский Академический Журнал. 2012. Вып. № 1, том 19.
426. Холопов В. А. Направления модернизации правовых механизмов реализации непосредственной муниципальной демократии в РФ // Российская юстиция. 2014. № 11.
427. Холопов В. А. Теоретико-методологические и организационно-правовые аспекты развития институтов непосредственной муниципальной демократии в России // Муниципальная служба: правовые вопросы. 2015. № 1.
428. Хлопин А. Гражданское общество и социум: российская дилемма // Политика. 1997. № 1.
429. Хорос В.Г. Гражданское общество. Мировой опыт и проблемы России. М.: Эдиториал УРСС, 1998.
430. Хорошильцев А.И. Основные функции власти народа по отношению к государству в современном демократическом обществе // Конституционное и муниципальное право. 2013. № 2.
431. Храмова Т.М. Право на контрдемонстрации: угроза или индикатор уровня демократии? // Конституционное и муниципальное право. 2012. № 2.

432. Хропанюк В.Н. Теория государства и права. Под ред. Т.Н. Редько. М.: Просвещение, 2001.
433. Цапко М.И. Современное состояние и основные направления совершенствования законодательства о политических партиях // Ленинградский юридический журнал. 2013. № 2.
434. Цирель С.В. Когда в России будет демократия, или Наказ внукам // Общественные науки и современность. 2008. № 1.
435. Чаннов С.Е. Контроль и надзор за деятельностью органов и должностных лиц местного самоуправления / С.Е. Чаннов // Практика муниципального управления. 2014. № 4.
436. Чащина С.И. Правотворческая инициатива граждан: проблемы нормативного регулирования // Вопросы современной юриспруденции: сборник статей по материалам XXXI международной научно-практической конференции. Новосибирск: СибАК, 2013, № 11 (31).
437. Чеботарев Г.Н. Гражданская законодательная инициатива как форма осуществления населением государственной власти // Конституционное и муниципальное право. 2013. № 3.
438. Черепанов В.А. К вопросу об отзыве депутата законодательного (представительного) органа государственной власти субъекта Российской Федерации // Конституционное и муниципальное право. 2013. № 5
439. Черный В. Перспективы гражданского общества в России / В. Черный, Л. Есаян, К. Волков // Обозреватель. 2007. № 2.
440. Черных А.И. Долгий путь к гражданскому обществу (реформы 1860-х годов в России) // Социологические исследования. 1994. №8 – 9.
441. Черных А.И. Гражданское общество в истории России // Гражданское общество: теория, история, современность. Сборник под ред. З.Т. Голенковой. М., 1999.
442. Честнов И.Л. Проблема доверия как принципа гражданского общества и права // Гражданское общество в России и за рубежом. 2011. № 1.

443. Честнов И.Л. Социально-правовые основания гражданского общества // Гражданское общество. Истоки и современность. 2-е изд., дополненное. СПб.: Юридический центр Пресс, 2002.
444. Четвернин В.А. Размышления по поводу теоретических представлений о государстве // Государство и право. 2003. № 5.
445. Чичерин Б.Н. Философия права. М., 1900.
446. Чуканов И.А. Особенности организации местного управления в России и зарубежных странах / И.А. Чуканов, Н.А. Бойко, А.В. Иглин. М.: Спутник+, 2013.
447. Чуринов Н.М. Типы гражданского общества // Личность. Творчество. Современность: сб. науч. тр. Красноярск: Сиб. юрид. ин-т МВД России, 2002. Вып. 5.
448. Чуров В.Е. Демократия в конституционном строе России: формы, конкурентная природа, избирательные права граждан / В.Е. Чуров, Б. С Эбзеев // Гражданин, выборы, власть. 2013. № 1.
449. Шапиро И. Демократия и гражданское общество / И. Шапиро // Полит, исслед. 1992. – № 4. – С. 24 – 25.
450. Шаповалова А. М. Развитие многообразия взаимоотношений власти и общественных организаций // Историческая и социально-образовательная мысль. 2010. № 10.
451. Шевердяев С.Н. Перспективные направления развития категории гражданского общества// Конституционное и муниципальное право. 2007. № 16, С. 2 – 10
452. Шевердяев С.Н. Правовая модель обеспечения открытости власти// ДеНово М.: 2004.
453. Шелохаев В. В. Либеральная модель переустройства России. М.: РОССПЭН, 1996.
454. Шестопал А.Ю. Глобальная демократизация и глобальный кризис // Альманах «Космополис», 1999.
455. Шмиттер Ф. Процесс демократического транзита и консолидация демократии // Политические исследования. М., 1999. № 3.

456. Шмиттер Ф. Размышления о гражданском обществе и консолидации демократии // Полис. М., 1996. № 5.
457. Штомпка П. Социология социальных изменений. М., 1996.
458. Шугрина Е.С. Новые правила организации и проведения публичных мероприятий: что скажет Конституционный Суд РФ? // Муниципальное право. 2012. № 3.
459. Шугрина Е.С. Региональное законодательство об участии общественных объединений в муниципальных выборах // Государственная власть и местное самоуправление. 2015. № 4. С. 40 – 44.
460. Шубин А. Власть и демократия в XXI веке // Неприкосновенный запас. 2006. № 6.
461. Шушпанова И. С. Демократическое государство: социологические измерения // Социологические исследования. 2005. № 10.
462. Эйзенштадт Ш.Н. Революция и преобразование обществ: сравнительное изучение цивилизаций. М.: Аспект Пресс, 1999.
463. Экштайн К. Основные права и свободы: Учеб. пособие. М., 2004.
464. Элиас Н. Общество индивидов. М.: Праксис, 2001.
465. Юдовская А.Н. Эволюция права в государствах Европы и Америки (XVII-XIX вв.). СПб: Специальная литература, 1996.
466. Юлегина Е.И. Административно-правовая характеристика проблем взаимодействия государственных органов и институтов гражданского общества в сфере противодействия коррупции // Административное и муниципальное право. 2014. 8. С. 866 – 872. Яковлев А. М. Социальная структура общества и права. М., 2013.
467. Яновский К.Э. Демократия как средство тушения пожара / К.Э. Яновский, С.В. Жаворонков, И. Затковецкий // Общественные науки и современность. 2007. № 2.
468. Ясперс К. Смысл и назначение истории. М.: Политиздат, 1991.

**Источники на иностранных языках:**

1. Adorno T.W. *Cultural Criticism and Society*. Cambridge, 1981.
2. Alheit P. *Zivile Kultur. Verlust und Wiederaneignung der Moderne*. Frankfurt a.M., 1994.
3. Anderson N. The U.S. News and World Report college rankings: A public vs. private dilemma. *The Washington Post*, 9.09.2015. <http://www.washingtonpost.com/news/grade-point/wp/2015/09/09/the-u-s-news-and-world-report-college-rankings-a-public-vs-private-dilemma/>
4. Arato A. *The Democratic Theory of the Polish Opposition: Normative Intentions and Strategic Ambiguities*. Notre Dame, 1984.
5. Atkinson H., Wilks-Heeg S. *Local Government from Thatcher to Blair: the politics of creative autonomy*. London: Polity, 2000.
6. Avak'yan S. A. *Partie polityczne i wybory w Rosji // Prawne aspekty funkcjonowania partii politycznych w państwach Europy środkowej i wschodniej*. Łódź. 2003.
7. Baldersheim H., Bucek J., Swianiewicz P. *Mayors learning across borders: the international networks of municipalities in East-Central Europe // Regional and Federal studies*, 2002. Vol.12. Nr 1.
8. Berman Sh. *Civil Society and the Collapse of the Weimar Republic*. // *World Politics*. 1997. Vol. 49. Apr.
9. Bobbio N. *Gramsci e la concezione della societa civile. // Gramsci e la cultura contemporanea*. Roma, 1969. Vol.1.
10. *Civil Society and Communism. Rival Visions / V. Havel and V. Klaus with commentary by P. Prithart // Journal of Democracy*. 1996. – Vol. 7, № 1. – P. 11 – 24.
11. Chandler J. A. *Local Government today. Politics today*. Third ed. UK, Manchester & New York: Manchester University press, 2001.
12. Colas, D. *Le moment Lutherien de la societe civile / D. Colas // Science politique*, 1993. P. 118 – 126.

13. Coleman J. *Foundations of Social Theory*. Cambridge (Mass.), 1990.
14. Diamond L. *Toward Democratic Consolidation*. // *J. of Democracy*. 1994. Vol. 5. N 3. June.
15. Domrin, A. N. Ten Years Later: Society, “Civil Society”, and the Russian State / A. N. Domrin // *Russian Review*. 2003. – Vol. 62. – P. 193 – 211.
16. Donati P. (a cure di). *La societa civile in Italia*. Milano, 1997.
17. Dworkin R. *A Matter of Principle*. Cambridge, Harvard University Press, 1985.
18. Dworkin R. *Taking Rights Seriously*. Oxford, 1976.
19. Eisenstadt S. N. Civil society and Democracy in Latin America: Some Comparative Observations. // *Estudios Interdisciplinarios de America Latina y el Caribe*. Universidad de Tel Aviv, 1993, Vol. 4, № 2.
20. Eisenstadt, S. N. *Symbolic Structures and Social Dynamics. With Special Reference to Studies of Modernization* / S. N. Eisenstadt // *Structural Sociology* / ed. Rossi. New York: Columbia University Press, 1982.
21. Evaluation Report on the Russian Federation. Transparency of Party Funding (Theme II). Third Evaluation Round. Strasbourg, 22 March 2012.
22. Frankenberg G. Ziviler Ungehorsam und rechtsstatliche Demokratie//*Juristenzeitung* 39, (March 1984): 266ff.
23. Gellner E. *Conditions of Liberty: Civil Society and its Rivals*. Allen Lane. 1994.
24. Gorz A. *Farewell to the Working Class*. Boston, 1982.
25. Habermas J. *The Structural transformation of public sphere: an inquiry into category of bourgeois society*. Cambridge, 1989.
26. Habermas, J. *The Structural Transformation of the Public Sphere* / J. Habermas. Cambridge MA: The MIT Press, 1989.
27. Havel V., Klaus V. Rival Visions (Civil Society After Communism). // *J. of Democracy*. 1996. Vol. 7. N 1. Jan.
28. Held D. *Models of Democracy*. Oxford, UK, 1992.
29. Huntington S. P. *Political Order in changing society*. London, 1968.



30. Kornhauser W. *The Politics of Mass Society*. N.Y., 1959.
31. Kosellek R. *Kritik und Krise*. Frankfurt, 1973.
32. Kuhlmann E., Allsop J., Saks M. Professional governance and public control: a comparison of healthcare in the United Kingdom and Germany. *Current Sociology*, 2009. Nr 57 (4).
33. Kumar, K. *Civil Society: An Inquiry into the Usefulness of an Historical Theme* / K. Kumar // *British Journal of Sociology*. 1993. – Vol. 44, № 3.
34. Linz J.L., Stepan A. *Problems of Democratic Transition and Consolidation. Southern Europe, South America, and Post-Communist Europe*. Baltimore-L. 1996.
35. Luhman N. *Macht*. Stuttgart, 1975.
36. Luhmann N. Normen in soziologischer Perspektive. *Soziale Welt* 8, № 20, 1969.
37. Marshall T. *Class, citizenship and social development*. Westport, 1973.
38. Marshall T. H. *The Right to Welfare and Other Essays*. L., 1981.
39. Mendez F., Mendez M., Triga V. *Referendums and the European Union: A Comparative Inquiry*. Cambridge: Cambridge University Press, 2014.
40. Mohl R. von. *Die Polizeiwissenschaft nach den Grundsätzen des Rechtsstaates*. Bd. 1 – 2, Tübingen, 1832 – 1833. 212. Offe C. *The separation of Form and Content in Liberal democracy*. Cambridge, 1985.
41. Noel H. *Political Ideologies and Political Parties in America*. Cambridge: Cambridge University Press, 2014.
42. Pelczynski, Z. A. Solidarity and “The Rebirth of Civil Society” in Poland, 1976 – 81 / Z.A. Pelczynski // *Civil Society and the State* / ed. J. Keane. – L.: Verso, 1988. – 380 p.
43. Peteri G., Horvath T. *Navigation to the Market: Regulation and competition in local utilities in Central and Eastern Europe*. Budapest: Open Society Institute, 2002.
44. Przeworski A. *Democracy and the Market. Political and Economic Reforms in Eastern Europe and Latin America*. Cambridge. 1991.

45. Przeworski A., Bardhan Pr. et al. Sustainable Democracy. Cambridge. 1995.
46. Putnam R. Making Democracy Work. N.Y., 1993 (см. также: Патнэм Р. Чтобы демократия сработала. М., 1996.).
47. Robertsand A., Garton T. Civil Resistance and Power Politics: The Experience of Non-violent Action. Oxford: OxfordUniversityPress, 2013.
48. Schmitt C. The Crisis of the Political. Cambridge, 1985.
49. Schumpeter J. Copitalism, Socialism, and Democracy. N.Y., 1947.
50. Seligman A. B. The Idea of Civil Society. N.Y., 1992.
51. Seligman A. B. The Idea of Civil Society. N.Y., 1992.
52. Seligman A. B. The Idea of Civil Society. N.Y.: Free Press, 1992.
53. Seligman A. B. The Idea of Civil Society / A.B. Seligman. N. Y.: Free Press. 1979..
54. Smolar. A. From Opposition to Atomization (Civil Society After Communism). // J. of Democracy. 1996. Vol. 7. N 1. Jan.
55. Stahl F. J. Die Philosophie des Rechts. Bd. I. Geschichte der Rechtsphilosophie. 5 – te Aufl. Tubingen, 1879.
56. Steven Fish M. Russia's Fourth Transition. // J. of Democracy. 1994. Vol. 5. N 3. June.
57. Supplemental Guidance: The Role of Auditing in the Public Sector Governance, 2nd Edition. 2012. [https://na.theiia.org/standards\\_guidance/Public%20Documents/Public\\_Sector\\_Governance1\\_1\\_.pdf](https://na.theiia.org/standards_guidance/Public%20Documents/Public_Sector_Governance1_1_.pdf)
58. Taylor C. Invoking Civil Society//Teylor C. Philosophical arguments. Harvard, 1995.
59. Taylor C. Modes of Civil Society / C.Taylor // Public Culture. – 1990. – Vol. 3,№ 1.
60. The Measure of American Elections. Edited by Barry C. Burden, Charles Stewart, III. Cambridge: Cambridge University Press, 2014.
61. Walzer M. (ed.). Toward a Global Civil Society. Providence, Oxford. 1995.
62. Walzer M. The Concept of Civil Society // Toward a Global

- Civil Society / Ed. by M. Walzer. Oxford: Berghahn Books, 1998.
63. Walzer Michel. Obligations. Cambridge, 1970.
  64. Wefford F. Why Democracy / F. Wefford // Cohen J., Arato A. Civil Society and the Political Theory. Cambridge, Mass.: The MIT Press, 1992. – P. 114 – 31.
  65. Weitzman L. The Divorce Revolution. N.Y., 1985.
  66. Young T. R. The Dictionary of Critical Social Sciences / T. R. Young, B. A. Arrigo. Boulder: Westview Press, 1999.
  67. Zaleski P. Global Non-governmental Administrative System: Geosociology of the Third Sector, In: Gawin, Dariusz & Glinski, Piotr [ed.]: “Civil Society in the Making”, IFiS Publishers, Warszawa 2006 society.

**НАУЧНОЕ ИЗДАНИЕ  
SCIENTIFIC EDITION**

**Коллективная монография  
Гражданское общество  
как гарантия политического диалога  
и противодействия экстремизму:  
ключевые конституционно-правовые проблемы**

Исследование выполнено за счет гранта  
Российского научного фонда (проект № 14-18-00168)

**Monograph with multiple authors  
Civil Society as a Means to Ensure Political Dialog  
and Opposition to Extremism: Key Constitutional  
Law Problems**

The book was prepared with the support by a grant  
from the Russian Science Foundation (project No 14-18-00168)

**ИЗДАТЕЛЬСТВО «ЮСТИЦИНФОРМ»  
юридическая, экономическая и иная деловая литература;  
журналы «Право и экономика», «Вестник арбитражной практики»  
«YUSTITSINFORM» PUBLISHING HOUSE**

Главный редактор  
В.А. Вайпан  
Chief editor  
V.A. Vaypan  
Генеральный директор  
В.В. Прошин  
General Director  
V.V. Proshin

Санитарно-эпидемиологическое заключение  
№ 77.99.60.953.Д.010271.09.08 от 25.09.2008 г.  
Sanitary-epidemiology authorization  
No. 77.99.60.953.D.010271.09.08 of 25 September 2008

Подписано в печать 20.11.2015.  
Формат 60x90/16. Бумага офсетная.  
Печ. л. 40,6. Тираж 500 шт.  
Signed in print 20.11.2015.  
Format 60x90/16. Offset paper.

40,6 printer's sheets. Print run: 500 copies  
ООО «Юстицинформ»  
Limited Liability Company «Yustitsinform»  
119607, г. Москва, ул. Лобачевского, 94, оф. 7  
119607, Russia, Moscow, Lobachevsky street, 94  
Тел. (Tel.): (495) 232-12-42  
<http://www.jusinf.ru> E-mail: [info@jusinf.ru](mailto:info@jusinf.ru)