

**Ежукова О.А. Научно-практический анализ текущего состояния
российской правовой доктрины в вопросе протестных отношений /
Под ред. к.ю.н. С.Н. Шевердяева
М., Юридический факультет МГУ, НОЦ КИМС, 2012.**

Конфликт интересов той или иной степени остроты является свойством любого организованного общества. С точки зрения диалектического закона отрицания отрицания конфликт (противоречие) – это двигатель общественных отношений, фактор развития общества и государства.

Социальные противоречия могут существовать как в скрытой (латентной) форме, так и обретать внешнее выражение, в том числе, через установленные в законодательстве средства и механизмы. В настоящее время в юридической литературе широкое распространение получило понятие «протестных отношений», используемое наряду с категориями «политический протест», «гражданское неповиновение» и др., обозначающими различные формы выражения социальных противоречий.

Протестные отношения и способы их выражения являются предметом регулирования, в том числе, отрасли конституционного права. Тем не менее законодательное определение понятия протестных отношений отсутствует. На доктринальном уровне разработке проблематики протестных отношений в настоящее время уделяется все более пристальное внимание. Однако терминологического единообразия, а также общности понимания категории протестных отношений не наблюдается.

Зачастую протестные отношения трактуются исследователями в узком смысле, как правоотношения, связанные с проведением публичных акций, или иных мероприятий, реализацией политических прав и свобод (свободы манифестаций, права на объединение, свободы слова и т.д.) гражданами, оппозиционно настроенными по отношению к политике действующих властей. При этом направленность протеста против господствующих политических сил часто рассматривается как ключевая характеристика протестных отношений.

Вместе с тем существует и более широкое толкование содержания данной категории. Так, профессор С.А. Авакьян в своей статье «Демократия протестных отношений: конституционно-правовое измерение», рассматривая понятие протестных отношений, отмечает, что в характеристике политического протеста следовало бы уйти от его понимания исключительно через категории «оппозиция-власть», не превращать его в реализацию стереотипа «оппозиция против власти»¹.

Протест может быть воплощен и в действиях по осуществлению публичной власти, он может стать способом соучастия в осуществлении власти². То есть конфликт интересов, определенное противостояние всегда является атрибутом протестных отношений, однако не всегда протест – это действия оппозиционного меньшинства против правящего большинства.

Протестные отношения различаются в зависимости от того, кто является субъектом протеста. При этом, как было указано, субъектом протеста может быть как оппозиция, так и лица к таковой не принадлежащие.

В настоящее время научная доктрина в части, касающейся проблематики протестных отношений, не имеет достаточно разработанного понятийного аппарата. И это касается не только определения содержания самой категории протестных отношений, но и других понятий, входящих в методологический инструментарий исследователя в данной области. К примеру, термин «оппозиция», который часто используется для характеристики протестных отношений, не имеет законодательного определения, отсутствует и его устоявшееся научное описание.

¹ Авакьян С.А. Демократия протестных отношений: конституционно-правовое измерение//Конституционное и муниципальное право. 2012. № 1. СПС «КонсультантПлюс».

² См.: Там же.

Как отмечает, В.И. Ерыгина «отсутствие в российском законодательстве института политической оппозиции, судя по всему, не является пробелом в правовом регулировании многопартийности, а выражает осознанную позицию законодателя в данном вопросе»³.

В литературе главным образом преобладают два подхода к определению понятия «оппозиция»: узкий и широкий. В широком смысле оппозицию предлагается рассматривать как ключевую форму реализации принципа политического плюрализма, как любую законную форму выражения несогласия. В узком смысле оппозиция - это организационно обособленное объединение граждан, деятельность которого направлена на противодействие власти⁴.

Согласно части 2 статьи 13 Конституции РФ никакая идеология не может устанавливаться в качестве государственной или обязательной. Безусловно, закрепление понятия «оппозиция» на законодательном уровне может вызвать вопросы с точки зрения наличия либо отсутствия официальной государственной идеологии. Тем не менее, ряд исследователей рассматривают возможность институционализации оппозиции как явления правовой и политической действительности. С.В. Васильева предлагает две модели институционализации политической оппозиции⁵:

Жесткая модель институционализации политической оппозиции, ориентированная на формально-юридический подход. В рамках жесткой модели автор выделяет ряд критериев, актуальных для России⁶:

1) Политической оппозицией признается политическая партия, которая набрала определенный процент голосов избирателей, но не провела своего кандидата на единоличную выборную должность, и поддерживаемый ею кандидат не занимает должность председателя правительства. Эта партия не получила большинства мест в парламенте. Президент или Председатель Правительства не могут быть членами этой политической партии.

2) Политической оппозицией признается политическая партия, участвовавшая на федеральных и региональных выборах (например, не менее чем в половине субъектов РФ), кандидаты на выборные должности которой получили определенный процент голосов избирателей. При этом на федеральном уровне кандидат от партии не стал президентом и (или) председателем правительства, а в парламенте ее фракция не составляет большинства. На уровне региональных выборов кандидаты данной политической партии могут иметь успех не более чем в трети от числа обозначенных территориальных единиц в совокупности.

3) Политической оппозицией может быть признана политическая партия или иное общественное объединение, участвующие на протяжении, например, пяти лет в публичной политике в установленных конституционно-правовых формах.

Мягкая модель институционализации политической оппозиции не предполагает установления количественных критериев институционализации политического меньшинства. Регулирование оппозиционной деятельности осуществляется посредством установления дополнительных гарантий свободы слова и организационных возможностей открытого оппонирования власти всеми, кто не согласен с государственной политикой. В этом случае называть себя политической оппозицией может любая общественно-политическая сила. Поэтому количество субъектов, включенных в политическую конкуренцию, не имеет границ⁷.

В литературе понятие «оппозиция» используется, как правило, в качестве условной политико-правовой категории для обозначения социальных групп, выступающих против

³ Ерыгина В.И. Проблема правовой институционализации парламентской оппозиции в России (история и современность)/ Пробелы и дефекты в конституционном праве и пути их устранения: Материалы международной научной конференции. Юридический факультет МГУ им. М.В. Ломоносова. Москва, 28-31 марта 2007 года. Под ред. С.А. Авакьяна. М.: Изд-во Моск. ун-та. 2008. С. 318.

⁴ Салихов Д.Р. Оппозиционная деятельность в России: проблемы и перспективы // Конституционное и муниципальное право. 2011. N 7. СПС «КонсультантПлюс».

⁵ Васильева С.В. Конституционно-правовые гарантии оппозиционной деятельности// Государственная власть и местное самоуправление. 2009. N 2. СПС «КонсультантПлюс».

⁶ См.: Васильева С.В. Указ. соч.

⁷ Там же.

государственной политики, проводимой высшими должностными лицами государства. В качестве синонимов для характеристики таких социальных групп используются понятия «парламентское меньшинство», «партии, не вошедшие в Государственную Думу» и т.д.

Категория «оппозиция» олицетворяет собой также некую политическую силу, противостоящую действующей власти. И, безусловно, именно оппозиция наиболее часто является участником протестных отношений. Однако не только оппозиционно настроенные граждане могут быть не согласны с решениями, принимаемыми на высоком уровне, но и должностные лица и депутаты, не принадлежащие к оппозиционным партиям, могут при определенных обстоятельствах выразить свое несогласие. Представители власти также могут являться носителями протестных настроений.

Как указывает профессор С.А. Авакьян «право на протест имеют не только представители различных оппозиций, но и стоящие у власти, если они не смогли (а то и не захотели) иными средствами убедить в своей правоте. Для иллюстрации: президент государства может просить парламент не принимать какой-то закон, может и не делать этого, но на стадии, когда такой закон все же принят и представлен ему для подписания и обнародования, глава государства налагает вето, и налицо возникшее протестное отношение»⁸.

Таким образом, «замыкать» понятие протестных отношений только на деятельности по противостоянию действующей власти не всегда корректно. Необходимо шире подходить к данной категории, и тогда более очевидной будет конструктивная роль конституционно-правового регулирования⁹.

Думается, что широкая трактовка понятия протестных отношений является наиболее оптимальной с практической точки зрения. Задача законодателя состоит во многом в создании средств мирного разрешения конфликта интересов в государстве, т.е. формировании механизмов, направляющих протест в легальное русло. И речь здесь идет не только о конфликтах, участником которых являются оппозиционные партии или вовсе маргинальные элементы, но и о внутренних противоречиях внутри самого государственного механизма, или разногласиях в системе местного самоуправления.

Однако действующее российское законодательство устанавливает некоторые особенности статуса отдельных категорий граждан, ограничивающие для таких лиц спектр возможностей для выражения протеста. Так, согласно пункту 10 части 1 статьи 17 Федерального закона от 27.07.2004 № 79-ФЗ «О государственной гражданской службе Российской Федерации»¹⁰ к запретам, связанным с прохождением государственной гражданской службы, относится, среди прочего, допущение публичных высказываний, суждений и оценок, 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. Аналогичное ограничение установлено и для лиц, замещающих должности муниципальной службы (см.: пункт 9 части 1 статьи 14 Федерального закона от 02.03.2007 № 25-ФЗ «О муниципальной службе в Российской Федерации»¹¹).

Очевидно, что данное положение Закона существенно сужает для государственных гражданских и муниципальных служащих возможности участия в протестных отношениях, поскольку свободное высказывание мнения является, пожалуй, наиболее доступной формой выражения протеста. Следует также отметить, что анализ содержания приведенного выше положения законодательства позволяет сделать предположение о том, что в данном случае

⁸ Авакьян С.А. Демократия протестных отношений: конституционно-правовое измерение//Конституционное и муниципальное право. 2012. № 1. СПС «КонсультантПлюс».

⁹ Там же.

¹⁰ Федерального закона от 27.07.2004 № 79-ФЗ «О государственной гражданской службе Российской Федерации»// РГ РФ. N 162. 2004.

¹¹ Федеральный закон от 02.03.2007 N 25-ФЗ «О муниципальной службе в Российской Федерации»// РГ РФ. № 47. 2007.

ограничивается не только гарантированная Конституцией РФ свобода слова, существует риск ограничения других политических прав государственных (муниципальных) служащих. К примеру, права на манифестацию: может ли сотрудник аппарата местной администрации открыто пойти на митинг, организованный в знак протеста против действий данной администрации, пусть даже не допуская в ходе него публичных высказываний, только молчаливым присутствием выражая свою позицию? Думается, на этом карьера такого служащего в органах власти или органах местного самоуправления может быть закончена. Однако прямого запрета на участие в подобного рода протестных манифестациях для государственных (муниципальных) служащих не установлено.

Вопрос участия государственных (муниципальных) служащих в протестных отношениях пока не получил разработки в научной литературе. Однако некоторые идеи и выводы, претендующие на доктринальное значение в этой области можно почерпнуть из правовых позиций Конституционного Суда РФ. Данное положение законодательства стало предметом рассмотрения Конституционного Суда РФ в 2011 году. В своем Постановлении от 30.06.2011 № 14-П¹² Конституционный Суд РФ указал, что реально гарантированная свобода выражения разнообразных взглядов, мнений, убеждений, свобода критики, оппозиции являются конкретным показателем демократизма общества.

Вместе с тем Конституционный Суд РФ отметил, что в силу статьи 55 (часть 3) Конституции РФ права и свободы человека и гражданина могут быть ограничены федеральным законом в той мере, в какой это необходимо в целях защиты основ конституционного строя, нравственности, здоровья, прав и законных интересов других лиц, обеспечения обороны страны и безопасности государства.

В рассматриваемом Постановлении также сказано, что гражданин добровольно избирает профессиональную деятельность, занятие которой предполагает наличие определенных ограничений в осуществлении им конституционных прав и свобод. Публичное выражение государственными служащими суждений и оценок, имеющих смысл возражения или порицания, может не только затруднить поддержание отношений служебной лояльности и сдержанности, но и подорвать авторитет государственной власти как неперемное условие успешного решения возложенных на нее задач, связанных в том числе с защитой прав и свобод человека и гражданина, суверенитета и государственной целостности и тем самым создать препятствия или сделать невозможным эффективное осуществление органами государственной власти своих полномочий, а следовательно, лишить государственную службу ее конституционного и практического смысла.

Примечательно, что Конституционный Суд РФ также отметил, что равным образом недопустимо публичное выражение государственным служащим в адрес государственного органа или должностного лица, особенно вышестоящего, суждений и оценок в смысле похвальном и одобрительном, поскольку такие действия способствуют укоренению отношений личной преданности, бюрократической сплоченности, покровительства и внеслужебной зависимости нижестоящих служащих от вышестоящих.

По мнению Конституционного Суда РФ, при оценке правомерности действий государственного гражданского служащего необходимо учитывать содержание допущенных им публичных высказываний, суждений или оценок, их общественную значимость и мотивы, соотношение причиненного (могущего быть причиненным) ими ущерба для государственных или общественных интересов с ущербом, предотвращенным в результате соответствующих действий государственного служащего, наличие либо отсутствие возможности у государственного служащего защитить свои права или государственные либо общественные интересы, нарушение которых послужило поводом для его публичного выступления, иными предусмотренными законом способами и другие значимые обстоятельства. Конституционный Суд РФ также обратил внимание на то, что интересы государственного служащего в данном случае гарантированы

¹² Постановление Конституционного Суда РФ от 30.06.2011 N 14-П "По делу о проверке конституционности положений пункта 10 части 1 статьи 17 Федерального закона "О государственной гражданской службе Российской Федерации" и статьи 20.1 Закона Российской Федерации "О милиции" в связи с жалобами граждан Л.Н. Кондратьевой и А.Н. Мумолина"/РГ РФ. № 150. 2011.

правом на судебную защиту. В результате пункт 10 части 1 статьи 17 Федерального закона «О государственной гражданской службе Российской Федерации» был признан не противоречащим Конституции РФ.

Как указывает профессор С.А. Авакьян «в демократически организованном государстве спектр проявления протестов может быть весьма широким, охватывает конституционно допустимые правоотношения и в целом является элементом, а то и необходимым атрибутом демократического общества»¹³. При этом «протестному» потенциалу отдельных правовых институтов и механизмов порой не должно уделяться внимание в юридической литературе.

Так, анализ научных источников и законодательства в области протестных отношений позволяет сделать вывод о том, что в современной правовой доктрине недостаточное внимание уделяется рассмотрению институтов конституционно-правовой ответственности в контексте юридического инструментария разрешения различного рода конфликтов социальных и политических интересов. Полагаем, что в ходе разработки и совершенствования механизмов ответственности в конституционном и муниципальном праве следует также учитывать, что одной из функций указанных механизмов является легальное мирное выражение протеста.

В настоящее время российское законодательство устанавливает некоторые механизмы выражения протестных отношений в их широкой трактовке, в том числе посредством применения мер конституционно-правовой ответственности. Так, в 2009 году Федеральный закон от 06.10.2003 № 131-ФЗ «Об общих принципах организации местного самоуправления в Российской Федерации»¹⁴ был дополнен статьей 74.1 «Удаление главы муниципального образования в отставку». Согласно части 1 указанной статьи представительный орган муниципального образования в соответствии с данным Федеральным законом вправе удалить главу муниципального образования в отставку по инициативе депутатов представительного органа муниципального образования или по инициативе высшего должностного лица субъекта РФ (руководителя высшего исполнительного органа государственной власти субъекта РФ).

Среди оснований для удаления главы муниципального образования в отставку Закон называет неудовлетворительную оценку деятельности главы муниципального образования представительным органом муниципального образования по результатам его ежегодного отчета перед представительным органом муниципального образования, данную два раза подряд.

Институт удаления главы муниципального образования в отставку, бесспорно, является формой конституционно-правовой ответственности. Однако, думается, что в тех случаях когда основанием такой ответственности выступает неудовлетворительная оценка деятельности главы муниципального образования представительным органом, речь фактически идет об утрате доверия к главе муниципального образования со стороны депутатского корпуса. В силу неопределенности критериев оценки деятельности главы муниципального образования такое основание удаления в отставку как утрата доверия может служить орудием не только конституционно-правовой, но и политической ответственности. При этом последствия в виде собственно удаления в отставку не обязательно должны наступить для главы муниципального образования (для этого данная инициатива должна быть поддержана не менее, чем двумя третями от установленной численности депутатов), в результате указанное должностное лицо может сохранить свои полномочия.

С учетом изложенного, полагаем, что уже само по себе выдвижение депутатами инициативы об удалении главы муниципального образования в отставку (а не только непосредственно реализация такой меры ответственности как удаление в отставку) является формой выражения протеста, т.е. проявлением протестных отношений посредством использования законодательно установленных механизмов. При этом, очевидно, что в данном случае депутаты вовсе не обязательно являются представителями оппозиционного меньшинства, напротив, к таковому может относиться сам глава муниципального образования.

¹³ Авакьян С.А. Демократия протестных отношений: конституционно-правовое измерение//Конституционное и муниципальное право. 2012. № 1. СПС «КонсультантПлюс».

¹⁴ Федеральный закон от 06.10.2003 № 131-ФЗ «Об общих принципах организации местного самоуправления в Российской Федерации»// СЗ РФ. 2003. № 40. Ст. 3822.

Под углом протестных отношений представляется целесообразным также рассматривать отношения, связанные с отзывом депутатов и выборных должностных лиц органов государственной власти и местного самоуправления. В правовой доктрине проблематика отзыва получила широкую разработку в рамках исследований в области конституционно-правовой ответственности. Однако отзыв как форма выражения протестных отношений в современной конституционно-правовой литературе, как правило, не рассматривается. Отзыв выборных лиц не относится к основным конституционным правам человека и гражданина.

Полагаем, что отзыв является средством выражения протестных отношений только в том случае, если в качестве основания отзыва предусматривается утрата доверия избирателей, что одновременно превращает его в инструмент политической ответственности.

Несмотря на то, что отзыв в качестве механизма выражения мирного политического протеста представляет большой интерес, в правовой доктрине трактовка понятия «отзыв» как инструмента политической ответственности зачастую встречает критику. Не находит она воплощения и в действующем законодательстве. Доктринальная модель отзыва в современной российской правовой системе формировалась под влиянием правовых позиций Конституционного Суда РФ.

В 2000 году подпункт «и» пункта 1 статьи 19 Федерального закона от 06.10.1999 № 184-ФЗ «Об общих принципах организации законодательных (представительных) и исполнительных органов государственной власти субъектов Российской Федерации»¹⁵ стал предметом рассмотрения Конституционного Суда РФ.

В первоначальной редакции данная статья предусматривала возможность досрочного прекращения полномочий высшего должностного лица субъекта РФ (руководителя высшего исполнительного органа государственной власти субъекта РФ) в случае, если такое положение предусмотрено законодательством субъекта. В Постановлении от 07.06.2000 № 10-П Конституционный Суд РФ¹⁶ установил ключевые принципы отзыва:

- отзыв не должен использоваться для дестабилизации выборных институтов власти и в конечном счете самой демократии;
- недопустима облегченная процедура отзыва;
- голосование по отзыву должно назначаться лишь при условии сбора подписей весьма значительного числа избирателей по отношению к голосовавшим на выборах;
- отзыв может иметь место исключительно по решению большинства зарегистрированных избирателей.

Сформулировав ряд принципов, Конституционный Суд РФ указал на недопустимость установления в законодательстве возможности произвольного применения данного института, особенно в случаях, когда отзыв связывается с утратой доверия по политическим мотивам.

Таким образом, Конституционный Суд РФ подчеркнул характер отзыва исключительно как института конституционно-правовой ответственности, а не средства выражения политического протеста. В то же время как отмечается в литературе, «отзыв может использоваться в качестве средства борьбы с политическими противниками, поскольку мотивом отзыва может стать иная политическая ориентация депутата, выборного лица»¹⁷.

Данный вопрос получил свое развитие в другом решении Конституционного Суда РФ. Правовой механизм отзыва вновь стал предметом его рассмотрения в 2002 году. Тогда речь шла об отдельных положениях законодательства Красноярского края и Корякского автономного

¹⁵ Федеральный закон от 06.10.1999 № 184-ФЗ «Об общих принципах организации законодательных (представительных) и исполнительных органов государственной власти субъектов Российской Федерации»// СЗ РФ. 1999. N 42. Ст. 5005.

¹⁶ Постановление Конституционного Суда РФ от 07.06.2000 N 10-П «По делу о проверке конституционности отдельных положений Конституции Республики Алтай и Федерального закона "Об общих принципах организации законодательных (представительных) и исполнительных органов государственной власти субъектов Российской Федерации»// СЗ РФ. 2000. № 25. Ст. 2728.

¹⁷ Конституционное право России. Учебный курс: учеб. Пособие: в 2 т./ С.А. Авакьян – 4-е изд., перераб. И доп. М.: Норма. Инфра-М. С.464.

округа. В Постановлении от 2 апреля 2002 года № 7-П¹⁸ Конституционный Суд РФ расширил круг ключевых принципов института отзыва, призванных гарантировать права отзываемого лица. Некоторые из них получили отражение в Федеральном законе 2003 года «Об общих принципах...».

Наиболее острые дискуссии вызывает сформулированное Конституционным Судом РФ и затем вошедшее в Федеральный закон положение, согласно которому основанием для отзыва могут служить только конкретные противоправные решения или действия лица в случае их подтверждения в судебном порядке (абзац 2 части 2 статьи 24 Федерального закона от 06.10.2003 № 131-ФЗ).

В рассматриваемом Постановлении от 02.04.2002 № 7-П Конституционный Суд подчеркнул, что утрата доверия избирателей к должностному лицу как основание его отзыва, не исключает, что к таковым могут относиться не конкретные действия (бездействие), а общая негативная оценка деятельности должностного лица без ее обоснования подлежащими проверке фактами, что противоречит Конституции РФ, ее статьям 3 (части 2 и 3), 130 (части 1 и 2), поскольку тем самым могут произвольно ставиться под сомнение результаты выборов, завершившихся избранием соответствующего должностного лица.

Утверждение о недопустимости отзыва выборного должностного лица в связи с утратой доверия, позволяет сделать вывод о том, что Конституционный Суд РФ рассматривает отзыв исключительно как меру конституционно-правовой ответственности, но не как средство выражения протестных отношений. В противном случае, по мнению Конституционного Суда РФ, речь идет о противопоставлении одного института непосредственной демократии (отзыва) другому (выборам), нарушении конституционного требования самостоятельности местного самоуправления, а также нарушении права на судебную защиту.

Очевидно, учет в законодательстве указанной позиции Конституционного Суда РФ был необходим, однако такой подход к правовому регулированию отзыва еще более ограничил его возможности как средства выражения протестных отношений. Рассматриваемый подход вызывает неоднозначную оценку.

Сравнительный анализ действующего правового механизма отзыва главы муниципального образования и процедуры удаления главы муниципального образования, наводит на мысли о присутствии в законодательстве двойных стандартов. Депутаты могут выразить протест и удалить главу муниципального образования в отставку в связи с утратой доверия, а граждане по тому же основанию отозвать главу не могут.

Полагаем использование отзыва не только как меры конституционно-правовой ответственности за конкретные противоправные действия (бездействие), факт совершения (не совершения) которых установлен в судебном порядке, но и как средства выражения протестных отношений заслуживает внимания и обсуждения и в первую очередь на научно-теоретическом уровне.

Думается, что задача данного правового института состоит не только в том, чтобы наказать «виноватого», но и в том, чтобы обратить внимание выборного должностного лица или депутата на то, что электорат не удовлетворен его работой, на необходимость пересмотра приоритетов и возможность изменения политического курса.

Нельзя не согласиться с тем, что протестные отношения являются свойством любого государственно организованного общества. Использование отзыва в качестве мирного и легального средства выражения негативного отношения к действиям выборного лица могло бы стать эффективным средством разрешения политических и социальных конфликтов, способствовало бы ответственному поведению выборных должностных лиц и депутатов,

¹⁸Постановление Конституционного Суда РФ от 02.04.2002 № 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.

укреплению их связи с избирателями и, в конечном счете, позволило бы в случае обострения общественного конфликта «выпустить пар».

Сегодня проблематика отзыва, как средства выражения мирного протеста приобретает особую актуальность. Федеральным законом от 2 мая 2012 года № 40-ФЗ¹⁹ перечень оснований досрочного прекращения полномочий высшего должностного лица субъекта (руководителя высшего исполнительного органа государственной власти субъекта РФ) был вновь дополнен таким основанием как отзыв. В соответствии с указанным Федеральным законом порядок отзыва должен регулироваться законами субъектов РФ. Однако согласно части 7.2 статьи 19 Федерального закона 06.10.1999 № 184-ФЗ²⁰ отзыв высшего должностного лица субъекта Российской Федерации (руководителя высшего исполнительного органа государственной власти субъекта Российской Федерации) возможен по одному из следующих оснований:

а) нарушение высшим должностным лицом субъекта Российской Федерации (руководителем высшего исполнительного органа государственной власти субъекта Российской Федерации) законодательства Российской Федерации и (или) законодательства субъекта Российской Федерации, факт совершения которого установлен соответствующим судом;

б) неоднократное грубое без уважительных причин неисполнение высшим должностным лицом субъекта Российской Федерации (руководителем высшего исполнительного органа государственной власти субъекта Российской Федерации) своих обязанностей, установленное соответствующим судом.

Анализ указанных положений законодательства позволяет сделать вывод о том, что отзыв высшего должностного лица субъекта в связи с утратой доверия в настоящее время также невозможен.

В связи с рассмотрением института отзыва в контексте протестных отношений следует отметить следующее. Согласно части 2.1 статьи 24 Федерального закона от 06.10.2003 № 131-ФЗ в случае, если все депутатские мандаты или часть депутатских мандатов в представительном органе муниципального образования замещаются депутатами, избранными в составе списков кандидатов, выдвинутых избирательными объединениями, отзыв не применяется.

Такой подход соответствует концепции, выработанной в правовой доктрине, в соответствии с которой отзыв (наряду с институтами наказа и отчета) определяют как составляющую императивного мандата депутатов и иных выборных должностных лиц²¹. Несмотря на то, что в научной литературе предлагаются варианты формирования механизма отзыва в условиях пропорциональной избирательной системы, однако все они являются довольно-таки спорными²². Сегодня в правовой доктрине преобладает точка зрения, согласно которой императивный мандат может быть реализован только в условиях мажоритарной избирательной системы, т.е. там, где депутат избирается в личном качестве, и, следовательно, речь может идти о его персональной ответственности перед избирателями.

Таким образом, использование института отзыва, как инструмента выражения протеста становится все более затруднительным. На смену ответственности перед избирателем приходит принцип партийной дисциплины. В связи с расширением использования пропорциональной избирательной системы на выборах муниципального уровня, Федеральный закон № 131-ФЗ «Об общих принципах...» был дополнен статьей 35.1 «Фракции в представительном органе муниципального образования», предусматривающей прекращение депутатских полномочий в

¹⁹ Федеральный закон от 02.05.2012 N 40-ФЗ "О внесении изменений в Федеральный закон "Об общих принципах организации законодательных (представительных) и исполнительных органов государственной власти субъектов Российской Федерации" и Федеральный закон "Об основных гарантиях избирательных прав и права на участие в референдуме граждан Российской Федерации"// РГ РФ. N 99. 2012.

²⁰ Федеральный закон от N 184-ФЗ "Об общих принципах организации законодательных (представительных) и исполнительных органов государственной власти субъектов Российской Федерации"// РГ РФ. N 206. 1999.

²¹См.: Петрова Н.А. Конституционно-правовой институт отзыва в Российской Федерации. Монография/ Отв. ред. докт. юр. наук, проф., засл. деятель науки Авакьян С.А. М.: 2007. С. 21.

²²См.: Там же. С. 150-151.

случае выхода депутата из фракции либо соответствующей политической партии. Такой подход к правовому регулированию ответственности депутата в свете рассмотренных изменений в законодательстве видится предсказуемым и логичным.

Очевидно, что в этом случае значение института отзыва как средства выражения протестных отношений значительно снижается. Ответственность депутата перед партией (фракцией) лишь косвенно связана с реальной оценкой работы выборного должностного лица со стороны населения. В результате сокращается круг легальных средств выражения общественного протеста. В связи с чем жители муниципального образования в значительной степени утрачивают и так недостаточно эффективные способы артикуляции своего отношения к решениям, принимаемым органами местного самоуправления, а, следовательно, и возможности влияния на своих представителей во власти.

Сложившаяся в области правового регулирования отзыва ситуация свидетельствует о снижении эффективности механизма отзыва как средства выражения протестных отношений.

Кроме того, следует отметить, что реализация принципа партийной дисциплины в законодательстве влечет ограничение возможностей депутата представительного органа для выражения протеста, ведь протестные действия в виде выхода из фракции или прекращения членства в партии являются основанием для утраты им статуса депутата.

Рассматривая вопрос текущего состояния научно-правовой доктрины и законодательства в сфере регулирования протестных отношений нельзя не отметить, что на доктринальном уровне способы и формы выражения протестных отношений связываются в первую очередь с конституционными политическими правами и свободами гражданина. В числе основных публично-политических прав и свобод, установленных Конституцией РФ²³, в качестве инструментов реализации протестных отношений можно рассматривать такие права и свободы, как свобода мысли и слова; право на информацию; право на объединение; право на манифестации; избирательное право; право на обращение.

На сегодняшний день в качестве механизма выражения несогласия с действиями органов власти все более широкое распространение приобрели различные массовые публичные акции. В связи с этим представляется целесообразным провести научно-практический анализ текущего состояния российской правовой доктрины в части конституционного права на манифестации.

Следует при этом отметить, что понятие «манифестация» на сегодняшний день имеет сугубо доктринальное употребление. В начале 90-х гг. XX в. в юридической литературе использовался термин «манифестация» как синоним демонстрации, уличного шествия и ряда других мероприятий либо как обобщающее понятие для любых выступлений под открытым небом, реже он охватывал и собрания²⁴. В настоящее время в законодательстве используется другое общее понятие – «публичное мероприятие», введенное Федеральным законом от 19.06.2004 № 54-ФЗ «О собраниях, митингах, демонстрациях, шествиях и пикетированиях».

В литературе свобода манифестаций (свобода собраний) определяется как «субъективное право, цель которого - воздействовать на государственные и общественные органы, а также органы местного самоуправления путем согласования и формирования мнения граждан и его выражения по различным вопросам общественной жизни, участия их в управлении жизнью общества и решении конкретных вопросов повседневной жизни»²⁵. При этом указывается, что «целью манифестации является доведение до сведения органов государственной власти и всего общества в целом коллективного согласия или несогласия с внутренней и внешней политикой

²³ См.: Конституционное право России. Учебный курс: учеб. курс: учеб. пособие: в 2 т./ С.А. Авакьян. – 4-е изд., перераб. И доп. М.: Норма. С. 723-747.

²⁴ Комментарий к Конституции Российской Федерации (постатейный)/ Л.В. Андриченко, С.А. Боголюбов, Н.С. Бондарь и др.; под ред. В.Д. Зорькина. 2-е изд., пересмотренное. М.: Норма. Инфра-М. 2011. СПС «КонсультантПлюс».

²⁵ Буянтуева Р.С. Понятие и сущность свободы манифестаций// Конституционное и муниципальное право. 2008. № 22. СПС «КонсультантПлюс».

государства, с действиями его отдельных органов и должностных лиц, а также с позицией или действиями каких-либо общественно-политических сил»²⁶.

Безусловно, в рамках проблематики протестных отношений интерес представляет тот аспект права на манифестации, который связан с выражением коллективного либо личного несогласия. В соответствии со статьей 31 Конституции РФ, граждане РФ имеют право собираться мирно, без оружия, проводить собрания, митинги и демонстрации, шествия и пикетирование.

В российской конституционно-правовой доктрине проблематике права на манифестации сопутствует вопрос о классификации порядка проведения собраний и других публичных мероприятий²⁷.

В Комментарий к Конституции РФ под редакцией В.Д. Зорькина указано: «большинство авторов полагают, что порядок проведения публичных мероприятий в России, равно как и в других государствах, в зависимости от степени ограничения свободы собраний можно разделить на два типа: первый - разрешительный, второй - уведомительный. Кроме того, иногда выделяется и явочный порядок. Считается, что при разрешительном порядке органы исполнительной власти имеют право при получении уведомления организаторов запретить публичное мероприятие до начала его проведения. Уведомительным называется такой порядок, при котором для проведения собрания согласия органов исполнительной власти не требуется. Вместе с тем ни в Конституции, ни в международно-правовых актах, ни в федеральном законодательстве о такой классификации даже не упоминается»²⁸.

В новейшей истории России подход к правовому регулированию порядка проведения публичных мероприятий неоднократно менялся²⁹. Первоначально Указом Президиума Верховного Совета СССР от 28 июля 1988 года устанавливался разрешительный порядок в чистом виде. Затем Указом Президента РФ от 24 мая 1993 года (в ред. от 28 октября 1998 г.) было утверждено Временное положение о порядке уведомления органов исполнительной власти города Москвы о проведении митингов, уличных шествий, демонстраций и пикетирования на улицах, площадях и в иных открытых общественных местах города. Указанное положение устанавливало уведомительный порядок реализации права на проведение публичных мероприятий, означающий отсутствие требования о получении организаторами мероприятия специального разрешения властей³⁰.

Давая характеристику действующему Федеральному закону от 19 июня 2004 года № 54 «О собраниях, митингах, демонстрациях, шествиях и пикетированиях» авторы Комментария к Конституции РФ под редакцией Ю.А. Дмитриева утверждают, что указанный Федеральный закон устанавливает «единый уведомительный порядок проведения публичных мероприятий на территории Российской Федерации»³¹.

Профессор Н.В. Витрук также оценивает действующий порядок проведения манифестаций как уведомительный. При этом исследователь комментирует свою позицию следующим образом: «Желающий использовать конкретное право (либо правомочие) ставит об этом в известность компетентный орган. Так, организаторы митинга или демонстрации обязаны лишь уведомить в установленные сроки орган публичной власти о проведении митинга или демонстрации. Если орган публичной власти сочтет возможным осуществление права конкретным лицом, то он не принимает никакого решения, и по истечении определенного срока лицо может осуществить свое право. Если же компетентный орган сочтет по каким-либо причинам нежелательным реализацию права данным лицом в сложившейся конкретной ситуации, то он принимает решение,

²⁶ Там же.

²⁷ Комментарий к Конституции Российской Федерации (постатейный)/ Л.В. Андриченко, С.А. Боголюбов, Н.С. Бондарь и др.; под ред. В.Д. Зорькина. 2-е изд., пересмотренное. М.: Норма. Инфра-М. 2011. С. 296-297.

²⁸ Там же. С. 297.

²⁹ Конституция Российской Федерации. Научно-практический комментарий (постатейный)/ М.П. Авдеенкова, Н.И. Беседкина, А.Н. Головистикова и др.; под ред. Ю.А. Дмитриева. М.: Юстицинформ. 2007. СПС «КонсультантПлюс».

³⁰ Там же.

³¹ Там же.

запрещающее пользование правом, т.е. выносит запрещающий правоприменительный акт»³². В связи с изложенным возникает вопрос, чем отличается описанный порядок реализации права от разрешительного? Ведь и в первом и во втором случае уполномоченный орган может запретить проведение публичного мероприятия. Из определения разрешительного порядка реализации политических прав и свобод, данного профессором Н.В. Витруком, следует, что такой порядок предусматривает значительное усмотрение должностного лица.

Однако, думается, что наличие значительной степени усмотрения должностного лица в случаях, когда речь идет о реализации прав человека и граждан, в принципе является дефектом правового регулирования и вряд ли должно рассматриваться как особый порядок реализации этих прав. Как отмечается в литературе, на сегодняшний день нет единства мнений по вопросу о том, какой порядок проведения публичных мероприятий действует в Российской Федерации³³.

По общему правилу, установленному частью 1 статьи 7 Федерального закона «О собраниях...», организатор публичного мероприятия подает уведомление о его проведении в письменной форме в орган исполнительной власти субъекта Российской Федерации или орган местного самоуправления в срок не ранее 15 и не позднее 10 дней до дня проведения публичного мероприятия. Частью 3 статьи 7 устанавливается перечень сведений, которые в обязательном порядке должны быть отражены в уведомлении, среди них цель публичного мероприятия, место и время его проведения, предполагаемое количество участников и др.

Статья 12 Федерального закона «О собраниях...» предусматривает обязанности уполномоченного органа исполнительной власти или органа местного самоуправления при получении им уведомления. В частности, соответствующий орган власти обязан довести до сведения организатора публичного мероприятия в течение трех дней со дня получения уведомления о проведении публичного мероприятия обоснованное предложение об изменении места и (или) времени проведения публичного мероприятия, а также предложения об устранении организатором публичного мероприятия несоответствия указанных в уведомлении целей, форм и иных условий проведения публичного мероприятия требованиям настоящего Федерального закона (пункт 2 части 1 статьи 12).

При этом в соответствии с частью 5 статьи 5 рассматриваемого Федерального закона организатор публичного мероприятия не вправе проводить его, если уведомление о проведении публичного мероприятия не было подано в срок либо если с органом исполнительной власти субъекта РФ или органом местного самоуправления не было согласовано изменение по их мотивированному предложению места и (или) времени проведения публичного мероприятия.

Данные положения законодательства явились предметом рассмотрения Конституционного Суда РФ. В 2009 году в Конституционный Суд РФ обратились граждане Лашманкин А.В., Шадрин Д.П. и Шимоволос С.М. По мнению заявителей, оспариваемое ими положение части 5 статьи 5 Федерального закона «О собраниях...», как устанавливающее, что орган исполнительной власти субъекта РФ или орган местного самоуправления может выдвинуть организаторам публичного мероприятия предложение изменить место и (или) время его проведения, а организаторы не вправе проводить данное мероприятие, если изменение не было согласовано с названными органами публичной власти, фактически предусматривает разрешительный порядок проведения публичных мероприятий, что противоречит статьям 19, 31 и 55 Конституции РФ.

Высшей судебный орган конституционного контроля не увидел в рассматриваемых положениях Закона признаков разрешительного порядка. Конституционный Суд РФ обратил внимание на использование в части 5 статьи 5 Федерального закона «О собраниях...» таких понятий, как «мотивированное предложение» и «согласование». Как указано в Определении от 02.04.2009 № 484-О-П, по смыслу данного положения орган публичной власти не может запретить (не разрешить) проведение публичного мероприятия, - он вправе лишь предложить изменить

³² См.: Витрук Н.В. Общая теория правового положения личности. М.: НОРМА, 2008. СПС «КонсультантПлюс».

³³ Комментарий к Конституции Российской Федерации (постатейный) / Л.В. Андриченко, С.А. Боголюбов, Н.С. Бондарь и др.; под ред. В.Д. Зорькина. 2-е изд., пересмотренное. М.: Норма. Инфра-М. 2011. СПС «КонсультантПлюс».

место и (или) время его проведения, причем такое предложение обязательно должно быть мотивированным и вызываться либо необходимостью сохранения нормального и бесперебойного функционирования жизненно важных объектов коммунальной или транспортной инфраструктуры, либо необходимостью поддержания общественного порядка, обеспечения безопасности граждан (как участников публичного мероприятия, так и лиц, которые могут находиться в месте его проведения в определенное для этого время), либо иными подобными причинами³⁴.

Оспариваемое законоположение, предусматривая полномочие органов публичной власти внести мотивированное предложение об изменении места и (или) времени публичного мероприятия и указывая на необходимость согласования данного предложения с его организаторами, предполагает, что предложенный вариант проведения публичного мероприятия делает возможным достижение правомерных целей этого мероприятия в том месте и (или) в то время, которые соответствуют его социально-политическому значению. Кроме того, Конституционный Суд РФ напомнил, что организаторы публичного мероприятия также обладают правом на судебную защиту.

Данная позиция Конституционного Суда РФ видится неоднозначной. Анализ содержания части 5 статьи 5 Федерального закона «о собраниях...» позволяет сделать обоснованное предположение о том, что несогласование публичного мероприятия с уполномоченным органом фактически влечет запрет на его проведение. Кроме того, рассматриваемый Федеральный закон содержит и иные «запретительные» нормы.

Так, в части 2 статьи 8 Федерального закона «О собраниях...» установлен перечень мест, в которых проведение публичного мероприятия запрещается:

1) территории, непосредственно прилегающие к опасным производственным объектам и к иным объектам, эксплуатация которых требует соблюдения специальных правил техники безопасности;

2) путепроводы, железнодорожные магистрали и полосы отвода железных дорог, нефте-, газо- и продуктопроводов, высоковольтных линий электропередачи;

3) территории, непосредственно прилегающие к резиденциям Президента РФ, к зданиям, занимаемым судами, к территориям и зданиям учреждений, исполняющих наказание в виде лишения свободы;

4) пограничная зона, если отсутствует специальное разрешение уполномоченных на то пограничных органов.

В этом случае в соответствии с частью 3 статьи 12 орган исполнительной власти субъекта РФ или орган местного самоуправления отказывает в согласовании проведения публичного мероприятия.

Приведенные положения законодательства также дают повод усомниться в уведомительном характере порядка проведения публичных мероприятий. Однако следует отметить, что и разрешительный порядок проведения публичных мероприятий не вступает в противоречие с общепризнанными принципами и нормами международного права. Как указано в Комментарий к Конституции РФ под редакцией В.Д. Зорькина, «с точки зрения стандартов Совета Европы необходимость получения предварительного разрешения на проведение собраний в общественных местах тоже не противоречит существу данного права. Эта процедура соответствует предписаниям ст. 11 Конвенции о защите прав человека и основных свобод, если власти используют ее для обеспечения мирного характера собраний. В тех случаях, когда соответствующие органы власти полагают, что планируемое собрание не будет носить мирный характер, или когда это становится

³⁴ Определение Конституционного Суда РФ от 02.04.2009 № 484-О-П «По жалобе граждан Лашманкина Александра Владимировича, Шадрина Дениса Петровича и Шимоволоса Сергея Михайловича на нарушение их конституционных прав положением части 5 статьи 5 Федерального закона "О собраниях, митингах, демонстрациях, шествиях и пикетированиях»// Вестник Конституционного Суда РФ. № 6. 2009.

очевидным в процессе его проведения, запрет на проведение собрания или его прекращение не противоречат п. 1 ст. 11 Конвенции»³⁵.

В связи с рассмотрением вопроса реализации права на манифестации как средства выражения протестных отношений большой интерес представляет подготовленный в 2007 году Доклад Уполномоченного по правам человека в Российской Федерации В.П. Лукина «О соблюдении на территории Российской Федерации конституционного права на мирные собрания»³⁶.

Введенный Федеральным законом «О собраниях...» порядок проведения публичных мероприятий в Докладе оценивается, как уведомительный при этом указывается, что суть нововведения в том, что, согласно пункту 7 статьи 2 этого Закона, организатор публичного мероприятия не испрашивает у органа исполнительной власти или местного самоуправления разрешения на его проведение, а лишь информирует о своих намерениях.

Рассмотренное нами выше положение части 5 статьи 5 Уполномоченный по правам человека называет «лазейкой, позволяющей властям не допустить проведения публичного мероприятия, запретить которое они формально не могут».

Относительно предложения соответствующего органа публичной власти об изменении места и времени его проведения В.П. Лукин отмечает, что «основания для подобного предложения Закон не конкретизирует, скупое указывая лишь на то, что они должны быть мотивированными (ч. 5 ст. 5) или обоснованными (п. 2 ч. 1 ст. 12). На этом фоне сложился и действует бесконечно широкий спектр объяснений невозможности (нежелательности) проведения публичного мероприятия именно в том месте и в то время, о которых уведомляют его организаторы. Лишь немногие из этих объяснений убедительны и понятны. Большинство же, напротив, искусственны, а то и просто анекдотичны. Ясно, однако, что «мотивированность» и «обоснованность» - понятия сугубо оценочные. Обвинение органов власти в том, что они применяют их тенденциозно или без должной изобретательности, сплошь и рядом может оказаться недоказуемым»³⁷.

Профессор Н.М. Добрынин, говоря о порядке проведения публичных мероприятий, отмечает «уведомительным данный порядок можно назвать с большой долей условности, поскольку он предусматривает согласование (оно же санкционирование, разрешение) властями публичного мероприятия. У административных органов значительно расширился набор «технологий», применяемых для недопущения публичных мероприятий, в том числе со ссылкой на «насильственное изменение конституционного строя...»³⁸.

Таким образом, в правовой доктрине отсутствует единый подход к оценке действующего порядка организации публичных мероприятий. Преобладающей является точка зрения, согласно которой существующий порядок является уведомительным. Однако, принимая во внимание полномочия органов исполнительной власти по несогласованию публичного мероприятия, а также последние изменения в законодательстве о собраниях, митингах, шествиях и пикетированиях³⁹, ужесточившие ответственность (существенно и в разы!) за нарушение установленного порядка организации либо проведения собрания, митинга, демонстрации, шествия или пикетирования, вряд ли можно не заметить присутствие элементов разрешительного порядка. Кроме того, в

³⁵ Комментарий к Конституции Российской Федерации (постатейный)/ Л.В. Андриченко, С.А. Боголюбов, Н.С. Бондарь и др.; под ред. В.Д. Зорькина. 2-е изд., пересмотренное. М.: Норма. Инфра-М. 2011. С. 298.

³⁶ Специальный доклад Уполномоченного по правам человека в Российской Федерации "О соблюдении на территории Российской Федерации конституционного права на мирные собрания" // РГ. 2007. 28 июня.

³⁷ Специальный доклад Уполномоченного по правам человека в Российской Федерации "О соблюдении на территории Российской Федерации конституционного права на мирные собрания" // РГ. 2007. 28 июня.

³⁸ Добрынин Н.М. Конституционализм и правовое государство: теория и практика взаимосвязи// Конституционное и муниципальное право. 2012. № 3. СПС «КонсультантПлюс».

³⁹ Федеральный закон от 08.06.2012 N 65-ФЗ «О внесении изменений в Кодекс Российской Федерации об административных правонарушениях и Федеральный закон «О собраниях, митингах, демонстрациях, шествиях и пикетированиях»// СЗ РФ. 2012. N 24. Ст. 3082.

литературе приводится ряд примеров, когда на уровне субъектов РФ фактически устанавливается разрешительный порядок проведения публичных мероприятий⁴⁰.

В настоящее время правовая доктрина при оценке порядка проведения публичных мероприятий балансирует между уведомительным и разрешительным порядками, склоняясь то к одному, то к другому. Причина в отсутствии в законодательстве единой, последовательной, четко оформленной концепции права на манифестации. Законодатель пытается идти на компромиссы, превращая правовой институт в гибрид. В результате содержание правовых норм уже не является ясно определенным, что дает возможности для злоупотреблений со стороны правоприменителя и создает условия для нарушения прав граждан.

В свете последних изменений в законодательстве большой интерес также представляет право граждан на объединение (свобода объединения) как форма выражения протестных отношений. Свобода объединения означает «право лица объединять других лиц, присоединяться к уже существующему объединению и выходить из него, участвовать в деятельности объединения, требовать признания правового статуса созданного объединения, прежде всего со стороны государства и также всеми другими лицами, независимо от формы, вида»⁴¹.

Безусловно, цели объединения могут быть различными. Довольно часто именно общественные объединения являются активными участниками протестных отношений.

Помимо Конституции РФ к ключевым нормативным актам, регулиующим право на объединение, относятся Федеральный закон от 19.05.1995 № 82-ФЗ «Об общественных объединениях»⁴², Федеральный закон от 12.01.1996 № 7-ФЗ «О некоммерческих организациях»⁴³, Федеральный закон от 11.07.2001 № 95-ФЗ «О политических партиях»⁴⁴ и др. За последнее время наиболее существенные и спорные изменения вносились именно в законодательство о политических партиях и некоммерческих организациях.

В новейшей истории доктринальный подход и правовое регулирование статуса, порядка создания и деятельности политических партий как формы общественных объединений в Российской Федерации претерпел существенные метаморфозы. Подробнейшим образом данная проблематика рассматривается в работе профессора С.А. Авакьяна «Конституционно-правовой статус политических партий в России»⁴⁵.

В 2012 году после проведения парламентских и президентских выборов были приняты поправки в Федеральный закон «О политических партиях»⁴⁶. Указанные изменения были направлены на либерализацию законодательства о политических партиях. Безусловно, важнейшая новелла касалась их численности.

Следует отметить, что первая редакция Закона «О политических партиях» устанавливала минимальную «планку» в 10 тыс. чел. Поправки, внесенные в Закон в 2004 году, закрепили правило о 50 тыс. членах партии и необходимости наличия не менее чем в половине субъектов РФ региональных отделений не менее 500 членов в каждом, а в остальных субъектах РФ – не менее 250 членов партии в каждом отделении. Наконец, согласно Федеральному закону «О политических партиях» в предыдущей редакции с 1 января 2012 года численность политической партии должна была составлять не менее сорока тысяч членов партии, и не менее 400 членов партии в не менее, чем в половине региональных отделений, а в остальных не менее 150 членов. В соответствии с новеллами 2012 года в политической партии должно состоять не менее пятисот членов партии с учетом требований, предусмотренных пунктом 6 статьи 23 Федерального закона

⁴⁰ Солодов И.А. Административно-правовое регулирование процедур проведения публичных мероприятий// Административное и муниципальное право. 2009. № 7. СПС «КОНсультантПлюс».

⁴¹ Комментарий к Конституции Российской Федерации (постатейный)/ Л.В. Андриченко, С.А. Боголюбов, Н.С. Бондарь и др.; под ред. В.Д. Зорькина. 2-е изд., пересмотренное. М.: Норма. Инфра-М. 2011.

⁴² Федеральный закон 19.05.1995 № 82-ФЗ «Об общественных объединениях»// РГ РФ. № 100. 1995.

⁴³ Федеральный закон от 12.01.1996 № 7-ФЗ «О некоммерческих организациях»//РГ РФ. № 14. 1996.

⁴⁴ Федеральный закон от 11.07.2001№ 95-ФЗ «О политических партиях»// РГ РФ. №

⁴⁵ Авакьян С.А. Конституционно-правовой статус политических партий в России. М.: «Норма». 2011.

⁴⁶ См.: Саликов М.С. Партийная система России: динамика конституционно-правового регулирования // Российский юридический журнал. 2012. N 4. СПС «КонсультантПлюс».

«О политических партиях». Уставом политической партии могут быть установлены требования к минимальной численности членов политической партии в региональных объединениях⁴⁷.

Указанные изменения в настоящее время не имеют однозначной оценки в научной литературе. С одной стороны, процесс создания и деятельности политических партий значительно упростился (этому способствует также ряд других менее заметных изменений). С другой стороны, как отмечает профессор М.С. Саликов, говоря о федеральной политической партии с минимальной численностью членов в 500 человек, «такая партия не сможет быть реальной силой не только на общенациональном уровне, но и даже на региональном и в большинстве случаев на муниципальном. Появление большого числа политических партий размоет политический ландшафт и в значительной мере дезориентирует избирателя»⁴⁸.

Другие существенные новеллы в законодательстве, регулирующем вопросы реализации права на объединение, коснулись Федерального закона «О некоммерческих организациях». А именно, с 21 ноября 2012 года вступают в силу положения Федерального закона от 20.07.2012 № 121-ФЗ «О внесении изменений в отдельные законодательные акты РФ в части регулирования деятельности некоммерческих организаций, выполняющих функции иностранного агента»⁴⁹.

Указанный Федеральный закон ввел понятие некоммерческой организации, выполняющей функции иностранного агента. Согласно Закону таковой является российская некоммерческая организация, которая получает денежные средства или 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 ОАО с государственным участием и их дочерних обществ), и которая участвует, в том числе в интересах иностранных источников, в политической деятельности, осуществляемой на территории Российской Федерации.

На организацию, выполняющую функции иностранного агента, возлагается обязанность подать заявление о включении ее в реестр такого рода организаций, сопровождать издаваемые ею материалы информацией о том, что организация выполняет функции иностранного агента, ежегодно представлять в уполномоченный орган финансовую отчетность с аудиторским заключением, один раз в полгода размещать сведения о своей деятельности в сети Интернет.

Очевидно, что введение ограничений в деятельности некоммерческих организаций с иностранным участием обусловлено опасениями, связанными с волной «цветных» революций, прокатившихся в мире. Безусловно, указанные опасения не беспочвенны. Тем не менее, «в равной степени неверными представляются как высказывания о том, что все участники проводимых в стране митингов выступают в качестве агентов иностранного влияния, так и отрицание попыток оказать влияние со стороны зарубежных государств на формирование и перевод в реальные политические действия протестных настроений»⁵⁰.

Рассмотренные новеллы в законодательстве о праве на объединение сегодня привлекают внимание общественности, государственных деятелей и ученых. Думается, что в скором времени данная проблематика получит глубокую разработку в правовой доктрине.

Одним из важнейших конституционно-правовых способов защиты прав и свобод граждан является также их право на обращение в органы публичной власти⁵¹.

⁴⁷ См.: Там же.

⁴⁸ См.: Саликов М.С. Партийная система России: динамика конституционно-правового регулирования // Российский юридический журнал. 2012. N 4. СПС «КонсультантПлюс».

⁴⁹ Федеральный закон от 20.07.2012 № 121-ФЗ «О внесении изменений в отдельные законодательные акты РФ в части регулирования деятельности некоммерческих организаций, выполняющих функции иностранного агента»// РГ РФ № 166. 2012.

⁵⁰ Лебедев В.А., Киреев В.В. Главное – конституционализм! (Пути развития российской демократии)// Конституционное и муниципальное право. 2012. № 2. СПС «КонсультантПлюс».

⁵¹ Нарутто С.В. Обращение граждан в Конституционный Суд Российской Федерации: научно-практическое пособие. М.: Норма, Инфра-М, 2011. СПС «КонсультантПлюс».

Нормативная конституционная характеристика комментируемого права обнаруживает его сложную юридическую природу как основного права, обладающего всеми характеристиками субъективных правомочий и отражающего в этом качестве не только личную, но и публичную потребность индивида в эффективной организации государственной и общественной жизни⁵².

Как правило, граждане направляют в органы публичной власти обращения в том случае, если их что-то не устраивает в работе указанных структур. Часто поводом для этого служат противоправные действия и решения органов публичной власти и должностных лиц. Таким образом, право на обращение может выступать в качестве формы выражения протеста.

Порядок реализации данного права регулируется Федеральным законом от 02.05.2006 № 59-ФЗ «О порядке рассмотрения обращений граждан Российской Федерации»⁵³. Как отмечается в литературе, «Закон в определенной мере традиционен, поскольку обращения были, есть и будут, и назначение акта – стать развитием конституционных основ и установить порядок работы с обращениями»⁵⁴.

Федеральным законом от 02.05.2006 № 59-ФЗ определяются ключевые процедурные моменты, связанные с рассмотрением обращений граждан. В частности, устанавливаются сроки регистрации и рассмотрения обращений. В соответствии с частью 2 статьи 8 письменное обращение подлежит обязательной регистрации в течение трех дней с момента поступления в государственный орган, орган местного самоуправления или должностному лицу. Согласно части 1 статьи 12 указанного Федерального закона письменное обращение рассматривается в течение 30 дней со дня регистрации.

Федеральный закон предусматривает три вида обращений граждан: предложение, заявление и жалобу. Анализ содержания определений соответствующих видов обращений (статья 4 Федерального закона от 02.05.2006 № 59-ФЗ) позволяет сделать вывод о том, что протестные отношения, как правило, объективируются в форме заявлений и жалоб.

Важным условием свободного участия в протестных отношениях являются гарантии безопасности гражданина в связи с обращением. Соответствующие нормы в российском законодательстве присутствуют. В части 6 статьи 8 Федерального закона от 02.05.2006 № 59-ФЗ предусмотрен запрет направления жалобы на рассмотрение в государственный орган, орган местного самоуправления или должностному лицу, решение или действие (бездействие) которых обжалуется.

Кроме того, согласно части 1 статьи 6 данного Федерального закона запрещается преследование гражданина в связи с его обращением в государственный орган, орган местного самоуправления или к должностному лицу с критикой деятельности указанных органов или должностного лица либо в целях восстановления или защиты своих прав, свобод и законных интересов либо прав, свобод и законных интересов других лиц.

Как отмечается в Комментарий к Федеральному закону «О порядке рассмотрения обращений граждан Российской Федерации», подготовленном Бондарчуком Р.Ч. и Прокопьевым Е.В., Уголовный кодекс РСФСР 1960 года содержал санкцию за умышленное ущемление должностным лицом прав и охраняемых законом интересов гражданина, связанное с преследованием его за подачу в установленном порядке предложений, заявлений, жалоб либо за содержащуюся в них критику или за выступление с критикой в иной форме. В связи с принятием в 1996 году ныне действующего Уголовного кодекса РФ данный состав преступления был декриминализован. Сегодня это положение существует в законодательстве в несколько модифицированном виде. Статьи 285 и 286 действующего Уголовного кодекса РФ устанавливают санкции за

⁵² Комментарий к Конституции Российской Федерации (постатейный)/ Л.В. Андриченко, С.А. Боголюбов, Н.С. Бондарь и др.; под ред. В.Д. Зорькина. 2-е изд., пересмотренное. М.: Норма. Инфра-М. 2011. СПС «КонсультантПлюс».

⁵³ Федеральным законом от 02.05.2006 № 59-ФЗ «О порядке рассмотрения обращений граждан Российской Федерации»// СЗ РФ. 2006. № 19. Ст. 2060.

⁵⁴ Конституционное право России. Учебный курс: учеб. Пособие: в 2 т./ С.А. Авакьян – 4-е изд., перераб. И доп. М.: Норма. Инфра-М. С. 748.

злоупотребление или превышение должностных полномочий, в том числе и в случаях преследования граждан в связи с их обращениями в орган государственной власти, местного самоуправления или к должностному лицу⁵⁵.

Федеральный закон помимо простой письменной формы обращения допускает форму электронного документа. Как отмечается в литературе, в качестве электронного документа должно выступать даже не электронное письмо, а заполненная электронная форма, предлагаемая на сайте соответствующего органа⁵⁶.

В связи с проникновением в повседневную жизнь россиян Интернета обращение как форма реализации протестных отношений получает свое дальнейшее развитие. Однако указанные изменения не сразу находят отражение в законодательстве и в доктрине.

Так, постановлением Правительства Российской Федерации от 26 июля 2012 года № 773⁵⁷ была образована Правительственная комиссия по координации деятельности открытого правительства. Комиссия ведет подготовительные работы по формированию системы «Открытое правительство». Это новый институт для России. Главным образом задача Открытого правительства состоит в создании системы общественного контроля за деятельностью органов публичной власти, налаживания «обратной связи» между населением и исполнительной властью. Стратегическое предназначение Открытого правительства состоит, в том числе в направлении протестной активности в легальное русло. Основным инструментом работы Открытого правительства должны стать Интернет-технологии. С помощью электронных систем граждане получают возможность обращаться в органы власти, смогут давать оценку работе должностных лиц, жаловаться на недостатки в их деятельности, вносить предложения по повышению ее эффективности.

Некоторые результаты формирования системы «Открытое правительство» сегодня можно увидеть на примере отдельных субъектов РФ. Так, Правительство Москвы создало несколько информационных Интернет-порталов («Наш город», «Наши дороги» и др.), на которые граждане могут направлять обращения и жалобы на действия местных властей, обращать внимание на недочеты в их работе.

Порядок рассмотрения обращений в рамках системы «Открытого правительства» в настоящее время не урегулирован законодательно. Согласно части 3 статьи 7 Федерального закона от 02.05.2006 № 59-ФЗ в обращении в форме электронного документа гражданин в обязательном порядке указывает свои фамилию, имя, отчество. Кроме того, согласно части 1 статьи 7 рассматриваемого Федерального закона гражданин в своем письменном обращении в обязательном порядке указывает либо наименование государственного органа или органа местного самоуправления, в которые направляет письменное обращение, либо фамилию, имя, отчество соответствующего должностного лица, либо должность соответствующего лица.

Однако, как можно убедиться на примере портала управления городом «Наш город»⁵⁸, граждане далеко не всегда подписывают свои обращения в соответствии с требованиями Федерального закона. Зачастую в обращении указывается просто имя или инициалы. Кроме того, обращения, как правило, не имеют конкретного адресата, в них только озвучиваются недочеты в работе городских органов власти. Тем не менее официальные ответы на указанные обращения представители органов исполнительной власти представляют, и эти ответы также находятся в широком доступе.

Таким образом, работа с обращениями граждан через официальные информационные порталы строится совершенно в особом формате. При этом порядок реализации права на

⁵⁵ Бондарчук Р.Ч., Прокопьев Е.В. Комментарий к Федеральному закону "О порядке рассмотрения обращений граждан Российской Федерации". М.: Юстицинформ. 2007. СПС «КонсультантПлюс».

⁵⁶ Смушкин А.Б. Комментарий к Федеральному закону от 2 мая 2006 г. N 59-ФЗ "О порядке рассмотрения обращений граждан Российской Федерации/ постатейный. 2-е издание. СПС «КонсультантПлюс». 2010.

⁵⁷ Постановление Правительства РФ от 26.07.2012 N 773 «О Правительственной комиссии по координации деятельности открытого правительства»// СПС «КонсультантПлюс».

⁵⁸ http://gorod.mos.ru/index.php?show=objects&action=show&id=252252&id_comment=126969#126969

обращение в таком формате не урегулирован законодательно. Думается, что анализ новейших институтов взаимодействия власти и общества на уровне правовой доктрины, в том числе исследование проблематики работы с обращениями граждан в системе «Открытое правительство», является необходимым условием совершенствования законодательства и правоприменительной практики в данной области.

Подводя итоги, необходимо дать общую характеристику состоянию современной российской правовой доктрины в сфере протестных отношений. На сегодняшний день проблематика протестных отношений не имеет достаточно разработанного понятийного аппарата, в частности, не имеют устоявшегося научного определения такие понятия как «протестные отношения», «оппозиция», «гражданское неповиновение», «политический протест» и др.

Кроме того, в науке преобладает узкий подход к пониманию протестных отношений, как отношений непременно участником которых является оппозиция. Как было показано в настоящей работе, данный подход является не совсем корректным, так как в качестве субъектов протеста могут выступать и лица (в том числе должностные), не относящиеся к представителям оппозиции. Это обстоятельство часто не учитывается исследователями.

Недостаточное внимание в правовой науке отводится анализу институтов конституционно-правовой (муниципально-правовой) ответственности, как средств выражения протеста. Между тем, к примеру, удаление главы муниципального образования в отставку и отзыв выборного должностного лица, являясь формами конституционной ответственности, позволяют носителям протестных настроений артикулировать протест и направить его в легальное русло.

Следует также отметить, что правовая доктрина не всегда «успевает» за развитием новых форм выражения протестных отношений. К примеру, не получил пока доктринальной оценки правовой статус обращений граждан, направляемых на специализированные Интернет-порталы, созданные в целях осуществления общественного контроля за деятельностью органов исполнительной власти, не подвергаются научному анализу такие формы выражения протеста как ношение белых ленточек и т.п.

В заключение необходимо также отметить, что в настоящее время законодатель все большее внимание уделяет не средствам выражения протеста, а механизмам предупреждения протестных отношений, т.е. инструментам, не позволяющим протестным отношениям возникнуть и развиваться, а превращающим их в иного рода конструктивные действия, к таковым относится упомянутая нами попытка создания системы «Открытое правительство», введение института общественного обсуждения законопроектов, законодательная инициатива по вопросу о введении повсеместной выборности глав муниципальных образований и др. Однако в научной литературе, как правило, такие изменения «не привязываются» к проблематике протестных отношений. Думается, научно-практический анализ инструментов предупреждения протестных отношений должен стать новым отдельным направлением развития правовой доктрины.