

Юридический факультет МГУ имени М.В.Ломоносова

Актуальные проблемы развития гражданского общества глазами молодых ученых

МОНОГРАФИЯ

Под общ. ред. проф. С.А. АВАКЬЯНА

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

Москва
ЮСТИЦИНФОРМ
2015

УДК 316.42

ББК 60.5

А43

Авторы:

Авакьян С.А., доктор юридических наук, профессор – Предисловие

Прудентов Р.В. – глава 1

Минина Н.В. – глава 5

Болдырев О.Ю. – глава 2

Аленькин И.В. – глава 6

Величинская Ю.Н. – глава 3

Примакова Т.О. – глава 7

Салихов Д.Р. – глава 4

Зенин Г.Е. – глава 8

A43 Актуальные проблемы развития гражданского общества глазами молодых ученых: Монография / Под общ. ред. проф. С.А. Авакьяна. – М.: Юстицинформ, 2015. - 372 с.

ISBN 978-5-7205-1318-4

Предлагаемая вниманию читателя монография «Актуальные проблемы развития гражданского общества глазами молодых ученых» подготовлена в рамках выполнения Гранта Российского научного фонда аспирантами кафедры конституционного и муниципального права юридического факультета МГУ имени М.В. Ломоносова. Авторы охватили наиболее важные проблемы и аспекты проблематики гражданского общества: толкование гражданского общества как социально-политической реальности; конституционно-правовые аспекты социально-экономического обеспечения формирования гражданского общества; свобода общественного мнения как условие развития гражданского общества; плюрализм протестных суждений и действий как предпосылка формирования демократического гражданского общества; метод соглашений и уступок как важнейший фактор развития институтов гражданского общества; правозащитные некоммерческие объединения и их роль в гражданском обществе; правовое обеспечение использования информационных технологий в процессе участия граждан в управлении делами общества и государства; сочетание гражданского и парламентского контроля в системе влияния на общественно-политические процессы и государство.

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

Ключевые слова: гражданское общество, экономические основы, демократия, протестные отношения, согласование, общественные объединения, некоммерческие организации, информация, инициативы, парламентский контроль, общественные контроль.

УДК 316.42

ББК 60.5

ISBN 978-5-7205-1318-4

© 000 «Юстицинформ», 2015

GENERAL EDITOR PROF. S.A. AVAKYAN

Topical Issues of Civil Society's Development through Young Scholars' Eyes

MONOGRAPH

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

Moscow
YUSTITSINFORM
2015

УДК 316.42
ББК 60.5
А43

Authors:

Avakyan S.A. , doctor of Law, Professor – Preface	
Prudentov R.V. – Chapter 1	Minina N.V. – Chapter 5
Boldyrev O.Yu. – Chapter 2	Alenkin I.V. – Chapter 6
Velichinskaya Yu.N. – Chapter 3	Primakova T.O. – Chapter 7
Salikhov D.R. – Chapter 4	Zenin G.E. – Chapter 8

A43 Topical Issues of Civil Society's Development through Young Scholars' Eyes: Monograph / General editor Prof. S.A. Avakyan. – M.: Yustitsinform, 2015. - 372 p.

ISBN 978-5-7205-1318-4

This monograph titled “Topical Issues of Civil Society's Development through Young Scholars' Eyes” is prepared in pursuance of the Grant from the Russian Science Foundation by PhD students of the Constitutional and Municipal Law Department of the Lomonosov Moscow State University. The authors embraced the most important problems and dimensions of civil society: interpretation of civil society as social and political reality; constitutional law aspects of social and economic background for formation of civil society; freedom of public opinion as a condition for development of civil society; pluralism of protest perceptions and actions as a prerequisite for formation of democratic civil society; method of agreements and concessions as the most important evolution factor for the civil society institutions; human rights nonprofit associations and their role in civil society; legal framework for using information technologies in the process of civic engagement in managing state and society affairs; combination of civic and parliamentary control within the system of influence on the social and political processes and the state.

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 civil society, constitutional law and politics.

Keywords: Civil society, the economic foundations of democracy, protest relations, coordination, public associations, non-profit organizations, information initiatives, parliamentary control, public control.

УДК 316.42
ББК 60.5

ISBN 978-5-7205-1318-4

© Yustitsinform, 2015

СОДЕРЖАНИЕ

Предисловие (<i>Авакьян С.А.</i>).....	11
Глава 1. Гражданское общество как социально-политическая реальность, регулирующая и регулируемая система (<i>Прудентов Р.В.</i>).....	13
§ 1. Теоретические основы гражданского общества	14
§ 2. Местное самоуправление: регулируемая система или реальность?	23
§ 3. Гражданское общество как регулируемая система.....	30
§ 4. Социально-политическая реальность гражданского общества	42
Глава 2. Конституционно-правовые аспекты социально-экономического обеспечения формирования гражданского общества (<i>Болдырев О.Ю.</i>)	53
§ 1. Социально-философские и социально-экономические основы гражданского общества.....	53
§ 2. Нормативно-правовые механизмы сглаживания социального неравенства	64
§ 3. Гражданское общество и социальное государство: конституционно-правовые аспекты.....	78
§ 4. Конституционно-правовые механизмы обеспечения социально-экономического фундамента гражданского общества	89
Глава 3. Свобода общественного мнения как условие развития гражданского общества: конституционно-правовой взгляд (<i>Величинская Ю.Н.</i>).....	108
§ 1. Гражданское общество и свобода общественного мнения: точки пересечения на плоскости конституционного права.....	108
§ 2. Конституционно-правовые пути и средства обеспечения свободы общественного мнения	120

Глава 4. Плюрализм протестных суждений и действий как предпосылка формирования демократического гражданского общества (Салихов Д.Р.).....	164
§ 1. О характере общественного протеста	164
§ 2. Право на сопротивление угнетению как исторически первая легальная форма протестного поведения.....	170
§ 3. Современная демократия протестных отношений: к построению теории и решению практических вопросов	173
§ 4. Протестные отношения, конституционные споры и гражданское неповиновение: в поисках общего и различного	185
§ 5. Типология протеста в законодательстве и конституционной практике	189
§ 6. Протестное поведение: на пути к построению диалога между властью и гражданским обществом	193
Глава 5. Метод соглашений и уступок как важнейший фактор развития институтов гражданского общества (Минина Н.В.).....	203
§ 1. Вводные пояснения.....	203
§ 2. Практика соглашений.....	207
Глава 6. Правозащитные некоммерческие объединения как структурный элемент гражданского общества (Аленькин И.В.).....	243
§ 1. К вопросу о понятии правозащитных некоммерческих объединений.....	246
§ 2. Нормативные основы	
§ 3. Деятельность негосударственных некоммерческих правозащитных объединений	264
§ 4. Проблемные аспекты регистрации, статуса и деятельности ННПО	283

Глава 7. Правовое обеспечение использования информационных технологий в процессе участия граждан в управлении делами общества и государства (Примакова Т.О.)..... 305

§ 1. Информационные технологии как средства обеспечения участия граждан в управлении делами общества и государства 306

§ 2. Российская общественная инициатива 311

§ 3. Общественное обсуждение проектов федеральных конституционных законов и федеральных законов 327

Глава 8. Сочетание гражданского и парламентского контроля в системе влияния на общественно-политические процессы и государство (Зенин Г.Е.) 335

§ 1. Теоретические основы и природа гражданского и парламентского контроля. Соотношение понятий 335

§ 2. Система гражданского контроля в РФ. Основные проблемы правового регулирования..... 341

§ 3. Система парламентского контроля в Российской Федерации..... 354

§ 4. Проблемы сочетания парламентского и гражданского контроля..... 362

TABLE OF CONTENTS

Preface (<i>Avakyan S.A.</i>)	11
Chapter 1. Civil society as social and political reality, regulating and regulated system (<i>Prudentov R.V.</i>)	13
§ 1. Theoretical basics of civil society.....	14
§ 2. Local self-government: regulated system or reality?	23
§ 3. Civil society as regulated system.....	30
§ 4. Social and political reality of civil society	42
Chapter 2. Constitutional law aspects of social and economic background for formation of civil society (<i>Boldyrev O.Yu.</i>).....	53
§ 1. Social, philosophical and economic basics of civil society.....	53
§ 2. Regulatory devices for eliminating social disparity	64
§ 3. Civil society and social state: constitutional law aspects	78
§ 4. Constitutional law mechanisms for ensuring social and economic basis of civil society	89
Chapter 3. Freedom of public opinion as a condition for development of civil society: constitutional law perspective (<i>Velichinskaya Yu.N.</i>).....	108
§ 1. Civil society and freedom of public opinion: crossing points on the surface of constitutional law	108
§ 2. Constitutional law ways and means for ensuring freedom of public opinion.....	120
Chapter 4. Pluralism of protest perceptions and actions as a prerequisite for formation of democratic civil society (<i>Salikhov D.R.</i>)	164
§ 1. On the merits of social protest.....	164

§ 2. Right to resist oppression as the first legal form of protest behavior in history	170
§ 3. Contemporary democracy of protest relations: from developing theory to resolving practical issues	173
§ 4. Protest relations, constitutional disputes and civil disobedience: searching for common and distinctive features.....	185
§ 5. Categories of protest in legislation and constitutional practice	189
§ 6. Protest behavior: towards ensuring communication between the government and civil society.....	193
Chapter 5. Method of agreements and concessions as the most important evolution factor for the civil society institutions (<i>Minina N.V.</i>).....	203
§ 1. Introductory clarifications.....	203
§ 2. Practices of agreements	207
Chapter 6. Human rights nonprofit associations as a structural element of civil society (<i>Alenkin I.V.</i>).....	243
§ 1. On the notion of human rights nonprofit associations... ..	246
§ 2. Regulatory framework.....	
§ 3. Activities of nongovernment nonprofit human rights associations	264
§ 4. Challenges with registration, status and activities of nongovernment nonprofit human rights associations.....	283
Chapter 7. Legal framework for using information technologies in the process of civic engagement in managing state and society affairs (<i>Primakova T.O.</i>).....	305
§ 1. Information technologies as means of ensuring civic engagement in managing state and society affairs.....	305
§ 2. Russian non-governmental initiative.....	311
§ 3. Public discussion on the drafts of the federal constitutional laws and federal laws	327

Chapter 8. Combination of civic and parliamentary control within the system of influence on the social and political processes and the state (<i>Zenin G.E.</i>).....	335
§ 1. Theoretical basics and nature of civic and parliamentary control. Correlation of the notions	335
§ 2. System of civic control in the Russian Federation. Key issues with legal framework	341
§ 3. System of parliamentary control in the Russian Federation	354
§ 4. Issues related to combination of civic and parliamentary control	362

Предисловие

Предлагаемая вниманию читателя монография «Актуальные проблемы развития гражданского общества глазами молодых ученых» подготовлена в рамках выполнения Гранта Российского научного фонда аспирантами кафедры конституционного и муниципального права юридического факультета МГУ имени М.В. Ломоносова.

Данная книга – уникальный пример подготовки монографической работы молодых, начинающих ученых по серьезной конституционно-правовой и политической проблеме.

Известно, что о гражданском обществе пишут представители многих общественных наук. Авторы хотят продемонстрировать, как возникла идея гражданского общества, как оно соотносится с государством, взаимодействует с ним, имеет ли шансы на самостоятельное существование, есть ли инструменты для руководства гражданским обществом. Парадоксально, что, несмотря на количество литературы, мы так и не знаем, что же такое гражданское общество, есть ли оно в России.

И, конечно же, очень интересно узнать, как воспринимает категорию гражданского общества научная молодежь. Ведь ей не только трактовать данную среду, но и жить в ней многие десятилетия.

Наши молодые авторы охватили наиболее важные проблемы и аспекты проблематики гражданского общества.

Прежде всего, это толкование гражданского общества как социально-политической реальности, регулирующей и регулируемой. Автор предлагает свои трактовки системы. Следом рассматриваются конституционно-правовые аспекты социально-экономического обеспечения формирования гражданского общества, в том числе социально-философские и социально-экономические основы гражданского общества, нормативно-правовые механизмы сглаживания социального неравенства, соотношение категорий гражданского общества и социального государства, конституционно-правовые механизмы обеспечения социально-экономического фундамента гражданского общества.

Гражданское общество – это, говоря обобщенно, совокупность свободных граждан в свободной среде. Поэтому часть монографии посвящается общественным институтам. Это свобода общественного мнения как условие развития гражданского общества (конституционно-правовой взгляд), плюрализм протестных суждений и действий как предпосылка формирования демократического гражданского общества, значение метода соглашений и уступок как важнейшего фактора развития институтов гражданского общества. Важную роль в реализации предназначения гражданского общества начинают играть правозащитные некоммерческие объединения, поэтому в работе показана деятельность таких объединений, а также проблемы, связанные с их регистрацией, статусом и деятельностью.

Еще один блок вопросов – правовое обеспечение использования информационных технологий в процессе участия граждан в управлении делами общества и государства. Здесь анализируются новые конституционно-правовые средства, в том числе Российская общественная инициатива, общественное обсуждение законопроектов. Наконец, в работе уделено внимание сочетанию гражданского и парламентского контроля в системе влияния на общественно-политические процессы и государство.

Наши молодые авторы подготовили квалифицированные работы, которые мы не боимся вынести на суд научной общественности. Они излагают свое видение проблем гражданского общества, вносят предложения по его модернизации, совершенствованию нормативных правовых основ процессов, сопровождающих нашу жизнь в обществе и государстве.

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.

Гражданское общество как социально-политическая реальность, регулирующая и регулируемая система

(Прудентов Р.В.)

Гражданское общество – это важнейшая составляющая социально-политической и правовой реальности любого развитого общественного строя. Гражданское общество обеспечивает максимальную социально значимую реализацию личности в интересах самой личности, всего общества и государства. Союз правового и социального государства и гражданского общества должен способствовать процветанию всего народа. Свобода гражданского общества ограничена разумными требованиями безопасности и стабильности государства. Достижение идеалов гражданского общества зависит как от рационального правового регулирования общества государством, так и от социального, психологического, экономического и политического состояния самого общества, общественного сознания и общественных практик. Сплочённость, внутренняя координация и созидательная направленность гражданского общества являются ключевыми доминантами его успеха.

Состояние гражданского общества в России пока далеко от идеала. В нашей стране уже сложилась удовлетворительная законодательная база для его развития. Однако социально-политическая реальность не даёт оснований для вывода о формировании консолидированного гражданского общества в нашей стране. Имеются лишь отдельные ячейки общества, удовлетворяющие основным наиболее прогрессивным критериям гражданского общества. В результате последовательных законодательных ограничений и, возможно, в силу отдельных особенностей российского общества местное самоуправление в нашей стране отделилось от общественной модели развития и становится всё ближе к государственной модели, к существенному ограничению начал самоуправления и саморегуляции на местах. В политической сфере гражданские активисты

консолидируются в основном в оппозиционном лагере, однако их деятельность носит в целом созидательный характер. В последние годы становится всё более сложным находить разумный баланс интересов общества и государства в ситуации заметно усложнившихся внешнеполитических и социально-экономических условий жизни нашей страны, что в целом негативно сказалось в практике изоляционизма и подозрительности по отношению к многим известным и уважаемым членам гражданского общества.

§ 1. Теоретические основы гражданского общества

Проблемы развития гражданского общества напрямую выражаются в фактическом воплощении теоретических концепций и идеалов данного понятия в реальности, в обратном влиянии такой реальности на теорию, а также в функциональных, институциональных и юридических аспектах организации и самоорганизации, самостоятельности гражданского общества.

Прежде всего, рассмотрение проблем развития гражданского общества требует определения его понятия и сущности. В политико-правовых и социальных исследованиях проблематика гражданского общества раскрыта достаточно многогранно¹. При этом теория данного вопроса, помимо учёта исторического опыта, должна ориентироваться также и на практические аспекты реализации идей гражданского общества в основном в социальной, политической и правовой сферах.

Гражданское общество – это прежде всего общество, а не государство или иное социальное образование. Необходимо учитывать, что общество на разных этапах своего развития преобразовывалось в направлении от первобытно-общинного (традиционного) к современному (постиндустриальному), по большей части, гражданскому. Соответственно этому услож-

¹ См., например: Krader Lawrence. *Dialectic of Civil Society*. Amsterdam, The Netherlands, 1976. P. 15 – 162.

нялись и менялись социально-политические практики взаимодействия членов общества между собой, а также общества с другими социальными образованиями.

Действительно, современное общество качественно отличается от традиционного общества и даже от общества, существовавшего, скажем, тридцать лет назад. Общество, первоначально близкое к природе, постепенно во всех смыслах от неё отдалялось, вмешиваясь в биологические законы и создавая новые социальные практики, при этом зачастую проявляя природные инстинкты выживания и обнажая ярко выраженные биологические предпосылки поведения.

Меняется и внешняя среда общества. Прежде всего, эти изменения отражаются в устройстве государства – достаточно вспомнить, например, марксистскую теорию общественно-экономических формаций: от первобытной общины до коммунизма. Правда, в рамках современных концепций коммунизм теперь можно заменить социальным капитализмом и/или государством всеобщего благоденствия.

Само понятие гражданского общества, пришедшее к нам из античности, употреблялось в те времена в значении, несколько отличном от современного. Не было разграничения государства и общества в нынешнем его понимании, социально-политическая реальность была жёстко стратифицирована, и «гражданские» права и блага распространялись лишь на узкую верхушку олигархии полиса. Но нельзя не упомянуть об отдельных гуманистических и политико-идеалистических идеях античности, которые стали основой современной теории гражданского общества.

Марксистский тезис об определяющем характере экономического базиса в жизни общества и государства до сих пор достаточно сложно опровергнуть по существу. Развитие промышленности и торговли в эпоху позднего Средневековья и Нового времени привело как к качественному изменению государственной картины мира, так и к существенным социальным, психологическим, идеологическим переменам в со-

знании людей и, как следствие, в общественных практиках. Именно в этот период наибольшее развитие получили идеи, связанные с разграничением общества и государства, в первую очередь в связи с ограничением влияния государства на общество, а также с ролью индивида в обществе. Последующее распространение массовых народных бунтов и революций, анархических и террористических организаций, переделов собственности, государств, основанных на принципах диктатуры отдельного класса, расовой и социальной дискриминации в государственных масштабах вплоть до сегрегации и геноцида, — всё это и многое другое ставило под вопрос идеи и практики гражданского общества.

Теория и практика развития общества, синтез философско-политических идей и исторического опыта позволяют выделить отдельные сущностные признаки современной модели гражданского общества. В первую очередь, следует выделять высокий уровень экономического развития общества, который, согласимся с К. Марксом, оказывает непосредственное и зачастую определяющее значение на надстройку, на развитие социальных и культурных практик, психологии общественного сознания, включая и сферу права. Общество, которое вынуждено выживать и не имеет собственности (или постоянно её теряет из-за революций, национализаций, войн, инфляции, девальвации, реформ и т.п.), не заинтересовано в развитии гражданственности, правовой культуры, местного самоуправления, созидательной партийной, профсоюзной, волонтерской и другой деятельности. Наиболее вероятно, что оно будет либо вовлечено в массовые протестные отношения вплоть до революционных выступлений, либо вольно или невольно станет безликой массой конформистов и/или сольётся с государственным аппаратом и его образованиями, в том числе посредством механизмов коллективизации и насильственной консолидации.

Вторым основным признаком гражданского общества следует считать его самостоятельность, прежде всего, по отноше-

нию к государству, его автономии, самоуправлению, самоорганизацию, самодостаточность. Это предполагает определённый уровень общественного сознания, социальной ответственности и компромисса. Кроме того, самостоятельность гражданского общества от государства нельзя абсолютизировать. История даёт нам богатую основу для обоснования необходимости ограниченного вмешательства и регулирования государства по отношению к гражданскому обществу, идей нелиберализма и протекционизма.

Сказанное обуславливает третий, ценностный признак гражданского общества — наличие практик применения общепризнанных прогрессивных демократических принципов функционирования общественных институтов. Достаточно ёмко этот признак характеризует формула М. Робеспьера «Свобода, Равенство, Братство». Необходимо лишь очистить её от революционной составляющей, вернуть ценности мира и безопасности времён Ренессанса и добавить позднее выкристаллизованные идеи плюрализма мнений, открытости, социально-экономических, организационных и правовых гарантий реализации основных прав и свобод человека.

Синергия первого и третьего признаков позволяет рассматривать гражданское общество не только и не столько в терминах частной собственности и частного интереса (подобные идеи следует признать несколько устаревшими), сколько в рамках социально ориентированного, правового, гармоничного и справедливого развития экономического базиса общества, который обуславливает зеркальные преломления указанных принципов в иных сферах жизни общества.

Сущность гражданского общества в российских реалиях не может быть раскрыта без анализа возможности применения данного термина в отношении социалистического (советского) общества. Экстраполяция совокупности вышеуказанных признаков на социалистические идеалы с современных позиций, как представляется, не позволяет полностью рассматривать социалистическое общество в качестве «гражданского» в наиболее распространённом понимании.

Развитая система социальных гарантий, высокий уровень развития производительных сил, (во многом) науки и культуры, составляющие основу общества развитого социализма, по мнению многих современников той эпохи, вполне соответствовали наиболее прогрессивным представлениям о гражданском обществе. При этом возникают сомнения в наличии в те времена, во-первых, политических свобод, а во-вторых, второго признака гражданского общества – его самостоятельности и связанных с этим категорий.

Идеи коллективизма, сращивания государства и общественных организаций, редукция государства до формы политической организации буржуазии, а также чрезмерный государственный протекционизм, отсутствие политической конкуренции и свобод, во многом дезавуировали западную (нео)либеральную концепцию гражданского общества. Это выражалось, в частности, в отсутствии местного самоуправления (в классическом понимании), частной инициативы, индивидуального сознания (ответственности), значение которых в марксизме обесценивалось.

Таким образом, советская модель развития, которая носила во многом уникальный характер, породила настолько же уникальное советское общество (более привычно словосочетание «советский народ»). Признание такого общества гражданским означает отказ от классического принципа разделения государства и общества и принятие прогрессивности этатизированного общества. Реальное воплощение советских идеалов в жизнь авторы настоящей монографии, к сожалению или к счастью, не застали.

Приведённые рассуждения подводят к важному вопросу о возможном и наиболее оптимальном уровне взаимного влияния государства и гражданского общества, в первую очередь по линии воздействия первого на второе. Для России наиболее актуальной представляется позиция С.А. Авакьяна о том, что самостоятельное, автономное от государства существование гражданского общества невозможно, не может быть па-

раллельных органов управления тем и другим². С другой стороны, в литературе отмечается, что зарубежные практики дают основания для отстаивания во многом противоположного вывода о том, что многочисленные общественные организации и движения не всегда функционируют в рамках официальной политики и идеологии, а гражданское общество функционирует самостоятельно³.

По данному вопросу с теоретико-методологических позиций следует учитывать несколько важных обстоятельств. Прежде всего, распространено мнение, что государство является формой, а общество – социальное содержание такой формы. Такая трактовка в целом сформулирована в марксистской традиции редуccionизма или в традициях идеализма. Полное обобществление государства и политики влечёт построение модели этатистского общества, коллективистской организации и безграничного принуждения личности со стороны государства. Как представляется, эти идеи легли в основу оправдания государственного террора со стороны, скажем, якобинцев и большевиков. Либеральная же трактовка гражданского общества делает акцент на свободу, функцию саморегуляции и защиты независимой личности от государства⁴.

Конечно, общество предшествует государству по времени появления и по политико-правовому оформлению. При этом развитие общества и государства не всегда взаимно обусловлено и синхронизировано, что наиболее ярко выражается в ходе революционных выступлений, установления военных режимов и т.п. Кроме того, необходимо учитывать разноплановый характер взаимодействия государства и общества. Их непосредственная связь проявляется в форме повседневного

² См.: Авакьян С.А. Конституционное право России: Учебный курс в 2-х т. Том 1. М., 2007. С. 442.

³ См.: Марченко М.Н. Правовое государство и гражданское общество (теоретико-правовое исследование). М., 2015. С. 588 – 589.

⁴ См. подробнее, например: Голенкова З.Т. Альтернативы и перспективы развития гражданского общества в России // Гражданское общество: теория, история, современность / Отв. ред. З.Т. Голенкова. М., 1999. С. 7 – 28. С. 10 – 12.

взаимодействия индивидов, выполняющих различные социальные функции и роли в обществе и в государстве, что обеспечивает диффузное взаимопроникновение обоих явлений. Одновременно важно выделять и институциональный уровень взаимодействия общества и государства, который имеет наиболее формализованный характер и составляет субъектную основу гражданского общества.

Одни философы нивелируют различия между государством и обществом и считают, что государство или приходит на смену естественному состоянию войны благодаря договору между жителями, или является инструментом совершенствования общества. Другие, наоборот, разграничивают государство и гражданское общество и отстаивают примат того или другого, при этом государство рассматривается либо как неизбежное зло, либо как обособленный институт, охраняющий общество и ограничивающий его для обеспечения его же свободы⁵.

Указанная дискуссия получила специальное развитие в рамках формулирования теорий местного самоуправления — одного из основных институтов гражданского общества. С одной стороны, теория свободной (естественной) общины (пашни) и общественная (хозяйственная) теория местного самоуправления противопоставляли общину государству, выделяли первичность общины, особый характер местных (коммунальных) дел. С другой стороны, государственные теории местного самоуправления в целом исходили из единства задач и принципов деятельности государства и общины, при этом выделяя особые интересы местных сообществ.

Сказанное позволяет критически осмыслить тезисы, с одной стороны, об этатизации общества, его поглощении государством, а с другой стороны, об их абсолютной самостоятельности друг от друга. Наверное, наибольшее значение здесь имеет социальная основа общества и государства. Реализация идей диктатуры отдельного класса, иных форм дискримина-

⁵ См. подробнее, например: Кин Джон. Демократия и гражданское общество / Перевод с английского М.А. Абрамова. М., 2001. С. 80 – 82.

ции и узурпации власти увеличивают антагонизм общества и государства.

В современных (прогрессивных) реалиях развития социальных практик наиболее актуальное значение вновь приобретают идеи солидаризма, общих экономических, социальных и духовных целей и интересов, объединения граждан для преодоления эгоизма и «злой воли» индивидов, гуманистические идеи-цели удовлетворения потребностей человека и создания наиболее благоприятных условий для его полноценного развития. Причём данные идеи оказываются обоюдно применимыми и к обществу, и к государству, взаимодействие которых осуществляется на разных уровнях и в разных формах.

Рассмотрение социально-политической реальности гражданского общества требует определения его институциональной основы. К данному вопросу возможно подходить с самых разнообразных позиций. В первую очередь, гражданское общество есть общество определённого качества, общие характеристики которого были кратко раскрыты ниже.

Кроме того, современное общество, даже достигшее рассмотренного качества развития, само по себе в совокупности не всегда можно считать гражданским. В связи с этим представляется целесообразным отнесение того или иного института или субъекта к гражданскому обществу по принципу его участия в процессах общественного строительства и связи с государством (влияния на него). Указанный критерий предполагает выделение определённой основы общества, носит во многом субъективный характер и нуждается в пояснениях.

К гражданскому обществу зачастую относят институты политических партий, иных общественных объединений и некоммерческих организаций, средства массовой информации, местное самоуправление, формы демократии, семью и прочее. Однако критический анализ социально-политической реальности общества может выявить, во-первых, тесную функциональную, институциональную и/или фактическую связь большинства таких институтов с государством, а во-вторых,

отсутствие сколь-нибудь заметного участия отдельных институтов в общественной жизни, её развитии и преобразованию на качественно новый уровень, обеспечении условий для самореализации личностей и их объединений, о чём будет сказано ниже подробнее.

Например, в России в настоящий момент зарегистрировано около 23 тысяч муниципальных образований⁶, 78 политических партий⁷, 227 тысяч некоммерческих организаций⁸, из которых 82 включены в реестр организаций, выполняющих функции иностранного агента (шесть организаций, ранее включённых в этот реестр, ликвидировались, а четыре были исключены из реестра в связи с «прекращением выполнения функций иностранного агента»)⁹; существует пока одна иностранная неправительственная организация, деятельность которой признана нежелательной на территории Российской Федерации¹⁰. Однако количественные показатели в данном случае не раскрывают нам социально-политическую реальность гражданского общества. Для этого важно оценить фактические полномочия и уровень самостоятельности органов и институтов местного самоуправления, программы и действия политических партий, участие общественных организаций в жизни общества в целом, плюрализм мнений и наличие дискуссий с государством и внутри общества по различным вопросам общественной и государственной жизни.

⁶ См.: Официальный сайт Федеральной службы государственной статистики. URL: http://www.gks.ru/wps/wcm/connect/rosstat_main/rosstat/ru/statistics/publications/catalog/doc_1244553308453

⁷ См.: Официальный сайт Министерства юстиции Российской Федерации. URL: <http://minjust.ru/nko/gosreg/partii/spisok>

⁸ См.: Информационный портал Министерства юстиции Российской Федерации о деятельности некоммерческих организаций. URL: <http://unro.minjust.ru/NKOs.aspx>

⁹ См.: Информационный портал Министерства юстиции Российской Федерации о деятельности некоммерческих организаций. URL: <http://unro.minjust.ru/NKOforeignAgent.aspx>

¹⁰ «Национальный фонд в поддержку демократии» (The National Endowment for Democracy). См.: Официальный сайт Министерства юстиции Российской Федерации. URL: <http://minjust.ru/ru/activity/nko/unwanted>

Проблемы социально-политической реальности гражданского общества и его регулирования тесно взаимообусловлены, однако не имеют абсолютной причинно-следственной зависимости. С одной стороны, государственное регулирование общественной сферы во многом определяет законные рамки её существования и функционирования. С другой стороны, во-первых, общество часто «достойно» своего государства, т.е. является социальной и идеологической основой его деятельности, а во-вторых, характеризуется определёнными поведенческими стереотипами (практиками), которые зачастую не изменяются под влиянием внешних конкретно-исторических обстоятельств. Так, Россия зачастую называется закреплённым государством, в котором отсутствует баланс свободы и принуждения, большинство реформ заканчиваются плачевно, а процессы модернизации протекают путём достижения целей с наибольшими потерями¹¹. Поэтому искусственное создание гражданского общества «сверху» вряд ли сможет быть эффективным без надлежащей общественной (естественной социальной) базы. И наоборот, активность гражданского общества по влиянию на государство можно и нужно законодательно поощрять и закреплять, но зачастую невозможно фактически обеспечить правовыми методами.

§ 2. Местное самоуправление: регулируемая система или реальность?

Местное самоуправление может служить мощным фундаментом гражданского общества, инкубатором самостоятельности и ответственности местного сообщества за решение вопросов местного значения без вмешательства государства. Однако социально-политическая реальность жизни российских муниципалитетов, к сожалению, не подтверждает их значимое участие в формировании гражданского общества.

¹¹ См. подробнее, например: Анохина С.Л., Петухова Н.Е., Нестеренко Е.И. и др. Реформы в России XVIII – XX вв.: опыт и уроки / Под ред. Я.И. Пляйса. М., 2010.

Самостоятельность местного самоуправления обусловливается наличием у него собственных и стабильных источников пополнения бюджета, достаточной экономической базой. В России же доля межбюджетных трансфертов в структуре доходов местных бюджетов значительно превышает долю налоговых поступлений, что не соответствует лучшим зарубежным практикам и нивелирует идеи самостоятельности местных властей. Обеспечение финансовой независимости местного самоуправления может быть достигнуто путём расширения перечня местных налогов, предоставления муниципалитетам больших возможностей по установлению ставок, введению местных сборов¹².

В качестве отдельного способа оптимизации бюджетных поступлений в муниципальные образования в литературе предлагается их преобразование в форме объединения для устранения дублирующих функций, сокращения количества избирательных кампаний и т.д.¹³ Подобная практика действительно распространена в России и в мире, однако должна применяться не с исключительной целью оптимизации расходов, а принимая во внимание необходимость расширения демократических практик и приближения местного самоуправления к населению с реальным учётом его мнения, чтобы население ощущало себя частью местного сообщества, а не объектом очередного уровня публичной власти.

В связи с этим также нельзя не отметить в целом позитивные изменения законодательства по введению внутригородских районов и городских округов с внутригородским делением как новых видов муниципальных образований¹⁴. Это

¹² См. подробнее, например: Прудентов Р.В. Проект рамочной программы реформ в сфере местного самоуправления в России // Конституционное и муниципальное право. 2014. № 4. С. 64 - 70. С. 66; Кеня И.А. Экономическая основа местного самоуправления: понятие и особенности правового регулирования // Муниципальная служба: правовые вопросы. 2014. № 3. С. 20 - 23.

¹³ См.: Косинский П.Д. Преобразование муниципальных образований как способ выравнивания бюджетной обеспеченности // Муниципальная служба: правовые вопросы. 2015. № 2. С. 6 - 10.

¹⁴ См.: Федеральный закон № 136-ФЗ от 27.05.2014 (ред. от 03.02.2015) «О

позволит вновь приблизить местное самоуправление к городским жителям, сформировать оптимальные самоуправляющиеся городские агломерации. При этом в литературе высказываются предложения использовать гибридные модели системы муниципалитетов в мегаполисах с учётом специфики организации городского хозяйства (отсутствие чётких границ между районами, интегрированность городского хозяйства и общества и т.д.), т.е. сочетать самоуправление с элементами децентрализации и деконцентрации государственного управления¹⁵. Думается, что введённая законодателем двухуровневая модель самоуправления городскими агломерациями в целом работоспособна и должна применяться с учётом специального разграничения полномочий между районами и городом в целом¹⁶.

При этом важная проблема формирования местного самоуправления в качестве основной ячейки гражданского общества заключается в размытости его полномочий. Исследователи справедливо критикуют непомерно большой перечень вопросов местного значения, широкое распространение практик передачи муниципалитетам государственных полномочий, не связанных с местными делами¹⁷. Действительно, муниципальное образование не может полноценно реализовывать полномочия, скажем, в области охраны: организовать

внесении изменений в ст. 26.3 Федерального закона «Об общих принципах организации законодательных (представительных) и исполнительных органов государственной власти субъектов Российской Федерации» и Федеральный закон «Об общих принципах организации местного самоуправления в Российской Федерации» // Собрание законодательства РФ. 2014. № 22. Ст. 2770.

¹⁵ См.: Организация управления и самоуправления в крупнейших городах: современное состояние и проблемы / Под ред. В.Б. Зотова. М., 2010. С. 50 – 71; Ким Ю.В. Системные эффекты несистемных решений: о тенденциях развития системы местного самоуправления в современной России // Конституционное и муниципальное право. 2015. № 5. С. 67 - 73.

¹⁶ См. подробнее: Бабичев И.В. Городские округа с внутригородским делением и внутригородские районы: новые юридические конструкции как возможный инструмент развития местного самоуправления на соответствующих территориях // Конституционное и муниципальное право. 2015. № 3. С. 43 - 48.

¹⁷ См. подробнее, например: Васильев В.И. Муниципальная реформа: состояние и перспективы // Журнал российского права. 2014. № 6. С. 5 - 14.

вать и осуществлять мероприятия по гражданской обороне, защищать население и территорию от чрезвычайных ситуаций природного и техногенного характера, участвовать в профилактике терроризма и экстремизма, а также в минимизации и (или) ликвидации последствий их проявления и т.д. и т.п.¹⁸

Широкая компетенция местных властей нивелирует идеи их самостоятельности, отдаляет местное самоуправление от модели гражданского общества. В самом деле, муниципалитет, занимающийся в целом государственными функциями, никак не может рассматриваться как самостоятельная ячейка гражданского общества, занимающаяся защитой и отстаиванием интересов жителей. Скорее, он будет казаться гражданам очередной бюрократической квазигосударственной машиной.

Огосударствление местного самоуправления и ущемление его самостоятельности проявляется и в установлении права глав субъектов РФ удалять глав муниципальных образований в отставку не только по объективным, но и по субъективным основаниям. Это также способствует встраиванию муниципалитетов в вертикаль власти, их отдалению от населения, которое не чувствует ответственность местных властей перед собой.

Наибольший общественный резонанс в последний год имела реформа порядка избрания глав муниципальных образований, проведённая в два этапа (в мае 2014 года и марте 2015 года). По итогам реформы Федеральный закон об общих принципах организации местного самоуправления в ст. 36 закрепил три варианта избрания мэров (прямые выборы, избрание из состава депутатов и избрание депутатами из кандидатов, отобранных конкурсной комиссией), применение которых определяется «в соответствии с законом субъекта Российской Федерации и уставом муниципального образования». При этом опасения исследователей оправдались — власти субъектов РФ начали в массовом порядке принимать законы, предусматривающие единственный (третий) способ

¹⁸ См. подробнее: Глава 3 Федерального закона № 131-ФЗ от 06.10.2003 (ред. от 29.06.2015) «Об общих принципах организации местного самоуправления в Российской Федерации» // СЗ РФ. 2003. № 40. Ст. 3822.

замещения должности мэра. Таким образом, по форме диспозитивный закон обернулся новым ограничением выборности глав муниципальных образований.

В связи с этим в средствах массовой информации появляются всё новые примеры активности гражданского общества против ограничений, вводимых депутатами субъектов РФ. Например, Совет депутатов Родниковского сельского поселения Челябинской области самораспустился «во имя демократии», чтобы не принимать изменения в устав муниципалитета по отмене прямых выборов своего главы¹⁹. Ассоциация сельских муниципальных образований и городских поселений и другие обратились в Конституционный Суд РФ с запросом о неконституционности изменений порядка замещения должностей глав муниципальных образований, введённых Федеральным законом и законом Челябинской области²⁰. Коммунистическая партия РФ решила оспорить аналогичный закон Ханты-Мансийского автономного округа в Европейском Суде по правам человека²¹.

Безусловно, порядок избрания глав муниципальных образований очень важен с точки зрения обеспечения реального представительства интересов населения и реализации идей гражданского общества на местном уровне. Однако и здесь многое зависит от граждан. Так, Европейская хартия местного самоуправления не предусматривает прямых выборов муниципальных властей. Более того, во многих странах-участниках конвенции прямые выборы отсутствуют. Однако это далеко не всегда означает «наступление» на демократию и гражданское общество. В России же отмена прямых выборов прямо связывается с переделом власти между муниципалитетами и властями субъектов РФ, назначением «нужных» лиц сверху,

¹⁹ См.: Мухаметшина Е. Самороспуск за демократию // Ведомости. 19.08.2015. № 152 (3898). С. 2.

²⁰ См.: Мухаметшина Е. Конституционный Суд примет мэров // Ведомости. 17.09.2015. № 173 (3919). С. 2.

²¹ См.: Чуракова О., Корня А. Выпрямить выборы // Ведомости. 31.07.2015. № 139 (3885). С. 2.

контролем за финансовыми потоками через «своих» людей, «подневольностью» назначенного мэра.

При этом в России имеются положительные примеры яркой гражданской активности на местах. Широкую известность получил Фонд содействия развитию городов «Городские проекты Ильи Варламова и Максима Каца»²², созданный муниципальным депутатом и блогером для улучшения городской среды. Среди инициатив Фонда – благоустройство отдельного района города, запрет отдельных парковок на тротуарах, уличные пепельницы и прочее. При этом Фонд привлекает внимание к городским проблемам статьями, лекциями, интервью, публикациями в блогах, выставками, работой со студентами. Инициативы Фонда основываются на специальных исследованиях волонтеров «в полях», т.е. на улицах города.

Зачатки гражданского общества на уровне местного самоуправления можно обнаружить в институтах непосредственной демократии: местных референдумах, опросах, правотворческих инициативах, публичных обсуждениях и слушаниях, а также территориальном общественном самоуправлении. Существующая практика применения указанных институтов не позволяет говорить об устойчивом формировании и функционировании гражданского общества. Так, публичные слушания становятся «формальным мероприятием, на котором зачастую присутствуют лишь муниципальные работники и случайные граждане. Анализ положений о порядке проведения публичных слушаний свидетельствует порой о торжестве формальной демократии»²³. Местные референдумы зачастую запрещаются по формальным основаниям²⁴.

²² См.: URL: <http://city4people.ru/>

²³ Фадеев В.И. Местное самоуправление в России: исторический опыт и современная практика правового регулирования // *Lex russica*. 2014. № 4. С. 396 - 412. С. 407.

²⁴ Интересный пример попытки проведения местного референдума в городе Троицк (на тот момент ещё Московской области) см.: Павлушкин А.В., Мельник Т.Е. Вопросы защиты права на проведение местного референдума в судебной практике // *Комментарий судебной практики* / Под ред. К.Б. Ярошенко. М., 2013. Вып. 18. С. 83 - 92.

Территориальное общественное самоуправление (аналог соседских советов в США) может быть основной ячейкой гражданского общества на местах, особенно в условиях всё большего отдаления законодательства и практики муниципального строительства от общественной теории местного самоуправления. Органы территориального общественного самоуправления на практике могут реализовывать существенные с точки зрения местного сообщества полномочия в сферах территориального планирования, хозяйственной деятельности, имеют большой потенциал развития. Отсутствие устойчивых и масштабных практик функционирования территориального общественного самоуправления, как представляется, связано не только и столько с пробелами государственного регулирования, сколько с общей низкой активностью населения, его неверием в возможность воздействовать на властные решения и привычкой надеяться на действия властей. Вместе с тем в литературе отмечаются отдельные рациональные предложения по совершенствованию регулирования территориального общественного самоуправления в части корректировки его понятия, введения возможности передачи ему части местных полномочий и прочее²⁵.

В завершение разговора о местном самоуправлении напрашивается вывод о том, что оно (пока) не является в России значимой частью социально-политической реальности гражданского общества. Это выражается и в отсутствии интереса населения к местному самоуправлению, и в сущности и формах его функционирования. Характер формирования муниципальных органов, перечень их полномочий и формы ответственности заставляют задуматься о реальном соотношении «самоуправления» и «управления» на местах. Самостоятельность управления во многом декларативна, а регулирование института носит в целом ограничительный характер. При этом влияние местного самоуправления на государство минималь-

²⁵ См. подробнее, например: Чеботарев Г.Н. Территориальное общественное самоуправление в системе местного самоуправления // Конституционное и муниципальное право. 2013. № 11. С. 72 - 77.

но, регулирующая (применительно к государству) функция муниципальных властей на практике практически не реализуется, какие-либо существенные законодательные инициативы представительных органов муниципалитетов на уровне субъектов РФ не становятся достоянием гласности и предметом общественного обсуждения.

Торкель Янссон предложил концепцию драматического «треугольника», верхним углом которого является государство, а двумя нижними — местное самоуправление и добровольные объединения. При этом в одних государствах общество имеет коммуналистический тип, т.е. основано на институтах местного самоуправления, а в других — «ассоциативный тип», т.е. основано на общественных объединениях, а в третьих ассоциации и муниципалитеты становятся союзниками в построении гражданского общества²⁶. Приведённый выше анализ российских институтов местного самоуправления, как представляется, свидетельствует о слабости «муниципального» угла треугольника Янссона.

§ 3. Гражданское общество как регулируемая система

В Конституции РФ отсутствует специальная глава о гражданском обществе. Данный пробел в целом заполняет Конституционный Суд РФ, формулируя в основном достаточно либеральные правовые позиции по основным институтам и категориям гражданского общества, раскрытым выше²⁷. Так, орган конституционной юстиции сформулировал обязанность государства обеспечивать поддержку гражданской активности, развитие начал самоуправления и автономии, которые

²⁶ См. подробнее: Янссон Т. Треугольная драма: взаимоотношения между государством, местным самоуправлением и добровольными организациями // Гражданское общество на европейском Севере. СПб., 1996. С. 6.

²⁷ См. подробнее: Бондарь Н.С. Социоисторический динамизм Конституции - без переписывания конституционного текста // Журнал конституционного правосудия. 2014. № 2. С. 22 – 34. С. 30 – 32.

так необходимы для становления гражданского общества²⁸, и одновременно необходимость создания эффективных возможностей контроля за государством со стороны гражданского общества²⁹. Конституционный Суд также указывал, что «государство призвано создавать наиболее благоприятные условия для общественного контроля за деятельностью органов публичной власти и их должностных лиц, обеспечения открытости их деятельности, предоставления гражданам полной и достоверной информации, касающейся процесса и результата выполнения возложенных на них функций»³⁰. Также имеется масса Постановлений Конституционного Суда, затрагивающих отдельные институты гражданского общества – социальную природу рыночной экономики³¹, гарантирование народам природных

²⁸ Постановление Конституционного Суда РФ № 12-П от 19.12.2005 «По делу о проверке конституционности абз. 8 п1 ст. 20 Федерального закона «О несостоятельности (банкротстве)» в связи с жалобой гражданина А.Г. Меженцева» // Собрание законодательства РФ. 2006. № 3. Ст. 335.

²⁹ Постановление Конституционного Суда РФ № 12-П от 17.06.2004 «По делу о проверке конституционности п. 2 ст. 155, п. 2 и 3 ст. 156 и абз. 22 ст. 283 Бюджетного кодекса Российской Федерации в связи с запросами Администрации Санкт-Петербурга, Законодательного Собрания Красноярского края, Красноярского краевого суда и Арбитражного суда Республики Хакасия» // Собрание законодательства РФ. 2004. № 27. Ст. 2803.

³⁰ Постановление Конституционного Суда РФ № 14-П от 30.06.2011 «По делу о проверке конституционности положений п. 10 ч. 1 ст. 17 Федерального закона «О государственной гражданской службе Российской Федерации» и ст. 20.1 Закона Российской Федерации «О милиции» в связи с жалобами граждан Л.Н. Кондратьевой и А.Н. Мумолина» // Собрание законодательства РФ. 2011. № 28. Ст. 4261.

³¹ См., например: Постановление Конституционного Суда РФ № 8-П от 14.05.2009 «По делу о проверке конституционности положения подп. «б» п. 4 Постановления Правительства Российской Федерации «Об утверждении Порядка определения платы и ее предельных размеров за загрязнение окружающей природной среды, размещение отходов, другие виды вредного воздействия» в связи с запросом Верховного суда Республики Татарстан» // СЗ РФ. 2009. № 22. Ст. 2752.

ресурсов³², политических партий³³ и т.д.

Заметными шагами вперёд на пути позитивного государственного регулирования гражданского общества следует признать Федеральные законы о парламентском контроле 2013 года³⁴ и об основах общественного контроля в РФ 2014 года³⁵. Первый из названных законов закрепил основные цели и принципы парламентского контроля, его субъекты и формы. К субъектам парламентского контроля отнесены палаты Федерального Собрания, их комитеты, комиссии и члены (депутаты), а также парламентская комиссия по расследованию фактов и обстоятельств, послуживших основанием для проведения парламентского расследования. Второй закон закрепил «правовые основы организации и осуществления общественного контроля», его принципы, цели и задачи, статус субъектов такого контроля, а также формы и порядок его осуществления. Указывается, что субъектами контроля являются общественные палаты и общественные советы при отдельных

³² «...обязанность [Российской Федерации и её субъектов] по охране и обеспечению использования земли и других природных ресурсов как основы жизни и деятельности народов, проживающих на соответствующих территориях». Постановление Конституционного Суда РФ № 10-П от 07.06.2000 «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.

³³ Постановление Конституционного Суда РФ № 1-П от 01.02.2005 «По делу о проверке конституционности абз. 2 и 3 п. 2 ст. 3 и п. 6 ст. 47 Федерального закона «О политических партиях» в связи с жалобой общественно-политической организации «Балтийская республиканская партия»» // СЗ РФ. 2005. № 6. Ст. 491; Постановление Конституционного Суда РФ № 18-П от 15.12.2004 «По делу о проверке конституционности п. 3 ст. 9 Федерального закона «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»» // Собрание законодательства РФ. 2004. № 51. Ст. 5260.

³⁴ Федеральный закон № 77-ФЗ от 07.05.2013 (ред. от 04.11.2014) «О парламентском контроле» // Собрание законодательства РФ. 2013. № 19. Ст. 2304.

³⁵ Федеральный закон № 212-ФЗ от 21.07.2014 «Об основах общественного контроля в Российской Федерации» // Собрание законодательства РФ. 2014. № 30 (Часть I). Ст. 4213.

органах государственной власти, а также (в случаях и порядке, которые предусмотрены законодательством РФ) общественные наблюдательные комиссии, общественные инспекции, группы общественного контроля и иные организационные структуры общественного контроля.

Общая концепция указанных законов, безусловно, заслуживает всесторонней поддержки. Вместе с тем, их детальный анализ приводит к выводу об отсутствии сколько-нибудь значимого влияния на социально-политическую и правовую реальность. Закон о парламентском контроле в целом систематизирует ранее закреплённые полномочия федерального парламента, оставляя при этом за скобками контрольную функцию представительных органов нижестоящих уровней публичной власти.

Закон об основах общественного контроля также содержит лишь рамочное регулирование. Основными субъектами данного контроля оказались общественные палаты и общественные советы при отдельных органах власти, а не граждане и общественные объединения. Объекты общественного контроля ограничены государственными и муниципальными органами и организациями, а также иными органами и организациями, которые осуществляют «отдельные публичные полномочия» в соответствии с федеральными законами, т.е. возможность самоконтроля гражданского общества оставлена за скобками. Устанавливается неопределённый принцип недопустимости «необоснованного вмешательства» и «оказания неправомерного воздействия» субъектов общественного контроля на публичные органы и организации, который может чрезмерно ограничивать свободу действий субъектов общественного контроля³⁶.

Кроме того, в России сформирована достаточная законодательная база развития различных институтов гражданского общества. В качестве иллюстрации и подтверждения достаточ-

³⁶ См. подробнее, например: Доровских Д.В. Общественный контроль в Российской Федерации: правовые основы // Государственная власть и местное самоуправление. 2015. № 6. С. 14 - 18.

но упомянуть законы о средствах массовой информации³⁷, об общественных объединениях³⁸, о государственной поддержке молодежных и детских общественных объединений³⁹, о благотворительной деятельности и благотворительных организациях⁴⁰, о некоммерческих организациях⁴¹, о профсоюзах⁴², о политических партиях⁴³, о блогерах⁴⁴ и т.д. В рамках данной главы мы не будем детально останавливаться на всех особенностях и проблемах регулирования отдельных институтов гражданского общества, а ограничимся лишь точечными ремарками.

К основным институтам гражданского общества можно отнести Уполномоченного по правам человека в РФ, который «независим и неподотчетен каким-либо государственным органам и должностным лицам»⁴⁵, а также общественные па-

³⁷ Закон РФ № 2124-1 от 27.12.1991 (ред. от 13.07.2015) «О средствах массовой информации» // Ведомости СНД и ВС РФ. 1992. № 7. Ст. 300.

³⁸ Федеральный закон № 82-ФЗ от 19.05.1995 (ред. от 08.03.2015) «Об общественных объединениях» // Собрание законодательства РФ. 1995. № 21. Ст. 1930.

³⁹ Федеральный закон № 98-ФЗ от 28.06.1995 (ред. от 05.04.2013) «О государственной поддержке молодежных и детских общественных объединений» // Собрание законодательства РФ. 1995. № 27. Ст. 2503.

⁴⁰ Федеральный закон № 135-ФЗ от 11.08.1995 (ред. от 05.05.2014) «О благотворительной деятельности и благотворительных организациях» // Собрание законодательства РФ. 1995. № 33. Ст. 3340.

⁴¹ Федеральный закон № 7-ФЗ от 12.01.1996 (ред. от 13.07.2015) «О некоммерческих организациях» // Собрание законодательства РФ. 1996. № 3. Ст. 145.

⁴² Федеральный закон № 10-ФЗ от 12.01.1996 (ред. от 22.12.2014) «О профессиональных союзах, их правах и гарантиях деятельности» // Собрание законодательства РФ. 1996. № 3. Ст. 148.

⁴³ Федеральный закон № 95-ФЗ от 11.07.2001 (ред. от 23.05.2015) «О политических партиях» // Собрание законодательства РФ. 2001. № 29. Ст. 2950.

⁴⁴ Федеральный закон № 97-ФЗ от 05.05.2014 (ред. от 21.07.2014) «О внесении изменений в Федеральный закон «Об информации, информационных технологиях и о защите информации» и отдельные законодательные акты Российской Федерации по вопросам упорядочения обмена информацией с использованием информационно-телекоммуникационных сетей» // Собрание законодательства РФ. 2014. № 19. Ст. 2302.

⁴⁵ П.1 ст. 2 Федерального конституционного закона № 1-ФКЗ от 26.02.1997 (ред. от 23.05.2015) «Об Уполномоченном по правам человека в Российской Федерации» // Собрание законодательства РФ. 1997. № 9. Ст. 1011.

латы. Цели и задачи Общественной палаты РФ связаны с согласованием общественно значимых интересов для решения наиболее важных вопросов экономического и социального развития, защиты прав человека, демократических принципов развития гражданского общества и т.д. При этом 40 членов Общественной палаты РФ утверждаются Президентом, 85 членов избираются общественными палатами субъектов РФ путём тайного альтернативного голосования в субъектах РФ, а 43 члена от общероссийских общественных объединений и иных некоммерческих организаций утверждаются путём рейтингового интернет-голосования⁴⁶. Т.е. ярко выраженный государственный уклон формирования Общественной палаты сочетается с достаточно демократичным порядком избрания многих её членов.

Позитивным институциональным аспектом гражданского общества следует также признать наличие общественных советов при органах власти. Состав общественных советов формируется органом власти совместно с Общественной палатой РФ. В состав общественного совета включаются члены Общественной палаты РФ, независимые от органов государственной власти РФ эксперты, представители заинтересованных общественных организаций и иные лица⁴⁷.

Для многих развивающихся стран более или менее акту-

⁴⁶ См.: Ст. 2, 6, 8 Федерального закона № 32-ФЗ от 04.04.2005 (ред. от 20.04.2014) «Об Общественной палате Российской Федерации» // Собрание законодательства РФ. 2005. № 15. Ст. 1277.

⁴⁷ См. подробнее: Постановление Правительства РФ № 481 от 02.08.2005 (ред. от 06.06.2013) «О порядке образования общественных советов при федеральных министерствах, руководство которыми осуществляет Правительство Российской Федерации, федеральных службах и федеральных агентствах, подведомственных этим федеральным министерствам, а также федеральных службах и федеральных агентствах, руководство которыми осуществляет Правительство Российской Федерации» // Собрание законодательства РФ. 2005. № 32. Ст. 3322; Указ Президента РФ № 842 от 04.08.2006 (ред. от 23.05.2013) «О порядке образования общественных советов при федеральных министерствах, федеральных службах и федеральных агентствах, руководство деятельностью которых осуществляет Президент Российской Федерации, при федеральных службах и федеральных агентствах, подведомственных этим федеральным министерствам» // Собрание законодательства РФ. 2006. № 32. Ст. 3539.

альную проблему общественного сектора составляют чрезмерные бюрократические трудности регуляторного характера, перегибы с регистрацией, проверками общественных объединений регулирующими и надзорными органами и т.п. Всё это релевантно и для России, однако в целом подобные трудности всё более успешно нивелируются благодаря позитивным качественным изменениям административного аппарата государства и нормативной базы. При этом проблемы необоснованных отказов в регистрации и чрезмерных проверок общественного сектора, которые могут быть политически мотивированы, на практике сохраняются.

Регулирование институтов гражданского общества, как представляется, должно в максимальной степени адекватно учитывать иногда противоположные интересы государства и гражданского общества, безопасности, стабильности и свободы. Общественные объединения, конечно, могут оказаться агентами западных спецслужб, могут иметь террористический и экстремистский характер. Более того, история (в том числе отечественная), особенно отдельные конспирологические теории, предоставляет достаточно богатый материал для размышлений о том, как отдельные общественные объединения могут вести деструктивную идеологическую обработку населения, организовывать политические убийства, государственные перевороты и гражданские войны. При этом работа государственных служб безопасности по данному направлению должна носить точечный характер в рамках конкретных оперативно-розыскных и разведывательных мероприятий. В России же наблюдается определённый дисбаланс общего регулирования в пользу интересов обеспечения безопасности и стабильности государственного и общественного строя в ущерб отдельным институтам гражданского общества.

Наиболее ярко указанная тенденция на законодательном уровне проявилась в результате введения понятия «некоммерческой организации, выполняющей функции иностранного агента» (далее — «иностраннный агент»). Критерии отнесения

некоммерческой организации к иностранным агентам — получение иностранного финансирования и участие в политической деятельности на территории России. Коротко говоря, оба эти критерия носят достаточно абстрактный характер и допускают расширительное толкование на практике.

Формулировки первоначального закона 2012 года в целом не предусматривали каких-либо непреодолимых ограничительных мер и формально обосновывались необходимостью повышения прозрачности таких некоммерческих организаций. Так, иностранные агенты должны подать заявление о включении себя в реестр, сопровождать свои материалы указанием на их издание иностранным агентом, предоставлять в Министерство юстиции РФ ежегодное аудиторское заключение, а также на ежеквартальной основе — отдельные документы о целях расходования денежных средств и использования иного имущества, и раз в полгода — отчёты о деятельности и о персональном составе руководящих органов⁴⁸.

Впоследствии, в избирательное законодательство был включён запрет иностранным агентам в любых формах участвовать в избирательных кампаниях и кампаниях референдума, в том числе осуществлять любую деятельность, способствующую или препятствующую выдвижению и избранию кандидатов, достижению определенного результата на выборах и референдумах⁴⁹. В дополнение Министерство юстиции РФ предлагает ужесточить отчётность иностранных агентов путём введения требования уведомления об утверждённых программах и проводимых мероприятиях в течение трёх дней с момента утверждения или принятия решения о проведении.

⁴⁸ См. подробнее: Федеральный закон № 121-ФЗ от 20.07.2012 (ред. от 04.06.2014) «О внесении изменений в отдельные законодательные акты Российской Федерации в части регулирования деятельности некоммерческих организаций, выполняющих функции иностранного агента» // Собрание законодательства РФ. 2012. № 30. Ст. 4172.

⁴⁹ См.: П. 6 ст. 3 Федерального закона № 67-ФЗ от 12.06.2002 (ред. от 06.04.2015) «Об основных гарантиях избирательных прав и права на участие в референдуме граждан Российской Федерации» // Собрание законодательства РФ. 2002. № 24. Ст. 2253.

Кроме того, предлагается запретить государственным служащим участвовать в создании и деятельности иностранных агентов, а также обязать грантодателей предупреждать о получении ими денежных средств от иностранцев⁵⁰. Гражданские активисты ожидают введения дополнительных запретов деятельности иностранных агентов в отдельных сферах общественной жизни.

В связи с этим следует отметить, что Конституционный Суд РФ исключал введение ограничений деятельности иностранных агентов, допуская лишь требования предоставления ими дополнительной отчётности⁵¹. Кроме того, общественные деятели и даже судья Конституционного Суда РФ В.Г. Ярославцев в своём особом мнении обоснованно отмечают негативную окраску термина «иностраный агент». Данный термин формирует отрицательное общественное мнение, создаёт обстановку недоверия, манипулирует сознанием граждан, направлен на фактическое ограничение деятельности, изоляцию и дискредитацию соответствующих некоммерческих организаций.

В июне 2015 года вступила в силу процедура признания нежелательной на территории РФ деятельности иностранной или международной неправительственной организации, представляющей угрозу основам конституционного строя РФ, обороноспособности страны или безопасности государства, а участие в деятельности такой организации теперь наказывается в административном и уголовном порядке. Предусматривается,

⁵⁰ См.: Мухаметшина Е., Козлов П. Агенты дозрели // Ведомости. 07.09.2015. № 165 (3911). С. 2.

⁵¹ См.: Постановление Конституционного Суда РФ № 10-П от 08.04.2014 «По делу о проверке конституционности положений п. 6 ст. 2 и п.7 ст.32 Федерального закона «О некоммерческих организациях», ч.6 ст. 29 Федерального закона «Об общественных объединениях» и ч. 1 ст. 19.34 Кодекса Российской Федерации об административных правонарушениях в связи с жалобами Уполномоченного по правам человека в Российской Федерации, фонда «Костромской центр поддержки общественных инициатив», граждан Л.Г. Кузьминой, С.М. Смиренского и В.П. Юкенева» // Собрание законодательства РФ. 2014. № 16. Ст. 1921. Особое мнение судьи В.Г. Ярославцева // СПС Консультант Плюс.

что деятельность иностранной или международной неправительственной организации, представляющая угрозу основам конституционного строя РФ, обороноспособности страны или безопасности государства, может быть признана нежелательной на территории РФ по решению Генерального прокурора РФ (его заместителей) по согласованию с МИД России⁵².

С 2016 года по общему правилу в качестве учредителя (участника) СМИ, редакции СМИ, а также юридического лица, осуществляющего вещание, не вправе будут выступать лица с иностранным участием. Кроме того, по общему правилу лицам с иностранным участием будет запрещено владеть, управлять или контролировать (прямо или косвенно) более чем 20 процентов долей (акций) в уставном капитале лица, являющегося участником (членом, акционером) учредителя СМИ, редакции СМИ, а также юридического лица, осуществляющего вещание⁵³. Указанные ограничения, хотя и имеют мировые аналоги, представляются чрезмерными и могут повлечь сужение сферы независимых СМИ как важнейшей позитивной части гражданского общества.

Зато регулирование политических партий в России в настоящее время достаточно либерально – для учреждения партии достаточно иметь не менее пятисот членов, региональные отделения не менее чем в половине субъектов РФ, и органы и структурные подразделения на территории РФ. При этом выдвижение политической партией кандидата (списка кандидатов) не требует сбора подписей избирателей лишь в случае, если соответствующий список кандидатов, выдвинутый такой партией, получил не менее трёх процентов голосов избирателей по результатам выборов в Государственную Думу (в отношении выборов в Государственную Думу, представитель-

⁵² См. подробнее: Федеральный закон № 129-ФЗ от 23.05.2015 «О внесении изменений в отдельные законодательные акты Российской Федерации» // Собрание законодательства РФ. 2015. № 21. Ст. 2981.

⁵³ См. подробнее: Федеральный закон № 305-ФЗ от 14.10.2014 «О внесении изменений в Закон Российской Федерации «О средствах массовой информации»» // Собрание законодательства РФ. 2014. № 42. Ст. 5613.

ные органы субъектов РФ и муниципальных образований) и/или в представительный орган данного субъекта РФ (в отношении выборов в представительные органы муниципальных образований), либо был допущен к распределению мандатов хотя бы одного субъекта РФ (в отношении выборов в Государственную Думу)⁵⁴. На выборах главы субъекта РФ выдвижение кандидата политической партией и выдвижение кандидата в порядке самовыдвижения должны поддержать от 5 до 10 процентов депутатов представительных органов муниципальных образований и (или) избранных на муниципальных выборах глав муниципальных образований субъекта РФ⁵⁵. При этом кандидатам, баллотирующимся по одномандатным округам на выборах депутатов региональных парламентов, для регистрации требуется собрать подписи трёх процентов избирателей соответствующего округа, что является сверхжестким и чрезвычайно трудно выполнимым требованием; для регистрации же самовыдвиженца на должность главы субъекта РФ требуется собрать подписи от половины процента до двух процентов избирателей субъекта РФ⁵⁶.

Указанные правила в целом направлены на ограничение активного участия большого количества партий и самовыдвиженцев в политической жизни. Представляется необходимым снизить требования по сбору подписей как в части случаев обязательного сбора подписей, так и в части их необходимого количества, чтобы повысить возможности гражданского об-

⁵⁴ См.: Ст.35.1 Федерального закона № 67-ФЗ от 12.06.2002 (ред. от 06.04.2015) «Об основных гарантиях избирательных прав и права на участие в референдуме граждан Российской Федерации»; Ст. 44 Федерального закона № 20-ФЗ от 22.02.2014 (ред. от 14.07.2015) «О выборах депутатов Государственной Думы Федерального Собрания Российской Федерации» // Собрание законодательства РФ. 2014. № 8. Ст. 740.

⁵⁵ См. подробнее: Ст. 18 Федерального закона № 184-ФЗ от 06.10.1999 (ред. от 13.07.2015) «Об общих принципах организации законодательных (представительных) и исполнительных органов государственной власти субъектов Российской Федерации» // Собрание законодательства РФ. 1999. № 42. Ст. 5005.

⁵⁶ См.: П. 1.1 и 1.2 ст. 37 Федерального закона № 67-ФЗ от 12.06.2002 (ред. от 06.04.2015) «Об основных гарантиях избирательных прав и права на участие в референдуме граждан Российской Федерации».

щества по влиянию и участию в политической жизни страны.

Лишь на муниципальных выборах сейчас допускается создание союзов политических партий и иных общественных объединений с целью совместного формирования списков кандидатов. Более того, к сожалению, максимальное количество представителей общественных объединений в таких списках ограничено пятнадцатью процентами⁵⁷. Представляется необходимым распространить практику создания союзов партий и иных общественных объединений на выборы всех уровней власти, а также повысить планку участия иных общественных объединений в таких союзах, что послужит мощным импульсом для развития данных институтов гражданского общества в России.

Закон об основных гарантиях избирательных прав в редакции 2014 года предусмотрел возвращение в бюллетени при проведении выборов в органы местного самоуправления строки «против всех», а также ввёл правило о признании таких выборов несостоявшимися, если такая строка получит наибольшее число голосов. При этом субъекты РФ вправе отказаться от включения такой строки в бюллетени⁵⁸. К настоящему моменту голосование «против всех» на муниципальных выборах предусмотрено только в шести субъектах РФ. При этом в пояснительной записке к законопроекту обоснованно указывалось, что отсутствие такой строки лишает отдельных избирателей возможности выразить свою волю адекватным образом и дискриминирует этих избирателей⁵⁹. Представляется

⁵⁷ См.: Федеральный закон № 42-ФЗ «О внесении изменений в ст. 25 и 26 Федерального закона «О политических партиях» и Федеральный закон «Об основных гарантиях избирательных прав и права на участие в референдуме граждан Российской Федерации» от 5 апреля 2009 года // Собрание законодательства РФ. 2009. № 14. Ст. 1577; Старостина И.А. Российское избирательное право: доктрина и законодательство // Конституционное и муниципальное право. 2009. № 24. С. 18 – 23.

⁵⁸ См.: П. 8 ст. 63 и подп. «ж» п. 2 ст.70 Федерального закона № 67-ФЗ от 12.06.2002 (ред. от 06.04.2015) «Об основных гарантиях избирательных прав и права на участие в референдуме граждан Российской Федерации».

⁵⁹ См. подробнее: Аналитический отчет № 1 «О соблюдении принципов и стан-

необходимым восстановить строку «против всех» на выборах всех уровней власти посредством императивной нормы Федерального закона для максимальной реализации целей, которые были указаны в пояснительной записке к законопроекту 2014 года, а также предотвращения голосования за маргинальных и/или авантюрных политиков, обеспечения инструмента предотвращения злоупотреблений административным ресурсом, что чрезвычайно важно для позитивного направления деятельности гражданского общества.

Приведённый выше краткий обзор отдельных характерных черт государственного регулирования российского гражданского общества и непосредственно связанных с ним институтов не будет полноценным без раскрытия социально-политической реальности развития гражданского общества, которую зачастую невозможно понять и объяснить на основании регулирующих законодательных норм.

§ 4. Социально-политическая реальность гражданского общества

В России имеется достаточно большое количество примеров созидательного развития институтов гражданского общества, объединяющихся в связи с отдельными вопросами и проблемами. Достаточно упомянуть благотворительный фонд помощи детям с онкогематологическими и иными тяжелыми заболеваниями «Подари жизнь», созданный актрисами Диной Корзун и Чулпан Хаматовой. Данный фонд реализует исключительно важные задачи сбора средств на лечение и реабилитацию детей, помощь клиникам, привлечение общественного внимания к проблемам больных детей, содействие развитию донорства крови и т.д.⁶⁰

датов демократических выборов на этапах подготовки, назначения и начальной стадии выборов 13 сентября 2015 г.» // Долгосрочное наблюдение МОФ «ГОЛОС-Урал» и движения «Голос». М., 10.07.2015. URL: <http://www.golosinfo.org/ru/articles/28521>

⁶⁰ См.: Официальный сайт благотворительного фонда помощи детям с онкогематологическими и иными тяжелыми заболеваниями «Подари жизнь». URL: <http://podari-zhizn.ru/main>

Другой пример объединения неравнодушных граждан – общественное движение «Архнадзор», которое объединяет активистов, желающих сохранить исторические памятники, ландшафты и виды Москвы, её культурное наследие. Движение инспектирует и контролирует сохранность памятников архитектуры, расследует нарушения законодательства, проводит дискуссии по проблемным вопросам охраны памятников, осуществляет экспертизы, консультации и просветительские программы⁶¹.

Пожалуй, наибольшую значимость в вопросах исследования и обсуждения социально-политической реальности гражданского общества в избирательной сфере приобрели МОФ «ГОЛОС-Урал»⁶² и движение в защиту прав избирателей «Голос», деятельность которых освещается на информационном ресурсе www.golosinfo.org. Деятельность указанных объединений важна с точки зрения как формирования гражданского общества в России, так и позитивного влияния на избирательные практики нашего времени.

Например, в июле – сентябре 2015 года «Голос» и «Комитет гражданских инициатив» Алексея Кудрина подготовили и опубликовали на указанном информационном ресурсе массу аналитических отчётов и докладов о соблюдении принципов и стандартов демократических выборов на различных стадиях выборов 13 сентября 2015 года, их правовых и политических особенностях⁶³, которые по глубине эмпирической базы и широте выводов могут составить здоровую конкуренцию многим современным научным исследованиям. В отчётах и докладах содержится множество практических выводов и рекомендаций законодателю, субъектам законодательной инициативы, изби-

⁶¹ См.: URL: <http://www.archnadzor.ru/>

⁶² Материалы МОФ «ГОЛОС-Урал» с 27 июля 2015 года издаются и распространяются МОФ «ГОЛОС-Урал» в статусе организации выполняющий функции иностранного агента, после принудительного включения в реестр.

⁶³ Указанные отчёты и доклады размещены на информационном ресурсе www.golosinfo.org в разделе о едином дне голосования 13 сентября 2015 года. URL: <http://www.golosinfo.org/ru/edg-2015>

рательным комиссиям, кандидатам и политическим партиям, судам и иным правоохранительным органам и средствам массовой информации. Помимо прочего, гражданские активисты на основе обширных исследований делают выводы, что так называемый «муниципальный фильтр» не согласуется с принципом свободных и равных выборов, требуют ограничить использование на выборах административного ресурса и неконкурентной борьбы и всячески обеспечивать равенство кандидатов, усилить меры ответственности за использование должностных преимуществ на выборах, обязать действующих руководителей регионов и муниципалитетов на период избирательной кампании уходить в отпуск, и многое другое.

Среди многочисленных политических партий России в качестве наиболее заметного члена гражданского общества можно выделить партию «Республиканская партия России – Партия народной свободы» («ПАРНАС»). Будучи оппозиционной политической силой, она прикладывает значительные усилия для демократизации избирательных практик в России. Например, в ходе подготовки к последнему единому дню голосования 13 сентября 2015 года указанная партия организовывала многочисленные акции обсуждения наиболее актуальных проблем, привлекала внимание к отдельным нарушениям. Гражданским активистам особенно запомнилась крайне яркая кампания по сбору подписей указанной партией – она была превращена в открытое реалити-шоу, в котором зрители были посвящены во все детали работы избирательного штаба, сбора подписей, их проверки и т.д.

Введение категории «иностранных агентов» оказало достаточно существенное влияние на состояние гражданского общества в России. При этом целью законодателя, вероятно, является отстранение иностранных агентов от влияния на российское гражданское общество. Недаром в Европейском суде по правам человека накопились десятки жалоб на нарушение законом об иностранных агентах свободы выражения мнения, свободы собраний и объединений, а также правила о запреще-

нии дискриминации⁶⁴. Государственные же гранты всё чаще получают организации, аффилированные с государственными структурами⁶⁵. При этом к иностранным агентам предъявляются требования о двойной уплате налогов, на этой основе возбуждаются уголовные дела⁶⁶. Слово «агент» содержит намёк на то, что такие организации, как шпионы, выполняют волю своих хозяев. Однако это противоречит сути работы некоммерческих организаций, создаваемых не в интересах жертвователей, а для выполнения общественно значимых задач. Чиновники утверждают, что общее количество некоммерческих организаций в тысячи раз превышает количество иностранных агентов, поэтому какие-либо проблемы в данной сфере надуманны. Однако в данном случае количество не коррелирует с качеством. В список иностранных агентов попадают наиболее яркие представители гражданского общества.

Так, в реестр иностранных агентов внесена АНО «Центр антикоррупционных исследований и инициатив «Трансперенси Интернешнл-Р», широко известная своим позитивным вкладом в борьбу с коррупцией по всему миру. В России же депутат Государственной Думы высказывает мнение, что общественная активность против коррупции может быть использована для разрушения национального суверенитета⁶⁷. В реестре иностранных агентов также оказались «Пермь-36», создавшая музей лагерного быта, правозащитники из «Агоры» и «Мемориала», Московская школа гражданского просвещения, экологические и благотворительные организации, помощники инвалидам и больным детям. Также в реестр

⁶⁴ См. подробнее: Мухаметшина Е. Агенты атакуют Страсбург // Ведомости. 14.05.2015. № 84 (3830). С. 2.

⁶⁵ См. подробнее: Исследование информационной открытости системы распределения государственной поддержки НКО: 2012-213 // АНО «Центр антикоррупционных исследований и инициатив «Трансперенси Интернешнл-Р». М., 2015. URL: http://transparency.org.ru/images/docs/research/2015_Transparency_NGO_Public_Support_2012-2013.pdf

⁶⁶ См. подробнее: Мухаметшина Е. Агент платит дважды // Ведомости. 09.04.2015. № 62 (3808). С. 3.

⁶⁷ См.: Козлов П. Знаменитый агент // Ведомости. 08.04.2015. № 61 (3807). С. 3.

иностранных агентов внесён один из крупнейших открытых благотворительных фондов «Династия» Дмитрия Зимина, ежегодные бюджеты которого на благотворительность составляли сотни миллионов рублей и во многом финансировались с иностранных счетов своего российского основателя; с 31 октября 2015 года фонд прекращает свою деятельность⁶⁸. Дочь Евгения Ясина, фонд которого («Либеральная миссия») также внесён в реестр иностранных агентов, так объясняла желание оспорить решение о внесении в реестр: «Для стариков это дело личной чести: они знают, что означали слова «иностранный агент» в годы их детства»⁶⁹.

При этом исследования показывают, что иностранное финансирование получают также крупнейшие частные фонды России, в том числе бизнесменов Алишера Усманова, Олега Дерипаски, Романа Абрамовича и Геннадия Тимченко, Русская православная церковь, Центр национальной славы, Фонд Андрея Первозванного и даже вышеупомянутый фонд помощи детям «Подари жизнь»⁷⁰. Такие фонды и организации, вероятно, не считаются занимающимися «политической деятельностью». Стоит также отметить, что меценатство в России жёстко контролируется и почти не поощряется с финансовой точки зрения⁷¹.

Для закрытия международных организаций в России зачастую достаточно введения неформальных запретов или намёков на возможность принятия реальных запретительных мер. Так, Фонд Макартуров, российский филиал которого с 1992 года выделил более 173 миллионов долларов на развитие права и образования в России и борьбу с распространением ядер-

⁶⁸ См. подробнее: Официальный сайт Фонда некоммерческих программ Дмитрия Зимина «ДИНАСТИЯ». URL: <http://www.dynastyfdn.com/>

⁶⁹ Грозовский Б., Эппле Н., Аптекарь П. Дело чести // Ведомости. 26.05.2015. № 92 (3838). С. 1, 6.

⁷⁰ См. подробнее: Виноградова Е., Шлейнов Р., Сагдиев Р. Агентом может стать каждый // Ведомости. № 125 (3871). С. 20 – 21.

⁷¹ См. подробнее: Гусев И. Благие дела под контролем // Юридическая газета. 2011. № 12. С. 3.

ного оружия, объявил о закрытии своего филиала в Москве в связи с внесением его в «патриотический стоп-лист» Совета Федерации⁷².

Также гражданскому сообществу широко известна деятельность Фонда свободы информации, который после внесения в реестр иностранных агентов действует как неформальное объединение адвокатов и журналистов «Команда 29»⁷³, которое защищает ст. 29 Конституции РФ о праве свободно искать, получать, передавать, производить и распространять информацию, помогает отстаивать это право в суде, оспаривать законодательные акты об ограничении данного права. Широкий общественный резонанс получило оспаривание данным объединением Указа Президента РФ о засекречивании сведений о военных потерях в мирное время как выходящего за рамки полномочий Президента и как нарушающего принцип определённости и недвусмысленности норм права⁷⁴.

Приведённые примеры функционирования гражданского общества в основном касаются оппозиционно настроенных его членов. При этом созидательное гражданское общество, не связанное с политикой или поддерживающее политический статус кво, существует в России, однако, как представляется, в ограниченных масштабах. Наличие благотворительных организаций, профсоюзов, политических партий, кандидатов на выборах не означает их существенного влияния на общее состояние общественной жизни и гражданского общества в России. Формально общественная организация, приближенная к власти, отстаивающая господствующую государственную иде-

⁷² См. подробнее: Мухаметшина Е. Одним фондом меньше // Ведомости. 23.07.2015. № 133 (3879). С. 2.

⁷³ См.: URL: <http://team29.org/ru/o-nas/nashi-tseli>

⁷⁴ См. подробнее: Решение Верховного Суда РФ № АКПИ15-679 от 13.08.2015 <Об отказе в удовлетворении заявления о признании недействующим подп. 1 п. 1 Указа Президента РФ от 28.05.2015 N 273 «О внесении изменений в перечень сведений, отнесенных к государственной тайне, утвержденный Указом Президента Российской Федерации от 30 ноября 1995 г. N 1203», п. 10 Перечня сведений, отнесенных к государственной тайне, утв. Указом Президента РФ от 30.11.1995 N 1203> // СПС КонсультантПлюс.

ологию и не предлагающая какие-либо значимые общественные инициативы, как представляется, не может быть отнесена к категории классического гражданского общества.

В этой связи достаточно показательным является анализ программ кандидатов в губернаторы из числа действующих временно исполняющих обязанности глав регионов на выборах 2015 года, который был проведён фондом «Петербургская политика». Исследование показало, что из 21 кандидата от властных структур эксперты фонда нашли предвыборные программы лишь у пяти кандидатов. Остальные кандидаты либо готовили агитационные материалы, либо предлагали изучить программу партии власти или ежегодный доклад губернаторов о положении дел в регионе. Некоторые программы якобы есть, но найти их не оказалось возможным⁷⁵. Сложившаяся ситуация наглядно демонстрирует формальный характер выборов, незаинтересованность кандидатов в борьбе за электорат, а также отсутствие гражданского общества в широком смысле слова. Похожая ситуация складывается и с общественными советами при органах власти — достаточно ознакомиться с соответствующей страницей «Открытого правительства»⁷⁶, чтобы понять формальный характер большинства подобных общественных советов (при наличии таковых) и отсутствие их существенного влияния на социально-политическую и экономическую реальность.

Для граждан России достаточно удивительно звучат новости о том, что, к примеру, зарубежный государственный регулятор в сфере средств массовой информации может проводить расследования, предупреждать и наказывать средства массовой информации за нарушение принципа беспристрастности (объективности) при освещении определённых событий. Степень идеологического плюрализма в работе средств массовой

⁷⁵ См. подробнее: Официальный сайт Фонда развития общественных связей «Петербургская политика». URL: <http://www.fpp.spb.ru/2015-analiz-programm-kandidatov>

⁷⁶ См.: Официальный сайт «Открытого правительства». URL: <http://open.gov.ru/os/>

информации в целом является «зеркалом души» гражданского общества. Отсутствие такого плюрализма означает либо отсутствие активного гражданского общества, либо его существование «в серой зоне». Стоит отметить, что значение средств массовой информации (особенно эфирного вещания), в том числе в формировании гражданского общества, трудно переоценить. Для большинства граждан они становятся основным источником информации, формирующим не только их знания об определённом событии или явлении, но и в целом мировоззрение, систему ценностей, восприятие окружающего мира. Идея создания в России общественного телевидения⁷⁷, как представляется, не оказалась успешной — мы не видим существенного влияния такого телевидения на жизнь гражданского общества.

Также представляется необходимым отметить определённый диссонанс между законодательными положениями и социально-политической реальностью функционирования отдельных институтов. Так, в законе об адвокатской деятельности и адвокатуре сказано: «Адвокатура является профессиональным сообществом адвокатов и как институт гражданского общества не входит в систему органов государственной власти и органов местного самоуправления»⁷⁸. Авторы данного Закона, вероятно, очень широко трактуют понятие гражданского общества. Данная норма в настоящий момент может рассматриваться разве что в качестве принципа и идеала, к которому нужно стремиться.

Сейчас мы знаем лишь о единичных примерах деятельности той незначительной части адвокатского сообщества, которая по праву может считаться гражданским обществом. Причём они становятся известными обычно благодаря жёсткой реакции на свои действия со стороны государства в лице

⁷⁷ См.: Указ Президента РФ № 455 от 17.04.2012 «Об общественном телевидении в Российской Федерации» // Собрание законодательства РФ. 2012. № 17. Ст. 1914.

⁷⁸ П. 1 ст. 3 Федерального закона № 63-ФЗ от 31.05.2002 (ред. от 13.07.2015) «Об адвокатской деятельности и адвокатуре в Российской Федерации» // Собрание законодательства РФ. 2002. № 23. Ст. 2102.

судейского сообщества.

В заключение нельзя не отметить, что при анализе социально-политической реальности гражданского общества в России следует учитывать, помимо прочего, особенности отдельных местных неевропейских социумов, модель общества в которых зачастую имеет вполне определённые аналоги во всей России. В связи с этим заслуживает внимания анализ особенностей правовой системы и порядка в Дагестане.

В первую очередь, спорные вопросы, возникающие у людей, решаются ими по шариату (имамом), а не по светскому праву (судьёй). Так, в случае дорожно-транспортного происшествия с последующей дракой имам может решить, что один другому чинит повреждённую машину, а другой тому вставляет выбитый в ходе драки зуб. Другой пример: девушка, написавшая в полицию жалобу на полицейского об изнасиловании, шантажировала его, предложив отозвать жалобу в обмен на квартиру. Тот согласился, заключив у застройщика договор по шариату при свидетелях. Впоследствии уволенный полицейский обратился к имаму за возвратом квартиры, обосновывая это шантажом со стороны девушки. При этом конкуренция юрисдикций между светским судом и имамом отсутствует — мусульмане пойдут к имаму.

В обществе же Дагестана имеется конкуренция порядков: коалиционного клинча и исламского порядка. Коалиционный клинч — общество коалиций, когда для решения проблемы привлекаются другие члены коалиции, причём рядовой член коалиции до начала конфликта не может понять, какая у него коалиция. Если кто-то станет главой Дагестана, то его односельчане автоматически окажутся в новой, более сильной коалиции. Т.е. здесь право сильного не работает, т.к. никто не знает, кто насколько силён. При этом имеется позитивная тенденция — всё больше дел решаются по шариату, а не в рамках коалиционного клинча⁷⁹.

⁷⁹ См.: Варшавер Е. Шариат против коалиционного клинча: Лекция из цикла «Невидимая страна» (с сокращениями). 02.04.2015. URL: <http://www.colta.ru/articles/science/6847>

В качестве общего вывода можно отметить, что социально-политическая реальность гражданского общества России достаточно противоречива. С одной стороны, имеется в целом удовлетворительная законодательная база для развития гражданского общества. С другой стороны, сложно говорить о том, что всё общество или большую часть общества России можно признать в полной мере гражданским. Какие-либо существенные законодательные инициативы, реализующиеся в виде законов, исходят обычно от органов государственной власти. Значительное регулирующее влияние гражданского общества на государство отсутствует. Местное самоуправление в его нынешнем виде не может рассматриваться как значимый институт гражданского общества и тем более как его основа, однако к этому, как представляется, нужно стремиться.

Таким образом, если рассматривать гражданское общество как всё общество, достигшее определённого уровня развития, то в сравнении с большинством развитых стран такое гражданское общество у нас пока, вероятно, не создано. А если под гражданским обществом понимать лишь выдающуюся часть общества, то такая часть в России в целом не консолидирована. Консолидация ячеек гражданского общества происходит главным образом лишь в связи с реализацией частных целей (помощь детям, защита памятников архитектуры и т.д.) и вокруг крупных меценатов-бизнесменов. Также консолидируются политические общественные объединения, деятельность которых носит ограниченный характер и в основном противопоставляет себя государству. При этом функционирование таких общественных объединений направлено в основном на улучшение гражданских институтов и политических практик России, использование созидательных методов, а не на борьбу за власть или радикализм.

Следует преодолевать юридические и фактические проблемы при проведении выборов, ограничивающие конкуренцию на них, поощрять гражданские инициативы. При этом стимулирование развития гражданского общества посредством улучшения экономического благосостояния граждан, открытости

«идеологических границ», обеспечения плюрализма мнений в средствах массовой информации позволит в максимальной степени «разбудить» идеалы гражданственности в российском обществе. Однако указанные процессы целесообразно реализовывать с учётом требований обеспечения национальной безопасности и политической стабильности, необходимости нахождения сакрального баланса между свободой и безопасностью, стабильностью и развитием.

Глава 2.

Конституционно-правовые аспекты социально-экономического обеспечения формирования гражданского общества

(Болдырев О.Ю.)

§ 1. Социально-философские и социально-экономические основы гражданского общества

О «гражданском обществе» написано немало трудов⁸⁰. Обратимся к более узкому вопросу – социально-экономическому обеспечению формирования гражданского общества, а затем рассмотрим еще менее исследованные и нашедшие отражение в литературе конституционно-правовые аспекты данной проблемы⁸¹.

Отмечается, что в строго юридическом смысле термин «гражданское общество» не имеет четкого определения не только в российском, но и в праве многих западных государств. Концепция «гражданского общества», корни которой восходят к работам Платона, Аристотеля, Цицерона, Гоббса,

⁸⁰ В то же время, по мнению некоторых исследователей, объем литературы, посвященный проблематике гражданского общества, для столь жизненно важной темы крайне незначителен, а в России и вовсе ограничивается относительно небольшим количеством статей. См. Хорос В. Гражданское общество: как оно формируется (и сформируется ли) в постсоветской России? // Мировая экономика и международные отношения. 1997. № 5. С. 87, 89.

⁸¹ Исследователи отмечают, что к основным институтам гражданского общества относятся не только философско-политические и «чисто» конституционно-правовые категории, такие как общественные движения, политические партии и т.д., но и категории социально-экономические, также требующие своего конституционного закрепления и урегулирования. В частности, некоторые авторы предлагают включить в Конституцию РФ специальную главу об отдельных институтах гражданского общества, к которым они относят труд, собственность и т.д. – см.: Домрин А.Н., Румянцев О.Г. Два необходимых конституционных условия построения социального государства в России // Конституционный вестник. 2013. № 3 (К 20-летию Конституции Российской Федерации). С. 21-33. Кстати, упоминания о подобных институтах как об основах государства в основных конституционных актах нередки: например, Конституция Италии 1947 года провозгласила Италию «республикой, основанной на труде» (ст.1).

Спинозы, Локка, Гегеля, классиков французского и германского Просвещения, продолжает оставаться в значительно большей степени в сфере философии, социологии, политологии, чем науки права⁸². Поэтому пойдём от сущностного – «обществоведческого» – понимания гражданского общества.

Практически не останавливаясь на дефинициях гражданского общества (этому посвящено немало литературы⁸³, кроме того, данное понятие более подробно раскрывается в других главах настоящей монографии), отметим, что ряд авторов в качестве необходимого условия гражданского общества отмечают социальную солидарность, социальную направленность государственной политики и высокий уровень благосостояния населения. Пишут об этом и юристы, в том числе, конституционалисты⁸⁴.

Указывается на заметное различие в российском и американском подходах к пониманию термина «гражданское общество»: если американские авторы часто рассматривают гражданское общество как «бесконтрольную сферу индивидов», например, Л. Даймонд и А.Б. Селигман определяют гражданское общество как «промежуточный феномен, находящийся между частной сферой и государством» и как «автономное, саморегулирующееся явление, независимое от государства»⁸⁵,

⁸² См.: Домрин А. Гражданское общество в России: заметки правоведа // Промышленные ведомости, декабрь 2003, № 23-24 (76-77).

⁸³ Из современных российских работ – см., например: Гаджиев К.С. Концепция гражданского общества: идейные истоки и основные вехи формирования // Вопросы философии. 1991. № 7; Гражданское общество и перспективы демократии, М., 1994; Голенкова З.Т., Витюк В.В., Гридчин Ю.В., Черных А.И., Романенко Л.М. Становление гражданского общества и социальная стратификация // Социс. 1995. № 4, 6 и др.

⁸⁴ «Понятие «гражданского общества» предполагает достаточно высокий уровень благосостояния населения»; «В традиционной российской интерпретации государство ответственно за обеспечение социальной справедливости в стране и за выравнивание уровня материального благополучия граждан. Реализуя свою внешнеполитическую и оборонную функции, государство выполняет роль высшего гаранта существования гражданского общества и нации в целом» - см.: Домрин А. Указ. соч.

⁸⁵ Цит. по: Shell S. Conceptions of Civil Society. Review of The Idea of Civil Society, by Adam B. Seligman and of Civil Society and Political Theory, by Jean L. Cohen and Andrew Arato // Journal of Democracy, Vol. 5, No. 3 (July 1994), p. 124

т.е. проводят жесткое разграничение между гражданским обществом и государством, то российские исследователи нередко рассматривают «правовое государство» как политическую ипостась «гражданского общества». В частности, на последнем подходе настаивают российские юристы-конституционалисты О.Г. Румянцев и А.Н. Домрин: «Правовое государство рассматривается нами как ключевой элемент, обеспечивающий сохранение и развитие гражданского общества. Государство при этом воспринимается не как нечто отсеченное от гражданского общества, но как основывающееся и строящееся на последнем. Соотношение между (правовым) государством и (гражданским) обществом рассматривается как соотношение между формой и содержанием, или как сбалансированное сотрудничество»⁸⁶. Рассмотрение гражданского общества именно как «партнера» государства осуществляется и другими юристами-конституционалистами, например, специалистом по конституционной экономике П. Баренбоймом⁸⁷.

Однако очевидно, что истинным, полноценным партнером может быть лишь субъект, воспринимаемый таковым другой стороной диалога. В связи с этим представляется неверным иногда имеющее место противопоставление сильного государства и гражданского общества (сторонники данной позиции иногда отождествляют саму возможность полноценного функционирования гражданского общества с практически неограниченной рыночной экономикой). Более верной представляется позиция юриста и представителя фрайбургской экономической школы ордолиберализма Ф.Бема, согласно которой только сильное правовое государство может стать гарантом эффективной рыночной экономики, причем «сильное государство – не то, которое раздает привилегии и льготы, а то, которое использует политическую власть для создания

⁸⁶ См.: Домрин А.Н., Румянцев О.Г. Указ. соч.

⁸⁷ См. Баренбойм П. Правовое государство как партнер гражданского общества // Законодательство и экономика. 2010. № 9. При этом стоит отметить, что позиция П. Баренбойма несколько отличается, поскольку он в большей степени подчеркивает отделенность гражданского общества от государства.

условий для честной конкурентной борьбы»⁸⁸. Некоторые исследователи предполагают закрепление в Конституции нормы о социальном партнерстве между трудом, капиталом и государством⁸⁹ или более широкой – о социальной солидарности⁹⁰ – соответствующие нормы закреплены в ряде зарубежных конституций⁹¹. Отмечается, что к вопросам социального партнерства в его широком толковании относятся и принципы мирного разрешения социальных конфликтов⁹².

⁸⁸ См.: Böhm F. Rule of Law in a Market Economy // Peacock, A. and Willgerodt, H. (eds) 1989, P. 61

⁸⁹ См., например: Троицкая А.А. Конституционный принцип социального государства: перспективы реализации в Российской Федерации // Право и экономика. 2012. № 10. С. 73. Кстати, отметим, что подобные идеи озвучивались в разное время, в частности, «Висконсинская школа» историков обосновывала реформистскую программу «политического коллективного договора», предполагавшего достижение компромисса между предпринимателями и организованными рабочими при арбитражной функции правительства и Верховного суда. Соответствующие идеи развивались американскими экономистами, представлявшими школу классического институционализма, в частности, Дж.Р. Коммонсом. Так, в книге 1924 г. «Правовые основания капитализма» он выступал за развитие профсоюзного движения, призывая предпринимателей признать за тред-юнионизмом статус законного и неотъемлемого компонента структуры зрелого промышленного общества, а избирателей — голосовать за тех политиков, которые признают экономические требования тред-юнионов. Напомним, что и «Новый курс» Ф. Рузвельта в оригинале звучал как «New deal», подразумевая «сделку», «договор», основанный на концепции баланса интересов труда и капитала и предусматривающий вмешательство государства в рыночную стихию ради достижения общественно приемлемых целей. Кстати, в основе этой политики также лежали, в частности, наработки и практические рекомендации американских институционалистов, в том числе, юриста А. Берли и экономиста Г. Минза.

⁹⁰ Так, например, вопрос о включении в текст Конституции нормы о социальной солидарности ставит В.Е. Чиркин. См.: Чиркин В.Е. Конституция: российская модель. М., 2004. С. 82. По мнению А.А. Троицкой, начала социальной солидарности должны быть усилены в ходе конституционных реформ. См.: Троицкая А.А. Указ. соч. С. 78.

⁹¹ См., например, Конституции Италии, Чехии, Польши, Египта (1971г. в ред. 1980 и 2007 гг.) и др. – например: «Республика признает и гарантирует неотъемлемые права человека ... и требует выполнения непреложных обязанностей, вытекающих из политической, экономической и социальной солидарности» (Конституция Италии).

⁹² См.: Чиркин В.Е. Конституция и социальное государство: юридические и фактические индикаторы // Журнал российского права. 2008. № 12. С. 31.

Еще на этапе разработки Конституции РФ и сразу после ее вступления в силу один из архитекторов конституционного процесса (но не конкретного проекта Конституции, вынесенного на референдум после государственного переворота в октябре 1993 года) ответственный секретарь Конституционной комиссии Съезда народных депутатов РСФСР О.Г. Румянцев писал: «Гражданское общество не абсолютно автономно, поскольку испытывает определенное воздействие со стороны государства, не существует до или вне его, а сосуществует с этой очевидной реальностью, которая по-своему объемлет его»⁹³. Он же спустя почти 20 лет в соавторстве с А. Домриным писал: «Государство гарантирует защиту гражданского общества, включая защиту жизни и здоровья граждан, обеспечение безопасности и правопорядка»⁹⁴. А в одном из проектов внесения изменений в Конституцию РФ предлагается ввести ст. 64.7 и закрепить в ней, что государство оказывает поддержку социально-ориентированным некоммерческим организациям, саморегулируемым организациям, добровольческой деятельности⁹⁵.

Данный подход восходит, в том числе, к одному из создателей концепции «гражданского общества» Гегелю и разделяется рядом других западных обществоведов⁹⁶. Так, например, противником противопоставления человека, общества и государства был американский экономист-институционалист Г. Адамс, предлагавший их рассматривать в качестве единого

⁹³ См.: Румянцев О.Г. Основы конституционного строя России. С. 76.

⁹⁴ См.: Домрин А.Н., Румянцев О.Г. Указ. соч.

⁹⁵ См.: Потенциал развития Конституции: пути конституционной модернизации Российской Федерации. Экспертный доклад (Белая книга). М.: Фонд конституционных реформ, 2013. С. 25.

⁹⁶ Более того: представляется, что даже применительно к таким известным идеологам индивидуализма как нобелевский лауреат по экономике Ф. Хайек, некоторые его идеи были проинтерпретированы рядом российских исследователей и переводчиков еще более индивидуалистически, чем это было у автора. Так, название известной работы Ф. Хайека в русском переводе звучит как «Общество свободных», что не вполне соответствует оригинальному названию «The political order of a free people», которое правильнее было бы перевести на русский язык как «Политический порядок свободного народа», что, как представляется, ставит совсем другие акценты.

организма, а также выступавший сторонником сильных профсоюзов, которые, безусловно, являются, важным институтом гражданского общества, особенно при рассмотрении его социально-экономической составляющей. Идеология противопоставления человека, общества и государства приводит, как представляется, и к порочной интерпретации конституционных положений. Так, положение ст. 2 Конституции РФ о том, что права и свободы человека являются высшей ценностью, стало массово рассматриваться в литературе как конституционное признание приоритета частных интересов над общественными и государственными. Представляется, что это неверно. Одним из немногих отечественных конституционалистов, выступающих против подобного противопоставления, является С.А. Авакьян: «... некоторые аспекты толкования ст. 2 Конституции, появляющиеся в последние годы, вызывают озабоченность – порой говорят о приоритете прав и интересов личности перед государством <...> В итоге вместо конституционной ценности появляется проблема ненужного противопоставления личности и государства. На самом деле никакого приоритета личности перед государством нет и быть не может. Ведь государство – это организация всех граждан данной страны»⁹⁷. Более того, везде в мире, как на Востоке, так и на Западе элементы гражданского общества «вырастали на базе тех институтов и принципов общежития, которые сложились исторически (на Востоке – семья, община, каста, монастырь и т.д., а Европа прошла путь от цехов и гильдий до современных профсоюзов, от средневековых коммун – к системе местного самоуправления и т.д.) <...> ибо индивидуально-правовое начало, столь важное для гражданского общества, нуждается в защите под сенью тех или иных форм коллективизма, которые как раз вырабатывались в доиндустриальных социумах»⁹⁸.

Что же такое социально-экономическое обеспечение фор-

⁹⁷ См.: Авакьян С.А. Конституционное право России. Учебный курс: Учеб. пособие: в 2 т., 5-е изд., перераб. и доп. М.: Норма: Инфра-М, 2014. С. 349-350.

⁹⁸ ТСм.: Хорос В. Указ. соч. С. 96.

мирования гражданского общества – что под этим понимается, что сюда следует включить?⁹⁹

Гражданское общество, способное при всем спектре частных интересов составляющих его социальных групп выступать по крупным, существенным для всего общества вопросам как некий достаточно сплоченный участник полноправного диалога с властью. Это требует некоторой, хотя бы относительной, общности социально-экономического уклада. Ощутить себя таким интегрированным, способным к самоорганизации и отстаиванию своих фундаментальных интересов субъектом может лишь общество, во-первых, обладающее определенной степенью социально-экономической и социокультурной однородности¹⁰⁰, и, во-вторых, общество, социальная структура которого и природа такой социальной структуры представляется большинству его членов в целом справедливыми¹⁰¹.

Можно сказать, что подлинно гражданским может быть лишь общество равных¹⁰². Одним из факторов, способных раз-

⁹⁹ Отметим, что некоторые исследователи рассматривали «гражданское общество» в качестве стадии развития народов, определяемой не столько через политические, сколько через социально-экономические аспекты. Так, например, в своём «Опыте истории гражданского общества» (1767) Фергюссон первым выделил дикость, варварство и цивилизацию (гражданское общество) как стадии развития народов, определяемые различием преобладающих сфер занятости, форм собственности и распределения продуктов труда.

¹⁰⁰ Подобная однородность допускает разнообразие частных и сиюминутных интересов, но предполагает единство в базовых целях и ценностях. Как говорил президент США Р.Рейган, Соединенные Штаты могли бы объединиться с СССР ... в случае нападения на Землю марсиан, то есть, цели выживания (первичная потребность) предполагают преодоление даже самых принципиальных разногласий.

¹⁰¹ В литературе при обсуждении аспектов воздействия Конституции на гражданское общество выделяется, в частности, «содействие структурированию общества в развитие, упорядоченное, культурное, гражданское» - см.: Домрин А.Н., Румянцев О.Г. Указ. соч.

¹⁰² Кстати, римское право получило развитие именно как «право свободных граждан Рима» (его же К.Маркс определял как универсальный пример права свободных товарладельцев), *ius civile*. В ту эпоху не существовало концепции «гражданского общества», однако, была создана республика (хотя, впоследствии и выродившаяся), рассматривавшаяся как общее благо граждан Рима («*res publica*» - «публичная вещь»). В любом случае, если о зачатках гражданско-

рушить гражданское общество или не дать ему по-настоящему сформироваться, как представляется, является неравенство. Прежде всего – необоснованное неравенство. Или неравенство столь масштабное, что оно позволяет одним членам гражданского общества оказывать давление на других членов гражданского общества. Здесь уместно вспомнить У.Х. Хатта: «Для тех, кто озабочен судьбой современных демократических институтов, самая острая проблема – свести к минимуму покупку голосов»¹⁰³. Отсюда как следствие можно вывести, что политика, направленная на усиление социально-экономической дифференциации, выступает механизмом разрушения основ гражданского общества и, наоборот, политика снижения социально-экономического неравенства, особенно – неравенства унаследованного, создает условия для формирования и

го общества среди свободных римлян можно говорить, то это явно неприменимо к римскому населению в целом, включавшем свободных, равных в своих правах граждан Рима и рабов. По аналогии, применительно к современным реалиям: невозможно функционирование реального гражданского общества в случае, когда граждане формально равны и свободны (о различном понимании свободы – см. ниже.), но, во-первых, фактически находятся в бесконечно неравных условиях, а, во-вторых, формальная свобода львиной доли которых скрывает реальную материальную и иную зависимость. Также отметим, что если исторически гражданское общество противопоставлялось как общество свободных граждан обществу рабов, то сегодня уместнее иное противопоставление: как общество граждан, противопоставленное обществу разрозненных индивидов, объединенных в легко манипулируемую толпу.

¹⁰³ Цит. по: Хайек Ф. Общество свободных. L.: Overseas Publications Interchange Ltd, 1990, С. 45. Еще В. Вильсон отмечал бессмысливание выборов для избирателей, если известно, что «машины обеих партий субсидируют одни и те же люди». См.: Яковлев Н.Н. Преступившие грань. М.: Международные отношения, 1970. С. 7-8. Предложения исключить в рамках конституционной реформы «конкуренцию денег» из политической борьбы звучат и сегодня в России. См., например, Потенциал развития Конституции: пути конституционной модернизации Российской Федерации. Экспертный доклад (Белая книга). М.: Фонд конституционных реформ, 2013. Отметим, что здесь мы выходим еще на один принципиальный вопрос: институты гражданского общества могут формироваться лишь гражданами и из граждан. Не случайно в США длительное время ограничивалась возможность участия корпораций в финансировании избирательных кампаний. Признание же в 2008 г. Верховным Судом США этого ограничения неконституционным вновь актуализирует проблему.

полноценного функционирования гражданского общества¹⁰⁴.

Между тем, современная Россия демонстрирует невиданную для цивилизованного мира степень социальной дифференциации. Согласно официальной статистике, коэффициент фондов денежных доходов населения в России в 1991 году составлял 4,5; в 1995 г. — 13,5; в 2000 году — 13,9; в 2008 — 16,8; в 2010 году — 16,6 раза (т.е., на долю 10процентов наиболее обеспеченного населения пришлось более 30 процентов, а наименее обеспеченного — менее 2 процентов совокупных доходов.). Таким образом, за первое десятилетие реформ этот показатель увеличился в 3 раза, а за второе — в 1,2 раза. В 2013 г. он снизился лишь до 16,3 раза¹⁰⁵.

При этом, как указывают исследователи, фактически не был создан достаточно многочисленный средний класс (рассматриваемый часто как потенциальная основа для гражданского общества¹⁰⁶). Так, в начале 2000-х, в проведенном на эту тему социологическом исследовании, респонденты, имеющие отдельные признаки среднего класса (прежде всего, уровень образования и род занятий), тем не менее, относили себя к среднему слою (или средним слоям), но не к «среднему классу». Лишь менее 11 процентов опрошенных полагали, что в России сформировался «средний класс», в то же время около 58 процентов респондентов были твердо убеждены в его отсутствии (еще треть респондентов затруднилась с ответом)¹⁰⁷.

Спустя десятилетие, численность среднего класса в России

¹⁰⁴ В принципе, гражданское общество может быть и глубоко дифференцированным, но в этом случае повышается конфликтность и т.д. и, соответственно, снижается необходимая степень солидарности.

¹⁰⁵ См.: Римашевская Н.М. Социальные приоритеты в условиях кризиса не меняются // Народонаселение. 2015. № 2. С. 5.

¹⁰⁶ «Необходимое условие <...> - способность общества как совокупности экономических субъектов осознавать свой долгосрочный интерес и руководствоваться им <...> Средний класс как раз и является признанным носителем такого рода экономического рационализма». См.: Александрова О.А. Идеальный фон становления российского среднего класса // Общественные науки и современность. 1999. № 1. С. 19.

¹⁰⁷ Александрова О.А. Институциональные проблемы становления социально-государства в современной России. М.: М-Студио, 2009.

оценивается социологами в пределах 15-20 процентов населения, в то время как в развитых странах он составляет до 70-80 процентов¹⁰⁸. Более того, важен не только масштаб социального образования («среднего класса»), но и степень его интегрированности. Как задает вопрос О. Александрова, «способны ли стать серьезной группой давления (казалось бы, неотъемлемый элемент дееспособного гражданского общества) политически индифферентный средний класс и его периферия, где, скорее, имеется политическая апатия и деморализация»?¹⁰⁹

Представляется верным вывод исследователей, отмечающих, что социально-политической интеграции потенциального российского среднего класса (который мог бы стать основой для полноценного гражданского общества) препятствует сегментированность, в рамках которой, «один сегмент – успешно адаптировавшиеся к сложившейся институциональной среде индивиды, реализующие гедонистическую модель поведения», и, будучи органично встроенными в современные реалии «они не заинтересованы в серьезных изменениях правил игры. Другой сегмент - высококвалифицированные и мобильные индивиды, не желающие вписываться в предлагаемые обстоятельства, пессимистически оценивающие перспективы страны и потому скорее нацеленные на эмиграцию, нежели на «оцивилизовывание» России. Третий, наиболее многочисленный сегмент – та часть средних слоев, чьи объективные интересы должны бы заставить их предъявить государству требования,

¹⁰⁸ См.: Чиркин В.Е. Указ. соч. С. 36. Представляется, что данное явление – вполне закономерное следствие чрезвычайного имущественного расслоения, а также монополизации экономики, детерминированных социально-экономической политикой государства. В качестве исторической параллели приведем следующую: в 1912 году, когда доминанта финансовой олигархии США, состоящая из Дома Морганов и его сателлитов, контролировала 341 корпорацию с суммарной капитализацией в 22245 млн. долларов (см.: Corey L. The crisis of the middle class, N.Y., 1935). В. Вильсон, тогда еще кандидат в президенты США, обращал внимание банкиров на то, что «средний класс выжимается все больше и больше в результате тех процессов, которые мы называем процветанием...». См: Яковлев Н.Н. Преступившие грань. М.: Международные отношения, 1970. С. 7-8.

¹⁰⁹ Александрова О.А. Указ. соч. С. 270-271.

аналогичные тем, что выдвигает западный средний класс. Однако в силу разных обстоятельств: нежелания или боязни менять адаптационную тактику, трогать так или иначе выстроенные отношения, неверия в эффективность совместных действий и т.д., этого не происходит»¹¹⁰. О. Александрова обращает внимание и на такой важный фактор политической мобилизации потенциального среднего класса, как имеющее место с начала радикальных реформ перманентное внушение посредством СМИ идеи о том, что «для среднего класса политическая индифферентность – это нормально и современно». Этот тезис как бы автоматически ставит «политически индифферентный средний класс» и активистское (по определению) гражданское общество по разные стороны баррикад, хотя на Западе именно первое (средний класс, к которому вовсе не предъявляется требование «политической индифферентности») составляет основу второго (гражданского общества). Как пишет зав. сектором социальной философии Института Философии РАН В.Г.Федотова, «манипуляция сознанием на этапе слома коммунизма сначала политизировала россиян, затем деполитизировала, представив социальные процессы, как квазиприродные, стихийно складывающиеся и не зависящие от человека. И если раньше казалось, что хуже не будет, то теперь определяющий мотив поддержки статус-кво массами – «может быть хуже»¹¹¹.

Гражданское общество может проявлять себя в борьбе против излишней и неоправданной социальной дифференциации (которая в последние годы только нарастает) – именно отсутствие «сильного (vigorous) гражданского общества» в постсоветской России создавало, по мнению зарубежных исследователей, условия для «шоковой терапии», так как ослабляло «народное сопротивление...«экономической либерализации»¹¹².

¹¹⁰ См.: Александрова О.А. Указ. соч. С. 271.

¹¹¹ Федотова В.Г. Манипуляция как субститут демократии. URL: <http://www.c-society.ru/main.php?ID=259144>

¹¹² Fish M. Steven Rethinking Civil Society: Russia's Fourth Transition // Journal of Democracy, Vol. 5, No. 3 (July 1994), p. 34.

Но и законодатель (будь он нацелен на создание гражданского общества) имеет возможность сглаживать имущественную дифференциацию, позволяя населению почувствовать себя более интегрированным и сплоченным общими интересами субъектом. Правда, как отмечают исследователи, «российские радикал-реформаторы и их западные менторы, энергично пропагандирующие прелести развитого гражданского общества в России, не могут быть последовательны, искренни и логичны, поскольку слабость гражданского общества в начале 1990-х была одним из важных факторов, способствовавших разрушению страны и разграблению её национального богатства этими же самими «реформаторами»¹¹³. Как подчеркивает В. Хорос, это приводит к тому, что возникает порочный круг: «государство не помогает становлению гражданского общества, а без гражданского общества невозможна нормализация деятельности государства»¹¹⁴. И все-таки продемонстрируем, какие рычаги имеются в руках законодателя.

§ 2. Нормативно-правовые механизмы сглаживания социального неравенства

Каким образом можно сглаживать имущественную дифференциацию? Обратившись к опыту современных западных государств (поскольку именно они считаются родиной концепции и практики гражданского общества), отметим, что одним из ключевых инструментов выступает налоговая система. В частности, в разные исторические периоды классиками экономической мысли, государственными деятелями и т.д. была подробно обоснована необходимость прогрессивного налогообложения (см., в частности, работы Дж.Ст. Милля, Ш. Жида, Г. Джорджа, К. Викселля, Э. Линдаля, Дж.К. Гэлбрейта, А. Мюллера-Армака, Т. Пикетти и др.). И сегодня налогообло-

¹¹³ См.: Домрин А. Гражданское общество в России: историческая неизбежность или новый виток социальных экспериментов // Представительная власть - XXI век: законодательство, комментарии, проблемы. 2003. № 5.

¹¹⁴ См.: Хорос В. Указ. соч. С. 97.

жение доходов и имущества с использованием налоговой прогрессии¹¹⁵ применяется практически во всех более или менее цивилизованных странах, включая и самые либеральные¹¹⁶. Более того, отметим, что даже в период неоконсервативных реформ (середина 1980-х — середина 1990-х гг.) предельные ставки подоходных налогов для физических лиц, хотя и были снижены, но и после этого составляли в среднем для стран ОЭСР 46,68 процентов; в США в период «рейганомики» верхняя ставка подоходного налога была снижена с 70 до 50 процентов в 1981 году и до 28 процентов в 1986 году, что также не идет ни в какое сравнение с введенной в 2001 году в России 13-процентной «плоской» шкалой. Вообще, как отмечает О. Александрова, «в России, провозгласившей себя в основном законе страны социальным государством и при этом демонстрирующей невиданную для цивилизованного мира степень социальной дифференциации, ситуация с налогообложением индивидов и домохозяйств принципиально отличается от того, что есть во всех социальных государствах, какую бы их модель мы ни взяли»¹¹⁷.

Противники установления в России прогрессивной шкалы подоходного налогообложения часто используют в качестве аргументов то, что повышение налогов либо снизит деловую активность (со ссылкой на т.н. «кривую Лаффера»), либо повысит сокрытие реальных доходов. Но отметим, что идеи Лаффера далеко не во всем и не всегда находят под-

¹¹⁵ Подоходный налог обычно собирается по системе т.н. «сложной прогрессии», при которой объект налогообложения делится на части и каждая последующая часть облагается своей, повышенной, ставкой.

¹¹⁶ См.: Александрова О.А. Указ. соч. С. 84-96; Мещерякова О. Налоговые системы развитых стран мира. Справочник. М.: 1995; Басов О. Налоговая система США // Русский журнал, 15.02.2002; Никитин С. Налог на личные доходы: опыт развитых стран // Мировая экономика и международные отношения. 2001. №7 и др.

¹¹⁷ См.: Александрова О.А. Указ. соч. С. 96. При этом, как отмечают исследователи, «понятие «социальное государство» не сводится к декларируемому ст. 39 «социальному обеспечению» и требует более расширительного толкования». См. Домрин А.Н., Румянцев О.Г. Указ. соч. С. 21-33.

тверждение на практике и теоретическое согласие. К тому же, как отмечалось выше, наиболее состоятельными группами в сегодняшней России отнюдь не являются те, кто занят производительным трудом, что нивелирует тезис противников прогрессивного налогообложения о снижении стимулов к производству и несправедливости перераспределения доходов от тружеников к бездельникам.

Негативные последствия перехода к плоской шкале подоходного налогообложения в виде усиления социальной дифференциации предсказывались рядом специалистов еще при разработке и принятии ст. 23 Налогового кодекса РФ. Как писал в 2000 году экс-министр финансов и аудитор Счетной палаты РФ В. Пансков, «авторы идеи как будто «не замечают», что почти половина денежных доходов концентрируется в группе с наиболее высокими доходами. Снижение для нее ставки подоходного налога еще более усилит расслоение населения по уровню обеспеченности»¹¹⁸. Усиление социального неравенства в западных странах вследствие всего лишь некоторого снижения (но, заметим, ни в коем случае не отмены – на Западе такое даже в голову не приходит) налоговой прогрессии в ходе «реформ по Лафферу» отмечалось и западными исследователями.

Отметим, что даже часть российского бизнеса в своих предложениях Правительству говорила о необходимости снижения уровня социальной дифференциации: «На новом этапе нашего развития чрезвычайную актуальность приобрели вопросы социальной функции налогов, обеспечения социальной справедливости, поскольку российские показатели социальной дифференциации вступают в явное противоречие с положением в индустриально развитых странах»¹¹⁹ и озвучивала меры, связанные с подоходным налогообложением, налогообложением имущества физических лиц, налогом на

¹¹⁸ Пансков В. Бюджет 2001 чреват серьезными экономическими и социальными коллизиями // Российский экономический журнал. 2000. № 10.

¹¹⁹ Александрова О.А. Указ. соч. С. 123.

наследование и т.п. Аналогично в Государственную Думу неоднократно вносились законопроекты, предлагающие ввести прогрессивную шкалу подоходного налогообложения, а также дополнить Налоговый кодекс РФ главой 25.4 «Налог на предметы роскоши» (причем в пояснительных записках отмечалось, что введение этого налога особенно важно в отсутствие прогрессивной шкалы подоходного налога), но получали отрицательные заключения Правительства и не поддерживались парламентским большинством.

Противники установления прогрессивной шкалы подоходного налогообложения могут возразить, что в России в 1990-х годах такой опыт уже был и не дал ожидаемых эффектов. Подобная аргументация представляется недобросовестной, поскольку спекулирует на конкретной, не случайно прозванной «драконовской» шкале, в рамках которой под высокую ставку налога попадало население со скромными доходами (что, кстати, затем использовалось в качестве предлога для введения плоской шкалы). Такая «драконовская» схема была несправедливой и потому также не вела к консолидации гражданского общества. О важности же фактора справедливости для поведения налогоплательщиков (добросовестного или, напротив, недобросовестного) свидетельствуют, в частности, данные исследований, показывающие, что большая часть рядовых налогоплательщиков готова добросовестно платить налоги при условии, что и их сограждане будут действовать аналогично. Более того, неверие в солидарное и добросовестное поведение остальных налогоплательщиков является более сильным мотивом уклонения от уплаты налогов, чем надежда не быть пойманным¹²⁰. Другим фактором добросовестного поведения в налоговой сфере, как показывают исследования, является поддержка населением деятельности государства, финансируемой за счет налогов, в сочетании с уверенностью в выполнении государством своих обязательств, его способности

¹²⁰ См.: Rothstein B. Just Institutions Matter: The Moral and Political Logic of the Universal Welfare State, Cambridge, 1998, С. 166. Интересно, что в исследовании О.А.Александровой одна из глав так и называется: «Социально-политическая логика солидарного поведения» - см.: Александрова О.А. Указ. соч., С. 92-95.

устанавливать справедливое (соразмерное) налогообложение и обеспечивать уплату налогов всеми гражданами без исключения, что, тем более, выводит на проблематику гражданского общества и, шире, народного суверенитета – способности народа контролировать власть и влиять на нее. Причем, здесь речь идет уже о чисто конституционно-правовых и политических механизмах функционирования гражданского общества.

В контексте вопросов имущественной дифференциации и справедливости общественного устройства обратим внимание еще на один аспект – соразмерную («прогрессивную») систему имущественных наказаний, которая сегодня в России отсутствует и почти не упоминается в литературе, в то время как, например, в тех же скандинавских странах воспринимается как вещь абсолютно естественная и справедливая. В частности, известен случай, когда один из руководителей компании Nokia за нарушение правил дорожного движения был оштрафован на сумму в несколько сотен тысяч евро. Подход представляется совершенно верным: не «равенство» наказания, а его «равная болезненность». Не может быть солидарного (а, значит, и подлинно гражданского) общества¹²¹ в условиях, когда для одних его членов штрафы (будь то административные или уголовные) даже за очень серьезные правонарушения оказываются пустяком, а для других штрафы даже за мелкие провинности составляют значительную часть их заработка¹²².

¹²¹ Отметим, что некоторые авторы определяли гражданское общество, именно используя критерии его социальности и солидарности. Например, Вацлав Гавел определял его как «социальное пространство, благоприятствующее чувству солидарности между людьми и любви к своему сообществу» - см.: *Civil Society After Communism: Rival Visions. Vaclav Havel and Vaclav Klaus with Commentary by Petr Pithart// Journal of Democracy, Vol. 7, No. 1 (January 1996)*, p. 18. Некоторые исследователи считают, что данный подход к определению гражданского общества близок русскому традиционалистскому пониманию этой концепции. См. Домрин А.Н., Румянцев О.Г. Указ. соч. С. 21-33.

¹²² Конечно, такое предложение требует эффективного контроля за реальными доходами и имуществом граждан. Об этом, в частности, о необходимости контроля за расходами, «как это делается в некоторых зарубежных странах, и положения о правах человека не рассматриваются как препятствия для документальных и фактических сопоставлений», пишет В.Е. Чиркин – см.: Чиркин В.Е. Указ. соч., С. 36.

Представляется, что закрепление принципа равной болезненности наказания целесообразно на высшем конституционном уровне, либо он может быть выведен органами конституционного контроля из принципа социальной справедливости, закрепленного в ряде Конституций¹²³. Хотя некоторые российские исследователи, по-видимому, даже в мыслях не допуская подобную схему, иллюстрируют применение концепций «теории рационального выбора» и «экономического анализа права» следующим примером: «водитель с низким достатком будет ездить с меньшей скоростью не только из-за правил дорожного движения и ограничительных знаков, но и потому, что штрафы за нарушения этих правил для его бюджета более ощутимы, нежели у обеспеченных людей, которые соответственно в среднем будут ездить быстрее»¹²⁴...

Выше уже ставился вопрос о справедливости самой сложившейся дифференциации доходов (даже если абстрагироваться от ее масштабов). Здесь же добавим, что в современной России оплата труда работников, имеющих одинаковую квалификацию и выполняющих одинаковую работу, в очень большой степени зависит от отрасли народного хозяйства, занятости в государственном либо частном секторе, а также места жительства¹²⁵. С учетом же того, что трудоустройство в современной России нередко зависит от наличия неформальных связей, такая ситуация воспринимается как несправедливая,

¹²³ Отсутствие упоминания о социальной справедливости относят к недостаткам российской Конституции – см. Чиркин В.Е. Указ. соч., С. 31. Правда, он назван в законах «Об общественных объединениях», «О политических партиях», то есть, об основных институтах гражданского общества, что немаловажно в контексте данной главы.

¹²⁴ См.: Конституционная экономика / отв. ред. Г.А.Гаджиев. М.: Юстицинформ, 2010, с. 15-16. Правда, справедливости ради нужно отметить, что сам пример позаимствован из работы швейцарского исследователя Р. Швери (см.: Швери Р. Теория рационального выбора: универсальное средство или экономический империализм // Вопросы экономики. 1997. № 7).

¹²⁵ Последнее также представляет интерес для конституционалистов, в частности, специалистов в области бюджетного федерализма и т.п. Из-за ограниченности объема данной главы этот вопрос в ней не освещен, что никак не отменяет его важность.

а также препятствует осознанию общности интересов и возможному сплочению в рамках гражданского общества даже представителей одних профессий. Обращаясь в связи с этим к зарубежному опыту, отметим в качестве привлекательного образца систему т.н. «солидарной заработной платы», которая действует, например, в Швеции, и предусматривает равную оплату за равный труд вне зависимости от того, в какой компании и в какой сфере (в том числе, государственной или частной) занят работник. Основа этой системы было заложена т.н. Солчебаденским соглашением 1938 года, в соответствии с которым раз в год представители профсоюзов и объединений работодателей за столом переговоров должны договариваться об условиях труда на весь следующий год, включая определение процента роста заработной платы, причем, при соблюдении принципа: «или всем, или никому» (если согласия достичь не удастся, в качестве третьей стороны привлекается государство). Экс-посол СССР в Швеции Б.Панкин поясняет логику данного соглашения следующим образом: повышение доходов в одной отрасли может привести к цепной реакции в других, что ведет к разорению иных слабых, но общественно необходимых секторов, а также к всплеску инфляции, сводящей на нет прибавку, полученную таким «несолидарным» образом¹²⁶.

Данная модель, как представляется, наглядно иллюстрирует локальный (по одному вопросу) «общественный договор». Рассмотрение же некоторыми авторами конституции государства в качестве «общественного договора» является дополнительным основанием для постановки вопроса о закреплении положения, аналогичного шведскому Солчебаденскому соглашению, на конституционном уровне, что представляется уместным в условиях неоправданного имущественного расслоения, обусловленного в России еще и такими причинами.

Характерная для России неоправданная межотраслевая, межукладная (государственный/частный сектор) и межрегиональная дифференциация в оплате за равный труд – один

¹²⁶ См.: Панкин Б. Шведский дом и его обитатели. М.: 2003.

из факторов, препятствующих осознанию общности интересов и сплочению в рамках гражданского общества мира наемного труда (то есть, большинства экономически активного населения), дисбаланс сил которого в сравнении с собственниками капитала — небывалый для современных социальных государств и в большей степени напоминает эпоху «дикого капитализма». Среди других факторов — доминирующий неформальный характер трудовых отношений, связанный со значительной теневой составляющей российской экономики. С одной стороны, это предоставляет работнику некоторые дополнительные возможности (необлагаемую налогом часть заработной платы и т.п.). Но, с другой стороны, ставит его в серьезную неформальную зависимость от работодателя, лишая истинной свободы, столь необходимой, по мнению классиков, для формирования гражданского общества. И, кроме того — порождает порочную конкуренцию между работниками за установление еще более неформальных отношений с работодателем, что подрывает солидарность трудящихся — также неотъемлемую составляющую гражданского общества. Данные обстоятельства создают препятствия и для развития в России профсоюзного движения, притом, что именно профсоюзы составляют значительный сектор гражданского общества — это касается и западных стран, и, например, стран Латинской Америки.

Затронув вопрос о свободе, как о необходимой предпосылке гражданского общества, обратим внимание на то, что концепции свободы сильно различаются. Наряду с либеральной парадигмой свободы — «свободы от регулирования, от государственного вмешательства», от «физического принуждения»¹²⁷ отметим другое понимание свободы — свободы «от не физического, в том числе, экономического принуждения»¹²⁸. Назовем данное понимание свободы «социальным» и отошлем, в частности, к работе «Полная занятость и свободное общество»

¹²⁷ См., например, Фридман М. Капитализм и свобода. Chalidze publications, N.Y., 1982. С. 32.

¹²⁸ Категории «экономического» и «внеэкономического» принуждения получили активное развитие в рамках марксизма.

видного деятеля, заметим, Либеральной партии¹²⁹ лорда Бевериджа - одного из авторов модели социального государства (именно после его книг и доклада в 1942 году в британском парламенте появившееся в Швеции понятие «государство благосостояния»¹³⁰ получило международное признание). А

¹²⁹ В XX веке Либеральная партия во многом представляла социально-ориентированную силу, противостоявшую консерваторам (хотя в 1834 г. именно ею был проведен знаменитый Закон о бедных, предусматривавший систему рабочих домов, знакомых всем, читавшим в детстве романы Ч.Диккенса, - как пишет К.Джонс, вопрос, почему система, ставшая синонимом антигуманности, была введена политической партией, выступавшей за все, что тогда считалось просвещенным и прогрессивным, является одной из загадок британской социальной истории). В начале XX века Либеральная партия стала инициатором ряда социальных прорывов («народного бюджета» 1909 года - первого открыто перераспределительного бюджета, в рамках которого предлагался дополнительный налог на доходы и землю; принятия закона о национальном страховании, включавшем страхование по безработице и медицинское страхование и др.) - немалую роль в этом сыграли такие ее деятели как Ллойд Джордж и уже упомянутый У. Беверидж. Позже либералам в качестве более социально-ориентированной силы стали противостоять лейбористы. При этом идеи Бевериджа были объявлены основой программы создания «государства всеобщего благосостояния» правительством Лейбористской партии, победившей на выборах 1945 г.

¹³⁰ Значительную роль здесь сыграли труды будущего нобелевского лауреата по экономике Г. Мюрдаля и другого представителя реформистско-социалистического направления шведской экономической школы Э. Линдаля. Правда, еще до этого немецкий экономист А. Вагнер писал о «государстве культуры и всеобщего благоденствия». Отметим также, что о государстве общего блага (*commonwealth*) говорилось еще в Законе, принятом во времена О. Кромвеля, а истоки подобных идей можно найти в античности и средневековье. Зарождение идей социального государства связывают, в частности, с работой «Настоящее и будущее о науке государства и права Германии» Л. фон Штейна, а на конституционном уровне данное словосочетание впервые появилось (в том числе, под влиянием работ немецкого государствоведа Г.Геллера) в Основном законе ФРГ 1949 года (хотя сама идея социального государства получила конституционное отражение раньше, в частности, уже в Веймарской конституции 1919 г., а до этого - в Политической конституции Соединенных Штатов Мексики 1917 г.) и затем вошло в конституции Франции (1958 г.), Испании (1978 г.), и ряд других конституций стран Европы, а также Латинской Америки. Кстати, интересно, что, хотя, как отмечает судья Федерального конституционного суда Германии Г.Люббе-Вольфф, действующий Основной закон Германии «отражает относительно сильные социалистические настроения, которые существовали в Германии - и не только в ее восточной части, и не только среди партий левого крыла, но повсеместно - непосредственно после Второй мировой во-

также приведем цитату Э. Хобсбаума, наглядно демонстрирующую связь свободы и занятости, особенно, в отсутствие трудового и социального законодательства: «Если можно одним словом сформулировать, что определяло жизнь рабочего в XIX веке, этим словом будет «нестабильность». Они никогда не знали в начале недели, сколько денег принесут домой в ее конце. Они не знали, как долго проработают на своем месте или, если потеряют его, сколько времени им потребуется на то, чтобы найти другую работу и на каких условиях. Они не знали, когда несчастный случай или болезнь лишат их трудоспособности и, осознавая, что когда-нибудь, возможно в срок лет для неквалифицированных рабочих или в пятьдесят лет – для квалифицированных, они будут не в состоянии вынести ту физическую нагрузку, которая необходима для продолжения работы на своем месте, они не представляли, что будут делать с этого страшного момента до конца жизни»¹³¹.

Отложив тему конфликта труда и капитала, поставим более концептуальный вопрос: а возможно ли, в принципе, построение гражданского общества в социуме, в котором, во-первых, неформальные отношения доминируют над институциональными¹³², а, во-вторых, немалая часть членов которого втянута в различные схемы, которые (как в той или иной степени

йны», «Веймарская конституция была в этом отношении (имеются в виду социальные условия, гарантии и типы государственной поддержки – О.Б.) более определенной и подробной по сравнению с Основным законом» (в частности, устанавливая «справедливую организацию экономической жизни» (ст. 151) и др.). См.: Люббе-Вольфф Г. Принцип социального государства в практике конституционного суда Германии // Сравнительное конституционное обозрение, 2008. № 1. С. 67-68.

¹³¹ Чикалова И.Р. У истоков социальной политики государств Западной Европы // Журнал исследований социальной политики. 2006. Том 4. № 4. С. 504.

¹³² Как пишет С. Цирель, в России смена власти понимается как беда, потому что преобладают личные отношения над институциональными ролевыми функциями (каждая смена власти – прекращение сложившихся неформальных отношений). Поэтому смена власти воспринимается и реализуется как революционное, а не рутинное действие. Отсюда – согласие на «преемничество». См.: Цирель С. Для зарождения настоящей демократии в России должны сложиться и экономические, и психологические предпосылки. URL: <http://media-liberal.ru/articles/cat/1286>. Кстати, это уже чисто конституционно-правовой вопрос.

осознают их участники), в конечном счете, направлены против других членов общества (или, как минимум, отрицательно на них сказываются)? Есть ли в таком обществе предпосылки для доверия и солидарности? И не с этим ли связано то, что в рамках межличностных отношений россияне доверяют только своему самому ближайшему кругу¹³³, а применительно к институтам «средний россиянин заявляет о недоверии семи из десяти основных институтов современного общества»¹³⁴? Очевидно, что здесь важную роль играют правовые условия – либо жестко пресекающие криминализацию общества, либо, напротив, потакающие ей. Приведем свежий и как будто бы частный, но наглядно иллюстрирующий общую ситуацию пример. Недавно Конституционный Суд РФ признал, и абсолютно справедливо, антиконституционными нормы Уголовного кодекса, согласно которым мошенничество в сфере предпринимательской деятельности наказывалось существенно мягче, чем «обычное» мошенничество¹³⁵, то есть, по существу, организованная преступная деятельность (а предпринимательская деятельность – деятельность организованная) наказывалась мягче. Закрепление подобной совокупности норм в УК РФ являлось фактическим потворством криминализации организованной экономической деятельности.

Криминализации общества содействуют и вбрасываемые (и получающие нормативно-правовую реализацию) идеи о том, что «экономические преступления – вовсе и не престу-

¹³³ См. Александрова О.А. Указ. соч. С. 185.

¹³⁴ См.: Домрин А. Гражданское общество в России: заметки правоведа // Промышленные ведомости, декабрь 2003, № 23-24 (76-77).

¹³⁵ См.: Постановление Конституционного Суда РФ от 11.12.2014 № 32-П «По делу о проверке конституционности положений ст. 159.4 Уголовного кодекса РФ в связи с запросом Салехардского городского суда Ямало-Ненецкого автономного округа». Конституционный Суд установил, что положения ст. 159.4 Уголовного кодекса РФ не соответствуют Конституции РФ в той мере, в которой эти положения в их взаимосвязи устанавливают за предусмотренное данной статьей преступление значительно более мягкое наказание, чем за аналогичное преступление, совершенное без определения его специфики по субъекту и способу совершения, установленное общей нормой ст. 159 УК РФ.

пления» (известна масштабная декриминализация ряда «экономических» составов и перевод их из числа уголовных преступлений в разряд административных правонарушений), а также различные амнистии.

Сегодня к уже упомянутым факторам криминализации общества и общественного сознания добавилась идея амнистии т.н. оффшорных капиталов, в рамках которой, как специально подчеркивается, их владельцам не будет задаваться никаких вопросов о происхождении средств. Получается, что в то время как на фоне кризиса большая часть населения финансово ослабляется, позиции тех, чьим эгоистическим интересам гражданское общество, казалось бы, и должно противостоять, усиливаются.

Возвращаясь к вопросу социальной дифференциации и скрытых конфликтов, отметим, что, несмотря на важность «классического» конфликта труда и капитала (хотя и значительно сглаженного в развитых западных обществах), все большую остроту приобретает другой конфликт – между различными видами капитала: капиталом «производительным» и капиталом «авантюристическим» (финансово-спекулятивным, торгово-посредническим и т.п.). В России этот конфликт ощущается особенно остро в силу двадцатилетней политики поддержки государством сырьевого и финансово-спекулятивного капитала и, одновременно, дискриминации производительного, особенно явно проявилось на фоне санкций, обнаруживших степень зависимости страны от разного рода импорта¹³⁶. С точки зрения формирования гражданского общества данная проблема важна по нескольким причинам, в частности:

¹³⁶ См.: Занин В.П. Жестокая экономика России, СПб.: При участии изд-ва «Виктория плюс», 2007; Бабкин К.А. Разумная промышленная политика или как нам выйти из кризиса. М., 2008; Глазьев С.Ю., Кара-Мурза С.Г., Батчиков С.А. Белая книга: Экономические реформы в России 1991-2002 гг. М.: Изд-во Эксмо, 2004; Глазьев С.Ю. Уроки очередной российской революции: крах либеральной утопии и шанс на «экономическое чудо». М.: Издательский дом «Экономическая газета», 2011; статьи М.М. Гельмана в газете «Промышленные ведомости» и др.

1. Речь идет об одном из зреющих в обществе скрытых (а потенциально - открытых) конфликтов между национально ориентированным и т.н. компрадорским капиталом. Конституционно-правовой вопрос: насколько существующие институты демократии (как государственные, так и конституционно обеспеченные механизмы самоорганизации гражданского общества в негосударственных формах) позволяют разрешить данный конфликт мирными средствами? Коснемся, например, такого вопроса, как финансирование избирательных кампаний – известна роль, которую в этом процессе в современной России играют частные деньги. Также известно и о наличии многочисленных рычагов, которыми власть может заставить бизнес воздержаться от финансовой поддержки неугодных кандидатов и партий¹³⁷. Но на последних общенациональных выборах возник новый феномен: федеральный канал НТВ сообщил, что и за деньги не будет предоставлять время на предвыборную агитацию, т.к. в деньгах не нуждается. Таким образом, если национально ориентированный капитал даже решится поддержать выражающую его интересы политическую силу, то у него уже и за деньги может не оказаться такой возможности.

2. Значительная часть упомянутых выше несправедливо ущемленных групп населения, которые должны были бы (в других условиях) составлять средний класс, сконцентрированы именно в реальном секторе экономики или, как минимум, в силу своего образования и квалификации тяготеют к нему.

3. В условиях дискриминации производительного сектора экономики значительная часть инженеров, ученых и т.п.

¹³⁷ Кроме множества других, отметим следующий: в условиях, когда финансирование избирательных кампаний фактически осуществляется преимущественно банками или через них, а последние находятся в зависимости от Центрального Банка, а сам Центральный Банк выведен из системы разделения властей и фактически – вообще из числа подконтрольных обществу и его представителям государственных органов, очевидно, что он становится удобным инструментом перенаправления финансовых потоков на поддержку тех или иных общественно-политических сил и, напротив, пресечения поддержки неугодных кандидатов.

либо уходят в коммерцию, где чувство классовой солидарности уступает место командному духу в рамках одной фирмы, либо уезжают за рубеж или начинают работать на иностранные компании, что снижает ощущение сопричастности к проблемам российского общества. Между тем, некоторые исследователи определяют гражданское общество как «общество граждан, обладающих не только определенным уровнем правосознания, но и чувством национальной гордости... любовью к своему отечеству»¹³⁸. Серьезной опасностью для гражданского общества, по мнению Р.Дарендорфа, стал процесс глобализации, приводящий к вымыванию из производства значительного контингента наемного труда, а также к росту социального неравенства и ослаблению национальных общественных организаций, которые могли бы этим дисбалансам противостоять¹³⁹. На это же обращают внимание и другие исследователи¹⁴⁰.

Говоря о социальной дифференциации и справедливости общественного устройства, отметим еще одно препятствие для формирования полноценного гражданского общества в России. Едва ли возможно истинное сплочение между теми членами общества (особенно, если речь о молодежи – будущих строителях гражданского общества), которые ориентированы на то, чтобы зарабатывать свой хлеб трудом, и теми, кому в

¹³⁸ См.: Могильницкий Б. Г. Гражданское общество и историческое сознание // Гражданское общество и региональное развитие (научно-практическая конференция, 22.04.1994, Томск). Томская Областная Дума и Томский государственный университет. Томск: 1995. С. 6.

¹³⁹ R. Darendorf *Op. cit.*, p. 11.

¹⁴⁰ Так, Л. Кори обращает внимание на то, что в экономически слабых странах действия крупного иностранного капитала препятствуют нормальному развитию среднего класса: индустрия этих стран подавляется в пользу экспортирования сельскохозяйственной продукции и сырья, а промышленные товары импортируются; развиваются только те отрасли, которые доминируют над экономикой и приносят сверхприбыли: энергетика, добыча ископаемых и транспортные артерии. В результате развитие этих стран получается неполным, «обкорнанным» и, соответственно, «не формируется средний класс, способный вести борьбу за власть и создание демократических традиций» - см. Corey L. *The Crisis of the Middle Class*. New York, 1935, P. 145.

жизни уже все дано, поскольку им посчастливилось родиться в состоятельной семье¹⁴¹. Еще один из классиков либеральной философии и английской политэкономии Дж.Ст.Милль рекомендовал устанавливать предел тому, что человек «может обрести просто по милости других, без какого-либо применения своих способностей»¹⁴². В современных социальных государствах, какую бы модель социального государства (социал-демократическую, корпоративистскую или либеральную) мы ни взяли, взимается налог на наследование, причем, также по прогрессивной шкале. В современной же России ситуация с налогом на наследование в корне отличается – с 2006 года он вообще отменен.

§ 3. Гражданское общество и социальное государство: конституционно-правовые аспекты

Отметим, что юридическая сторона рассматриваемых вопросов не сводится лишь к финансовому праву, но имеет ряд конституционно-правовых аспектов. Укажем некоторые из них.

Во-первых, сама проблематика гражданского общества представляет непосредственный интерес для юристов-конституционалистов вне зависимости от того, какие механизмы, стимулирующие его развитие, будут найдены – лежащие строго в русле конституционного права или выходящие за его пределы.

Во-вторых, значимость рассматриваемых проблем формирования гражданского общества для в конечном итоге госу-

¹⁴¹ Конечно, и среди последних могут быть деятельные и талантливые люди, но здесь уместно вспомнить тезис сен-симонистов о «случайности рождения», зачастую слепо предоставляющей средства производства и «лучшую часть продукта» в пользу «неспособного или ленивого собственника».

¹⁴² Милль Дж.Ст. Основы политической экономии. Т.1-3. М.: Прогресс, 1980-81. С. 366, 376.

дарственного строительства¹⁴³ ставит вопрос о целесообразности их разрешения на высшем конституционном уровне. Исторический и зарубежный опыт конституционного нормотворчества свидетельствует о наличии такой возможности. Так, еще Политическая конституция Соединенных Штатов Мексики 1917 года (кстати, действующая до сих пор) говорила (после ряда поправок) о «более справедливом» распределении доходов и богатств», о социальной справедливости (ст. 3, 25). О ней же говорилось и в Конституции Ирландии 1937 года (равно как и о «недопустимости концентрации собственности в руках немногих индивидов» - ст. 45). Из новейших примеров – Конституция Польши 1997 года, в которой хотя и не используется термин «социальное государство», но говорится о государстве, осуществляющем принципы социальной справедливости. Конституция Индии 1949 года закрепляет стремление государства свести к минимуму неравенство в доходах и другие социальные положения («государство должно обеспечить социальный порядок, способствующий благосостоянию народа»; собственность и минеральные ресурсы должны служить общественным интересам; не должно быть концентрации богатства во вред общественным интересам¹⁴⁴); о социальной справедливости говорится и в основных законах мусульманских стран, например, в ст. 14 Основного низама ОАЭ 1996 года.

Кстати, отметим, что среди российских юристов-конституционалистов имеются предложения как о включении в Конституцию РФ отдельного раздела, посвященного гражданскому обществу, так и о наполнении этого раздела нормами, имеющими как раз социальную направленность, напри-

¹⁴³ Как подчеркивал нобелевский лауреат по экономике Ф. Хайек, общество строит, а государство строится. Соответственно, качество «здания» государства зависит от специфики возводящего его общества.

¹⁴⁴ Некоторые авторы предлагают закрепить приоритет общественного интереса при осуществлении экономической деятельности над личным интересом и в будущей Конституции России. См.: Научный макет новой Конституции России / Под общей ред. С.С. Сулакшина. М.: Научный эксперт, 2011. С. 26.

мер: «Было бы логично включить такую норму (о социальной функции частной собственности – О.Б.), а также положения о социальной справедливости и социальном партнерстве в самостоятельную новую главу 2¹ Конституции Российской Федерации – «Гражданское общество»¹⁴⁵. При этом подчеркивается, что наличие специального раздела о гражданском обществе было принципиальной особенностью проекта Конституции, подготовленной Конституционной комиссией¹⁴⁶, и было осуществлено впервые в отечественном конституционном законодательстве¹⁴⁷. Однако это не является «диковинкой» для зарубежных Конституций.

В-третьих, даже при рассмотрении вопроса о закреплении тех или иных механизмов на уровне текущего законодательства встает вопрос об их соотношении с конституционными нормами. И здесь уместно говорить не только о не противоречии конституционным нормам, но и ставить вопрос о том, не вытекает ли необходимость определенных механизмов из уже закрепленных конституционных норм, а также из решений Конституционного Суда и конституционной доктрины. Так, как пишет судья Конституционного Суда РФ Г.А. Гаджиев: «В великой конституционно-правовой идее об общем благе, которого должно достигать государство, содержится ответ и на такие острые проблемы, как надо ли вводить прогрессивную систему налогообложения доходов, должно ли государство заниматься состоянием социальной структуры гражданского общества и т.д.»¹⁴⁸. Отметим, что связь прогрессивного налогообложения и категории общего блага прослеживается из-

¹⁴⁵ См.: Домрин А.Н., Румянцев О.Г. Указ. соч. С. 21-33.

¹⁴⁶ См.: Румянцев О. Основы конституционного строя России: понятие, содержание, вопросы становления. -М.: Юрист, 1994. С. 72-80; Румянцев О. Гражданское общество в структуре современной конституции // Обозреватель. 1993. №30 (34).

¹⁴⁷ Интересно, что в Конституцию Республики Крым 1992 г. был включен раздел «Гражданское общество», подготовленный при содействии Конституционной комиссии РФ. Имеются подобные разделы и в Конституциях субъектов РФ.

¹⁴⁸ См.: Конституционная экономика / отв. ред. Г.А. Гаджиев. М.: Юстицинформ, 2010. С. 6.

давна. Так, в п. 15 главы II Конституции Второй республики Франции (1848 год) закреплялось: «Все налоги установлены в видах всеобщего блага. Каждый облагается пропорционально своему благосостоянию и своим платежным средствам». Влиянию конституционного права на социальное посвящены специальные исследования¹⁴⁹.

Часть экспертов полагает целесообразным, чтобы по соответствующему запросу Конституционный Суд РФ рассмотрел ряд федеральных законов (Налоговый кодекс РФ, Бюджетный кодекс РФ, Закон РФ «О недрах» и др.) в части соответствия порядка пользования недрами и использования природной ренты конституционным положениям о социальном государстве (ст. 7)¹⁵⁰. Кроме того, придание социальным правам конституционного статуса предоставляет органу конституционного контроля широкий спектр средств реагирования, включая требования нормотворческим органам разработать положения по обеспечению социальных прав, а также более детальные предписания в отношении конкретных мер социальной защиты отдельных категорий граждан¹⁵¹. И зарубежная конституционная практика дает немало таких примеров – например, существует много решений Федерального конституционного суда Германии, «в которых из принципов социального государства выводятся конкретные правовые обязанности»¹⁵².

Приведем в этой связи еще один пример. Выше упоминалось, что некоторые конституции содержат положения о соци-

¹⁴⁹ См. об этом: Штайнер У. Социальное государство без социальных прав: реальная ситуация важнее обещаний и деклараций // Сравнительное конституционное обозрение. 2010. № 4(77). С. 118.

¹⁵⁰ Потенциал развития Конституции: пути конституционной модернизации Российской Федерации. Экспертный доклад (Белая книга). М.: Фонд конституционных реформ, 2013. С. 16.

¹⁵¹ См.: Tushnet M. Social welfare rights and the forms of judicial review // Texas law review. 2004. # 7, Vol. 82. P. 1910-11.

¹⁵² См.: Люббе-Вольфф Г. Указ. соч. С. 69, 72. Правда, ряд этих обязательств государства к тому времени уже был принят законодателем (однако они были приняты законодателем в стране, создававшей одну из наиболее образцовых моделей социальной рыночной экономики, чего в современной России не наблюдается).

альной солидарности. А органы конституционного контроля, используя соответствующие положения, могут выводить далеко идущие следствия. Например, из конституционного закрепления принципа социальной солидарности может быть выведена «межпоколенческая солидарность» и, соответственно, необходимость закрепления незыблемости т.н. «солидарной» пенсионной системы (которую сегодня пытаются потеснить обязательной накопительной системой¹⁵³). Данный подход, как представляется, не является натяжкой. Обратившись к зарубежному опыту, заметим, что одной из главных функций принципа социального государства в юридической практике является функция руководства процессом интерпретации норм права, включая и саму конституцию, что подтверждается практикой зарубежных органов конституционного контроля, в частности, Федерального конституционного суда Германии¹⁵⁴.

В-четвертых, только один из факторов, препятствующих развитию гражданского общества (социальная дифференциация), уже выводит нас на один из ключевых принципов конституционного права — принцип социального государства, закрепленный и в Конституции России (ст. 7). Юристы-конституционалисты не могут лишь ограничиться фиксацией принципа на конституционном уровне¹⁵⁵. Их долг — отслеживать соответствие жизненных реалий конституционному принципу и в случае обнаружения несоответствия искать его причины и механизмы устранения¹⁵⁶. Соответственно, приме-

¹⁵³ См. Дмитриева О., Петухова Н., Ушаков Д. Переход от распределительной пенсионной системы к накопительной: результаты и критерии эффективности // Вопросы экономики. 2010. № 4. С. 2.

¹⁵⁴ См.: Люббе-Вольфф Г. Указ. соч. С. 70.

¹⁵⁵ На то, что закрепленный в Конституции РФ принцип социального государства в настоящее время существует в большей степени как идеал, обращает внимание и Председатель Конституционного Суда РФ В. Зорькин. См.: Зорькин В. Социальное государство в России: проблемы реализации // Сравнительное конституционное обозрение. 2008. № 1. С. 47.

¹⁵⁶ Исследователи отмечают, что «если реальное устройство общества, т.е. политика, право и фактические отношения, включая социальное положение людей, за которых оно несет ответственность, не совпадает с конституционно-правовой характеристикой социального государства, то устройство обще-

нительно к рассматриваемой проблематике невозможно оставаться «чистым» конституционалистом, абстрагируясь от реализованной в государстве налоговой системы как от «предмета финансового права». Тем более, что, как говорилось выше, анализ проблемы, возможно, приведет к выводу о целесообразности закрепления определенных требований к налоговой системе на конституционном уровне – как конституционной гарантии реализации конституционного принципа социального государства. Как отмечает О. Александрова, «перенаправление путем налогообложения части доходов частных организаций и лиц в государственный бюджет с тем чтобы затем использовать их для финансирования системы социального обеспечения и социальных услуг, а также реализации мер по выравниванию доходов различных слоев населения до приемлемой степени социальной дифференциации, составляет один из ключевых для социального государства процесс перераспределения доходов»¹⁵⁷. На то, что в задачи социального государства входит сглаживание различий в уровне жизни, контроль за отношениями зависимости (в условиях поляризации общества экономическая зависимость одних его членов от других усиливается) обращается внимание и в конституционно-правовой литературе¹⁵⁸. Более того: и Конституционный Суд РФ выводил обязанности законодателя, опираясь на категорию «социальное правовое государство»¹⁵⁹.

Кроме того, в немецкой и российской научно-правовой

ства должно быть изменено таким образом, чтобы достичь соответствия». См.: Троицкая А.А. Указ. соч. С. 72. Отметим также, что еще один из видных конституционалистов, чьи работы повлияли на включение положения о социальном государстве в нормы конституций (начиная с Основного закона ФРГ 1949 г.), Г. Геллер считал учение о государстве частью политической науки, а главной задачей последней – исследование реальной жизни.

¹⁵⁷ См.: Александрова О.А. Указ. соч. С. 78.

¹⁵⁸ См., например: Танчев Е. Социальное государство (всеобщего благосостояния) в современном конституционализме // Сравнительное конституционное обозрение. 2007. № 4. С. 62.

¹⁵⁹ См., например, Постановления Конституционного Суда РФ от 24 января 2002 г. № 3-П; от 29 января 2004 г. № 2-П и др.

школе существует позиция, заключающаяся в том, что гарантии социальной защиты являются обязанностями государства по защите человеческого достоинства¹⁶⁰, которому уделяется особое внимание в конституционном праве Германии и которое также гарантируется Конституцией России. Данная позиция постепенно находит отражение и в практике Конституционного Суда РФ. Например, в Определении от 15 февраля 2005 года № 17-О говорилось: «Законодатель, соотнося свою деятельность с принципом признания достоинства личности во всех сферах правового регулирования <...> должен в свою очередь определить минимальный размер трудовой пенсии по старости, обеспечивающий, по крайней мере, такой жизненный уровень, при котором – с учетом всех иных предоставляемых конкретной категории пенсионеров мер социальной поддержки – не ставилась бы под сомнение сама возможность достойной жизни гражданина как пенсионера, осуществление им основных провозглашенных Конституцией Российской Федерации прав и свобод личности, и тем самым не умалялось бы его человеческое достоинство», а отказ от категории прожиточного минимума при установлении пенсионного регулирования признавался нарушением требований, вытекающих из конституционного принципа достоинства личности. Отметим, что в данном решении Суд фактически признал обусловленность возможности реализации иных, не «социальных», прав и свобод человека тем, насколько он является социально защищенным (этот вопрос будет ниже рассмотрен подробнее). Однако анализируя указанное Определение, исследователи отмечают его недостаточность и некоторую «поверхностность» - в частности, Суд ограничился лишь привязкой прожиточного минимума к потребительской корзине (не остановившись на анализе последней и ее соответствии мини-

¹⁶⁰ Сафоклов Ю. Гарантия обеспечения прожиточного минимума как следствие принципа социального государства: сравнительный анализ правоприменительной практики Конституционных Судов Федеративной Республики Германия и Российской Федерации // Сравнительное конституционное обозрение. 2010. № 4 (77). С. 114.

мальным потребностям человека, позволяющим ему удовлетворить принцип достоинства), а также спорность тезиса о том, что прожиточный минимум должен достигаться с учетом всех предусмотренных мер социальной поддержки, в том числе, и тех, пользование которыми, как отмечают исследователи, для пенсионера невозможно или бессмысленно¹⁶¹. К сожалению, сегодня Конституционный Суд РФ в целом (несмотря на отдельные важные сформулированные им позиции, приводимые в данной работе) не является серьезным сдерживающим механизмом в том процессе, который исследователи квалифицируют как демонтаж социального государства¹⁶².

В-пятых, выход на конкретные механизмы реализации конституционного принципа социального государства – вопросы налоговой системы – автоматически выводит на полемику вокруг их соответствия другим конституционным нормам, принципам, не нарушения ими конституционных прав и не ограничения свобод (включая право частной собственности, свободу предпринимательской деятельности и т.д.). Это поле битвы и экономистов (хотя, очевидно, что здесь сталкиваются не только экономические воззрения, но и стоящие за ними исходные мировоззренческие позиции и системы ценностей), но это же и непосредственный предмет анализа юристов-конституционалистов.

Так, некоторые либеральные экономисты указывают на якобы имеющееся противоречие между социальной ориентацией государства и экономическим ростом, а также реализацией принципов рыночной экономики (в том числе, иногда закрепляемых на конституционном уровне)¹⁶³. Но и междуна-

¹⁶¹ См. Троицкая А.А. Указ. соч. С. 76; Сафоклов Ю. Указ. соч. С. 113.

¹⁶² См.: Александрова О.А. Социальное государство в современной России: развитие или демонтаж? // Вестник РГГУ. 2013. №15 (116). С. 55-65.

¹⁶³ Среди недавних публикаций, где данная точка зрения отстаивается наиболее явно, содержится такой пассаж: «... сама Конституция РФ содержит положения, тормозящие развитие в стране рыночной экономики, основанной на началах свободы предпринимательства и поддержки конкуренции. Ст. 7 провозглашает Конституцию России социальным государством, значит, допускает принятие перераспределительных мер, ограничивающих свободу эконо-

родная практика, и адекватный теоретический анализ опровергают тезис о самом существовании подобного противоречия. На самом деле, социальная ориентация государства не только не препятствует, но в ряде случаев активно содействует экономическому развитию, чему свидетельство — постоянное присутствие всех скандинавских государств в верхней части рейтинга конкурентоспособности национальных экономик, составляемого под эгидой Всемирного экономического форума в Давосе. Более того, наиболее социально-ориентированная модель реализована не просто в капиталистических государствах, но в государствах, по ряду традиционно выделяемых критериев (преобладающей форме собственности, соотношению доли частной и государственной собственности и т.д.) относящихся к наиболее рыночным: так, в Швеции доля государственной собственности составляет 7 процентов, а в Дании 3–5 процентов.

Представляется также неверной интерпретация рядом современных исследователей положений Конституции России 1993 года как ориентированных на построение «рыночной экономики». Независимо от того, что провозглашалось в политических лозунгах, сама Конституция РФ не устанавливает ту или иную экономическую систему (некоторые Конституции используют термин «рыночная экономика» — см., например, ст. 28 Конституции Андорры, кстати, того же 1993 года), а ее положения, скорее, характеризуют экономику как «смешанную». А если даже и предположить, что «рыночную», то, как минимум, социальную рыночную экономику, представляющую, как отмечают исследователи, отдельную модель «экономической конституции»¹⁶⁴. Последнее само по себе опроверга-

мической деятельности и создающих преференции одним участникам рынка за счет других». См.: Сырунина Т. Мнение эксперта: о реализации принципа рыночной экономики в России. URL: http://www.ilpp.ru/netcat_files/userfiles/Mnenie_experta_Syrunina.pdf.

¹⁶⁴ См.: Андреева Г.Н. Социально ориентированная рыночная модель экономической конституции: постановка проблемы — http://www.hse.ru/data/2012/05/21/1253500065/Andreeva_GN_2011.pdf.

ет — уже в свете конституционно-правового подхода — тезис о «несочетаемости» социального государства и рынка. Но если в отношении «рыночного» подтекста Конституции России 1993 года еще можно спорить, то положение о социальном государстве закреплено в Конституции РФ прямо, а потому, представляется, имеет приоритет перед «подразумеваемыми Конституцией России рыночными принципами». Кстати, это можно наблюдать и по зарубежной практике: так, принцип социального государства использовался Федеральным конституционным судом Германии для обоснования правомерности вмешательства государства в свободу договорных отношений, установления федерального регулирования цен с целью избежать антисоциального роста потребительских цен и т.д.

Отметим также, что среди юристов-конституционалистов имеются иные варианты разрешения якобы имеющего место «противоречия между социальной ориентацией государства и становлением рыночного хозяйства», причем, в пользу приоритета социальной направленности: «вершину в иерархии конституционных ценностей занимает человек, его права и свободы, основанные на конституционном принципе достоинства личности. Ключевым представляется тот факт, что при невозможности достижения обозначенных в Конституции РФ целей социального государства соответствующие ценности окажутся под угрозой»¹⁶⁵. Как видим, здесь на помощь снова приходит уже упоминавшийся принцип достоинства личности. Несмотря на то, что в конституционном праве и практике Федерального конституционного суда Германии он используется намного активнее, нет препятствий для его подобного использования и в России — равно как и выведения социальных обязанностей государства из каких-либо иных конституционных принципов, а также из закрепленных Конституцией

¹⁶⁵ См.: Троицкая А.А. Указ. соч. С. 73. А.А. Троицкая обращает также внимание на то, что конституционные суды ряда государств использовали в качестве аргументов, обосновывающих дополнительные требования к действиям государства, ссылки на право на достоинство, право на равенство и т.д. См.: Там же. С. 76.

РФ прав и свобод и иных положений, даже не относящихся в чистом виде к «социальным».

Иногда противники прогрессивного налогообложения (безотносительно того, касается он подоходного налога, налога на наследство и т.д.) выдвигают еще одно «конституционно-правовое» возражение — это, мол, нарушает конституционный принцип равенства. Здесь представляется абсолютно убедительной позиция А.А. Троицкой: «Неуклонное следование одному только требованию формального равноправия не решает проблемы социального равенства в обществе. <...> Одной из целей правового регулирования в социальном государстве является «выравнивание» изначально неодинакового положения различных субъектов прав, т.е. стремление к фактическому равенству в ущерб равенству формальному на основе идеи социальной справедливости»¹⁶⁶. И вслед за А.Троицкой процитируем (но уже с сокращением) И. Ильина: «... справедливость совсем не требует равенства. Она требует *предметно-обоснованного неравенства*. <...> Поэтому *справедливость есть искусство неравенства* (выделено мной — О.Б.). В основе ее лежат внимание к человеческой индивидуальности и жизненным различиям»¹⁶⁷. Об этом же пишет В.Е.Чиркин, рассматривающий в качестве одного из индикаторов социального государства социально-экономическое равноправие и *фактическое* (выделено мной — О.Б.) выравнивание положения индивидов и социальных, национальных, иных общностей¹⁶⁸. В Комментарии к Конституции РФ под ред. В.Д. Зорькина и Л.В. Лазарева говорится: «...социально-правовой режим конституционной категории равенства проявляет себя, в том числе, на основе активного использования специальных средств юридической дифференциации...». Позиция о том, что равенство не исключает обоснованно дифференцированного подхода к правам некоторых категорий лиц, связанного с различиями

¹⁶⁶ См.: Троицкая А.А. Указ. соч. С. 73.

¹⁶⁷ Ильин И. Поющее сердце // http://ruskolokol.narod.ru/biblio/iljin/pojushee_serdze.html

¹⁶⁸ Чиркин В.Е. Указ. соч. С. 31.

их фактического положения, была сформулирована и Конституционным Судом РФ, в целом ряде дел формулировавшим/повторявшим аналогичные правовые позиции. Подтверждается она и доктринальным юридическим понятием «позитивной дискриминации». Более того, даже применительно к более узкому вопросу прогрессивного налогообложения, как будет показано ниже, Конституционный Суд РФ формулировал позицию, согласно которой принцип равенства требует учета фактической способности к уплате налога исходя из правовых принципов справедливости и соразмерности.

§ 4. Конституционно-правовые механизмы обеспечения социально-экономического фундамента гражданского общества

Видя в социальном государстве, кроме прочего, еще и фундамент для развития гражданского общества, а также учитывая наблюдаемую ныне практику и набирающую силу тенденцию фактического выхолащивания конституционного принципа социального государства, автор данной главы полагает, что на конституционном уровне могут и должны находить отражение вопросы налоговой системы. С учетом получившего распространение среди отечественных государственных деятелей и юристов, специализирующихся на финансовом праве, и поддерживаемого законодателем чисто фискального подхода к определению налоговой системы представляется целесообразным рассмотреть вопрос о закреплении на конституционном уровне положения о том, что налогообложение осуществляется в целях реализации не только фискальной, но в не меньшей степени социальной и экономической (стимулирование экономического развития) функций, а также о закреплении ряда принципов налогообложения, реализующих указанные функции. В контексте обсуждаемой проблематики сконцентрируемся на реализации социальной функции налогообложения.

Представляется целесообразным закрепить прогрессивную

шкалу налогообложения доходов, личной (не используемой для производственных нужд) собственности, а также средств, полученных в порядке наследования и дарения. При этом для недопущения выхолащивания этой идеи целесообразно:

- закрепить положение, исключающее возможность «драконовской» системы прогрессивного налогообложения, в рамках которой под высокую ставку попадает и «средний класс» (выработка критериев его определения представляется в целом возможной). Такое положение требуется в связи с особенностями массового сознания, которое подвержено манипуляциям и позволяет заставить себя индуктивно распространить конкретную неудачную реализацию модели на всю модель;
- установить значительные по размеру ставки налога на наследование крупных состояний аналогично практике европейских социальных государств.

Отметим, что кроме социально-экономического смысла, заложенного в предлагаемой системе, данные нормы являются определенным развитием принципа наличия фактической возможности уплачивать налоги и аналогичных ему, получающих закрепление на высшем конституционном уровне. Если обратиться к истории, то еще в период Великой Французской революции этот принцип «кочевал» из одного конституционного документа в другой. Так, в ст. 13 Декларации прав человека и гражданина 1789 года устанавливалось: «На содержание вооруженной силы и на расходы по содержанию администрации необходимы общие взносы; они должны распределяться равномерно между всеми гражданами *сообразно их состоянию* (здесь и далее выделено мной — О.Б.)»; в п. 2 Раздела первого Конституции Франции 1791 года закреплялось: «Все налоги подлежат раскладке между всеми гражданами равномерно, *сообразно их состоятельности*»; а в п. 16 Декларации прав и обязанностей человека и гражданина 1795 года — «Все налоги устанавливаются для общей пользы; они должны быть распределены между налогоплательщиками *в зависимости от их*

возможностей». Данный принцип, диктуемый соображениями социальной справедливости налоговой системы, закреплён и в некоторых современных Конституциях: п.1 ст. 53 Конституции Италии, п.1 ст. 31 Конституции Испании, ст. 127 Конституции Швейцарии и др.; иногда (например, в Конституции Италии) прямо указывается на прогрессивный характер налогообложения. А иногда он выводится Конституционным судом: например, Федеральный конституционный суд Германии прямо выводил из принципа социального государства (а также из принципа равенства) обязательства государства по прогрессивному налогообложению и иной дифференциации с учетом потребностей неимущих групп населения¹⁶⁹, а также отсутствие у государства права облагать налогами доход налогоплательщика в размере, необходимом для покрытия базовых потребностей налогоплательщика и его семьи¹⁷⁰.

В российском законодательстве данный принцип (в формулировке принципа экономической обоснованности налогов и недопустимости их произвольного установления) закреплён на уровне Налогового кодекса, согласно п. 3 ст. 3 которого, налоги и сборы должны иметь экономическое основание и не могут быть произвольными. Несмотря на отсутствие, как отмечают исследователи, такого принципа в Конституции и его прямого выведения в решениях Конституционного Суда, Г.А.Гаджиев считает, что данный принцип может рассматриваться как «конституционно значимый принцип финансового

¹⁶⁹ См., в частности: Люббе-Вольфф Г. Указ. соч. С. 72.

¹⁷⁰ См.: Там же, С. 73. На то, что доход в размере, обеспечивающем минимальный уровень жизни, не может входить в налогооблагаемую базу, важно обратить внимание в свете «страшилок», которыми противники прогрессивного налогообложения обычно запугивают российских граждан – «хотите отдавать в налоги половину своей зарплаты?». Зарубежный опыт наглядно показывает, что более высокие ставки относятся лишь к высокодоходным группам, значительная же часть домохозяйств платит меньше российских 13%, а малоимущее население вообще освобождено от налогов. В России же даже малообеспеченные граждане платят 13%, более того, общая налоговая нагрузка на рядового гражданина (с учетом отчислений в Пенсионный фонд, ФОМС и ФСС) – превышает 40%.

права»¹⁷¹. Более того, стоит отметить, что в некоторых решениях Конституционный Суд РФ все-таки формулирует близкий подход, например: «Принцип равенства требует учета фактической способности к уплате налога исходя из правовых принципов справедливости и соразмерности. Принцип равенства в социальном государстве в отношении обязанности платить законно установленные налоги и сборы (ст. 6 (ч. 2) и 57 Конституции Российской Федерации) предполагает, что равенство должно достигаться посредством справедливого перераспределения доходов и дифференциации налогов и сборов»¹⁷² (отметим, что Конституционный Суд Германии вывел в указанном выше решении рассматриваемый принцип также из принципа равенства всех перед законом).

Кроме того, представляется целесообразным:

- закрепить конституционное положение, не допускающее льготное налогообложение доходов от капитала по сравнению с доходами от трудовой деятельности (до самого последнего времени доходы от дивидендов и т.п. облагались в России по ставке 9 процентов, сегодня эта ставка равна 13 процентов, то есть, сравнялась с налогообложением заработной платы, что идет абсолютно вразрез с практикой социальных государств, где ставки налогов на доходы от капитала существенно выше и могут достигать до 70 процентов), что даже по своей формулировке вполне может быть закреплено в виде конституционного принципа, получающего дальнейшее развитие в налоговом законодательстве.
- установить на конституционном уровне взимание налога «на роскошь», что в условиях России обосновано еще и тем, что возможность роскошествовать связана с присвоением малочисленной социальной группой львиной

¹⁷¹ См.: Конституционная экономика / отв. ред. Г.А. Гаджиев. М.: Юстицинформ, 2010. С. 5.

¹⁷² См.: Постановление Конституционного Суда РФ от 4 апреля 1996 г. № 9-П. Отметим, что, несмотря на сформулированную Конституционным Судом позицию, в России прогрессивная шкала налогообложения сегодня не применяется.

доли бывшей общенародной собственности, позволяющей далее извлекать и присваивать существенную часть природной ренты.

Учитывая, что предугадать «идеальную шкалу» прогрессивного налогообложения вряд ли возможно (да и едва ли с учетом меняющейся социально-экономической ситуации она может быть константой), а также руководствуясь задачей не перегружать текст Основного закона излишними деталями, представляется верным во всех вышеперечисленных случаях ограничиться следующим:

а) установлением самого принципа прогрессивного налогообложения;

б) установлением некоторых рамочных пределов ставки (предмет отдельного обсуждения, в основе решения по которому будут лежать социально-экономические соображения);

в) установлением некоторых критериев, которые будут закреплены в Конституции и, руководствуясь которыми, законодатель должен будет с течением времени корректировать ставки. В качестве такого критерия может выступать, например, установление предельно допустимого уровня социальной дифференциации (в частности, используя упомянутый выше центильный коэффициент). Поскольку при определении «предельно допустимого» уровня взгляды представителей более либеральных и более социалистических сил окажутся, вероятно, противоположными, представляется разумным принять за ориентир реальный уровень имущественной дифференциации в современных социальных государствах. Во всяком случае, если данный вопрос будет решаться при принятии новой Конституции народом или путем обычного референдума (подробнее об этом - ниже), народ должен знать, на модели каких государств идет ориентация¹⁷³. Представляется, что гражданское

¹⁷³ Этому аспекту внимание уделено не случайно. Как отмечает О. Александрова, именно информация о социальных достижениях скандинавских стран, сочетающих рыночные принципы организации хозяйства и активную социальную политику, сыграла важную мобилизующую роль в пользу реформ в период горбачевской «перестройки». Так, после выхода в 1987 году в тогда очень

общество должно иметь возможность выбрать ясный вектор развития («на кого именно ориентируемся»). Сможет ли оно контролировать власть в части следования избранному (продекларированному) курсу, чего, к сожалению, не произошло в период последовавших за «перестройкой» реформ, станет показателем его дееспособности;

г) вышеупомянутым закреплением нормы, предостерегающей против «драконовской» системы – как в целях защиты среднего класса, так и в целях противодействия дискредитации самой идеи прогрессивной системы налогообложения;

На конституционном уровне возможна и конкретизация самого принципа социального государства, единое понимание которого до сих пор отсутствует. В отсутствие необходимой конкретизации принципа социального государства сложнее оценивать соответствие принимаемых в рамках социально-экономической политики нормативно-правовых актов конституционной норме. А Конституционный Суд, не имея четкого нормативно-правового ориентира, имеет слишком большое искушение решать вопросы политически, что искажает его функцию. На целесообразность конкретизации ст. 7 Конституции РФ, провозгласившей Россию социальным государством, обращают внимание и исследователи.

Представляется, что упомянутая конкретизация возмож-

популярных «Московских новостях» статьи посла СССР в Швеции Б. Панкина «Время и бремя посягать» и организации советско-шведского «круглого стола» для изучения шведского опыта, в рамках которого в Стокгольме зачастили советские ученые, министры и депутаты, «шведская модель» стала одной из самых упоминаемых в СМИ и самой привлекательной в массовом сознании моделью социально-экономического развития. Однако после распада СССР ни она, ни опыт послевоенной Германии, ставший широко известным после выхода на русском языке книги архитектора «немецкого экономического чуда» Л.Эрхарда «Благосостояние для всех», не были взяты на вооружение, причем под надуманными предлогами. - см.: Александрова О.А. Указ. соч., С. 26-27. На это же обращают внимание и другие авторы: «Такая цель – социальная рыночная экономика – была провозглашена, но фактическая направленность реформ с самого начала и по сей день не имеет с ней ничего общего». См.: Львов Д.С. Задачи экономической науки и формирование экономической политики государства // Экономическая наука современной России. 1999. № 2. С. 18.

на, в частности, в виде закрепления той или иной модели социального государства. Хотя исследователи отмечают, что концепция социального государства в своем развитии прошла путь от минимальных стандартов помощи отдельным категориям населения до универсальной защиты, позволяющей каждому человеку участвовать в социальной и экономической жизни государства «на условиях, способствующих повышению благосостояния и индивидуальных возможностей»¹⁷⁴, тем не менее, существуют разные модели, между которыми обнаруживается ряд принципиальных отличий. В настоящее время в науке и мировой практике выделяются две базовые модели – «селективная» и «универсальная». Универсальная и селективная модели социальной политики принципиально различаются в отношении к двум вопросам. Первый вопрос касается доли граждан, покрываемых системой соцобеспечения (в широком смысле, включая образование, здравоохранение, поддержку семей и т.п.), второй – того, по какому принципу происходит предоставление обеспечиваемых государством социальных услуг и трансфертов. Универсальная модель – система, в которой социальное обеспечение рассматривается как особая форма прав граждан, и, как всякие гражданские права, оно имеет универсальный характер, то есть предоставляется всем гражданам на единой основе. Селективная модель – система, в которой соцобеспечение предоставляется на основе оценки нуждаемости, а точнее – оценки способности индивида самостоятельно оплачивать необходимые ему социальные блага. Важно, что как подчеркивает Б. Ротштейн, каждая из этих моделей имеет свою моральную и политическую логику. В частности, в рамках селективной модели общество расколо-

¹⁷⁴ См.: Права человека и правовое социальное государство в России / отв. ред. Е.А. Лукашева. М., 2011, С. 8. Об этом же пишет и В.Чиркин: «В разной мере современные конституции – социальные конституции, а социальные меры общего характера (в виде социальных услуг всему населению) или некоторые социально адресные меры (по социальной защите некоторых слоев населения <...>) в какой-то мере присущи, видимо, почти всем государствам». См. Чиркин В.Е. Указ. соч. С. 27.

то на «них» (тех, кому выделяется помощь) и «нас» (тех, кто за это платит) и сконцентрировано на бесконечных спорах о том, кого отнести к *truly needy* и сколько им дать. В рамках же универсальной модели общество не сегрегированно и сконцентрировано на более продуктивной дискуссии о том, как сделать охватывающее всех соцобеспечение еще лучше¹⁷⁵.

Выбор модели — предмет отдельного обсуждения, социально-экономического по существу, но с возможным конституционно-правовым исходом. Представляется предпочтительным конституционное закрепление «универсальной» модели. И здесь обратим внимание на парадокс: цель, обосновывающая данный выбор — классическая для либерализма цель обеспечения автономности граждан, дающая в совокупности со второй формулируемой нами целью — обеспечения ощущения их взаимной сопричастности — полноценную основу для развития гражданского общества¹⁷⁶. Но именно сторонники либеральной парадигмы подвергают сегодня наибольшей критике универсальную модель социального государства. Хотя, как показывают исследователи, их упреки, сводящиеся к тому, что забота универсального социального государства подрывает способность граждан к самостоятельному выбору и усиливает их зависимость от государства, на самом деле, в большей степени должны быть обращены к селективной модели. Именно основанная на проверке нуждаемости, селективная модель создает постоянную зависимость граждан от бюрократических структур — в отличие от универсальной модели, автоматиче-

¹⁷⁵ См. Rothstein B. *Just Institutions Matter: The Moral and Political Logic of the Universal Welfare State*, Cambridge, 1998.

¹⁷⁶ Эти цели ни в коем случае не противоречат друг другу, как нередко утверждают представители вульгарного либерализма, редуцировавшие лозунг индивидуализма до полного отказа от социальной солидарности. Напротив, те же творцы социальной рыночной экономики в послевоенной Германии делали акцент на «солидаризме», хотя и были последователями ордолиберализма и идеологически (в том числе, в силу самого факта вхождения в Западный блок) отмежевывались от всего «социалистического». Исследователи отмечают, что «атомизм — худшая разновидность индивидуализации, отчуждения людей друг от друга — создает неблагоприятную среду для гражданского общества» (выделено мной — О.Б.). См.: Хорос В. Указ. соч. С. 96.

ски распространяющей свою заботу на все население и, тем самым, обеспечивающей искомую представителями либеральных взглядов автономность граждан от произвола чиновника. Утверждая, что сам факт социальной заботы государства «закабальет» граждан, представители ортодоксального либерализма предлагают государству «уйти», предоставив гражданам свободу. Данная позиция представляется лукавой. «Уход» государства не дает искомой свободы — представляется, что лаконичная и очень точная аргументация данного тезиса была произведена еще дореволюционным отечественным правоведом П.И. Новгородцевым: «Пользование свободой может быть совершенно парализовано недостатками средств... Именно во имя охраны свободы право должно взять на себя заботу о материальных условиях его осуществления»¹⁷⁷. Более того, «уход» государства, напротив, содействует возникновению еще большей зависимости граждан (как минимум, тех из них, недостаток средств которых требовал бы обращения к государственной помощи и защите), но уже скрытой и не от государства (которое, все-таки, в нормальном демократическом государстве должно быть инструментом самоорганизации общества), а от куда более непрозрачных, преследующих сугубо коммерческие и иные личные интересы субъектов¹⁷⁸, в частности, от банков и иных подобных акторов, которые можно обозначить как «коллективного ростовщика» (закредитованное население не является самостоятельным), а также от работодателей¹⁷⁹.

¹⁷⁷ См.: Новгородцев П.И. Право на достойное человеческое существование // О праве на существование. СПб.: Т-во М.О. Вольф, 1911. С. 6.

¹⁷⁸ Об этом же пишут исследователи: «Если жизнеустройство в каких-то сферах жизни вообще не оговорено, не урегулировано с позиций баланса интересов всех групп общества, то всегда выигрывает сильнейший, более богатый, более статусный — социальная сбалансированность в таком случае недостижима». См.: Научный макет новой Конституции России / Под общей ред. С.С. Сулакшина. М.: Научный эксперт, 2011. С. 7.

¹⁷⁹ В отсутствие защиты со стороны государства работодатели имеют возможность навязать нуждающемуся работнику самые несоответствующие его интересам условия. Причем, касающиеся не только непосредственно сферы труда, но и социально-политического участия (что особенно важно в контексте проблемы формирования гражданского общества) и даже личной жизни, что на-

В работе «Либерализм и свобода» (1946 год) известный французский политэконом институционально-социологического направления Ф. Перру отмечал, что экономика XX в. разрушила состояние свободы, понимаемой в духе либералов, но об этом не стоит жалеть, поскольку то не была свобода, «отвечающая внутренним потребностям здорового человека». Она принимала во внимание только потребности «платежеспособные, вооруженные покупательной способностью» и игнорировала скрытую за «свободой» борьбу неравных сил, одни из которых имели возможность навязывать другим свое господство, доминирование (позднее Перру подробно обосновал «эффект доминирования», ставшее ключевым понятием в его политико-экономической концепции).

Для целей настоящей работы обратим внимание на отсутствие как раз той свободы граждан, которая открывает возможность для их объединения в дееспособное гражданское общество. Современный мир содержит множество рычагов управления людьми и несвобод (фактических) при формально-юридической свободе. Так, например, взявшие кредит граждане фактически лишаются возможности защищать свои трудовые права, поскольку увольнение для них является не просто выходом на рынок труда в поисках нового места работы, но и влечет изменение условий кредитов. По этой же причине граждане фактически лишаются возможности свободно реализовывать свои политические и иные права – в условиях, когда участие в манифестациях или поддержка тех или общественно-политических сил (или, наоборот, выступление против них) не поддерживается работодателем и может повлечь их увольнение (что не так сложно при нынешнем трудовом

глядно иллюстрируют документы эпохи «дикого капитализма» (известный приказ Круппа, причислявший «к числу рабочих мест каждого преданного фирме работника и его брачное ложе», а также циркуляр франкфуртского страхового общества, напротив, постановлявший, «чтобы каждый молодой служащий, намеревающийся вступить в брак, заблаговременно докладывал нам об этом своем намерении, дабы мы имели возможность взвесить, будем ли мы впредь нуждаться в его услугах»).

законодательстве, не создающем достаточных гарантий защиты прав работников). Обремененные кредитами граждане держатся за рабочее место особенно сильно, в силу чего они тем более вынуждены соглашаться на неформальные условия (на фоне кризиса, чреватого массовыми сокращениями, это особенно актуально).

Аналогично и работодатели также обременены кредитами, при этом общая непрозрачность экономических отношений делает успешность экономической деятельности весьма зависимой от внеэкономических факторов, среди которых – отношения с властью, основными экономическими игроками (кредитно-финансовыми учреждениями, инфраструктурными компаниями) и т.п. В силу этого они не склонны держать у себя работников, проявляющих себя как активные участники гражданского общества. Именно поэтому представляются неверными утверждения некоторых авторов о том, что к основным субъективным правам относятся лишь личные права или т.н. «права первого поколения» (личные и политические), поскольку именно они образуют «притязания на уважение индивидуальной свободы, ее защиту со стороны государства и участие в осуществлении государственной власти»¹⁸⁰. Как показывают исследователи, не выдерживает проверки и тезис о том, что социальные права «обладают иною юридической природой» (поскольку «в отличие от прав первого поколения» требуют позитивных действий со стороны государства)¹⁸¹. В связи с этим опасной представляется получившая развитие тенденция говорить о том, что социальные права – это и вовсе «не права, а привилегии». Равно идеологически опасным и, заметим, не подтверждаемым мировой практикой является тезис о том, «будто бы на Западе сама идея социального государства возникла, была воспринята обществом и принята на

¹⁸⁰ См.: Варламова Н.В. Основные права и свободы человека: юридическая природа и место в правовой системе // Конституционные права и свободы личности в контексте взаимодействия гражданского общества и правового государства. М., 2010. С. 241.

¹⁸¹ См. Троицкая А.А. Указ. соч. С. 74-75.

вооружение государством потому и тогда, когда достигнутый уровень экономического развития позволил такую роскошь, как возможность задуматься над формированием масштабной системы соцобеспечения и приступить к их реализации»¹⁸², к сожалению, частично косвенно поддерживаемый и Конституционным Судом РФ в формулировках типа «сообразно экономическим возможностям общества на данном этапе его развития»¹⁸³. Стоит отдать должное в том, что идея взаимос-

¹⁸² Как показывает О. Александрова, на примере четырех стран (Швеции, Германии, США и Великобритании), каждая из которых представляет одну из моделей социального государства (Великобритания сочетает в себе черты двух моделей), становление социального государства происходило в них отнюдь не в условиях экономического благополучия. Но это был единственный способ разрешить социальный конфликт, чреватый непредсказуемыми для политико-экономической элиты последствиями. См. Александрова О.А. Указ. соч.

¹⁸³ См., например, Постановление Конституционного Суда РФ от 9 июля 2009 г. № 12-П. Подобные тезисы об ограниченной обязанности государства оказывать социальную помощь, диктуемой его фактическими возможностями, формулируется и в зарубежной практике. Но признавая это, например, Федеральный Конституционный Суд Германии устанавливал, что власти обязаны по крайней мере «сделать быстро все необходимое в пределах возможностей». См. Люббе-Вольфф Г. Указ. соч., С. 72. Здесь уже встает вопрос о контроле за властью с целью получения объективной оценки экономических возможностей государства, что явно отличается от подхода, априори исходящего из того, что «государство еще не может позволить себе быть социальным».

Следует заметить, что представители интересов крупного капитала традиционно заявляют о непомерности социальных расходов. Например, уже в 1952 году, когда строительство социального государства в Великобритании только разворачивалось, в «Таймс» появилась статья членов парламента от консервативной партии, утверждавших, что страна не может позволить себе запланированное экстенсивное развитие социальных услуг. О том, что «государственные расходы – корень проблем британской экономики» и социальное государство в кризисе, утверждалось и в докладе пришедших к власти под руководством М. Тэтчер консерваторов в 1979 г. При этом, как показывают объективные данные, противоречие между социальной ориентацией экономики и экономическим развитием оказывается мнимым. См. Александрова О.А. Указ. соч., в частности, С. 161-170; более того, с опорой на представительную международную статистику исследователи показывают, что расходы государства на социальное обеспечение - не есть роскошь, от которой надо отказаться, когда наступают непростые времена. Однако, отметим, что излюбленному либералами тезису о «большом пироге» противостоит другой тезис: «конечно, большой пирог лучше маленького, но остается вопрос о том, как его будут делить». См.: Rothstein B. Just Institutions Matter: The Moral and Political Logic of the Universal Welfare State,

вязи всех групп прав находит признание, в том числе, в официальных документах¹⁸⁴ и практике высших судебных инстанций, включая Европейский Суд по правам человека¹⁸⁵.

Кроме того, как показывает Б. Ротштейн, в рамках селективной модели малоимущие граждане, во-первых, ощущают себя изгоями — как «сидящие на пособии» и без полноценной занятости (и соответственно, вклада в общее благо), что лиша-

Cambridge, 1998 (как отмечает А.А. Троицкая, экономические успехи государства еще не приводят автоматически к продуманной социальной политике). По мнению А.А. Троицкой (также делающей акцент на необходимости совершенствования перераспределительных механизмов), экономическое и социальное развитие должны выстраиваться параллельно — причем, здесь ключевую роль, по ее мнению, могут сыграть согласие или конфронтация различных политических сил по приоритетным вопросам развития. А государство не может устраняться из социальной сферы, ссылаясь на недостаток ресурсов; оно призвано воздействовать на общественные отношения, не противопоставляя экономическое и социальное развитие, а согласуя их. См. Троицкая А.А. Указ. соч. С. 78. Заметим, что именно такой подход предлагал и один из создателей теории «социального государства» (обычно ему приписывают сам термин) Лоренц фон Штейн, писавший, что государство «должно осуществлять экономический и общественный прогресс всех его членов, так как развитие одного является условием и следствием развития другого, и в этом смысле мы говорим об общественном или социальном государстве». См.: Stein L. Von. *Gegenwart und Zukunft der Rechts und Staatswissenschaften Deutschlands*. Stuttgart, 1876. S. 215. Отметим, что распространение получают и концепции кризиса не только социального государства, но и самого гражданского общества, на смену которому приходит «массовое общество». См., например: Seligman A. *The Idea of Civil Society*. New York, 1992. По мнению В. Хороса, скорее, можно говорить об эволюции гражданского общества. См.: Хорос В. Указ. соч. С. 88.

¹⁸⁴ См., в частности: Резолюция Генеральной Ассамблеи ООН 41/117 от 4 декабря 1986 г. «Неделимость и взаимосвязанность экономических, социальных, культурных, гражданских и политических прав». URL: <http://daccess-dds-y.un.org/doc/RESOLUTION/GEN/NR0/500/53/IMG/NR050053.pdf?OpenElement>; Лимбургские принципы осуществления Международного пакта об экономических, социальных и культурных правах // <http://www.hri.ru/docs/?content=doc&id=227>

¹⁸⁵ См., в частности: *Airey v. Ireland*, Judgment of 9 October 1979, Application no. 6289/73; *Timishev v. the Russian Federation*, Judgment of 13 December, Application no. 55762/00, 55974/00. Текст на русском языке см.: <http://european-court.ru/resheniya-evropejskogo-suda-na-russkom-yazyke/timishev-protiv-rossii-postanovlenie-evropejskogo-suda/> и др. См. также: Нуссбергер А. Развитие социальных прав на внутригосударственном и международном уровнях // Сравнительное конституционное обозрение. 2008. № 1 и др.

ет их важным для формирования гражданского общества чувством сопричастности. А, во-вторых, они имеют значительно меньше шансов изменить свое положение, чем граждане социальных государств, реализующих «универсальную модель». Статистические данные и объясняющая их логика делают вполне резонным заключение Б. Ротштейна: «На часто задаваемый вопрос, стоит ли цена, уплачиваемая за реализацию универсальной социальной политики — более высокие налоги для всех, того, чтобы решалась лишь малая толика проблем, можно дать эмпирический ответ: другой метод — селективный — похоже, вовсе не помогает бедным, скорее имеет тенденцию ухудшать их положение»¹⁸⁶. Это препятствует эффективному функционированию социальных лифтов, а, значит, и основе для сплочения в гражданское общества.

Предпосылки для сплочения возможны и в достаточно неоднородном обществе, но в котором институционально обусловлена интенсивная социальная мобильность, и представители разных слоев населения осознают, что завтра они могут «поменяться местами», а потому заинтересованы в организации такой модели общественного устройства, которая была бы взаимоприемлема для всех — вне зависимости от их места в социальной иерархии в конкретный период времени. Представляется, что в данном случае действует эффект «вуали неведения», описанной в знаменитой «Теории справедливости» Дж.Роулза¹⁸⁷. Продиктованную «вуалью неведения» модель общественного устройства можно рассматривать как некий «общественный договор» — основу конкретной модели экономической конституции, что придает дополнительный конституционно-правовой интерес к этой изначально социально-экономической проблематике¹⁸⁸.

¹⁸⁶ Rothstein B. Just Institutions Matter: The Moral and Political Logic of the Universal Welfare State. Cambridge, 1998. P. 23.

¹⁸⁷ См.: Rawls J. A Theory of Justice. Oxford, 1971.

¹⁸⁸ Правда, для заключения подобного «общественного договора» общество само должно отвечать определенным требованиям - понимать общность интересов его членов и быть готовым заложить отвечающую им конституционно-

Таким образом, именно в рамках критикуемой либералами «универсальной» модели социального государства достигается искомая ими же автономность гражданина, а также создается основа для сглаживания имущественного неравенства¹⁸⁹ и усиления социальной интеграции, столь необходимых для формирования гражданского общества.

Отметим, что Конституционный Суд РФ, может быть, даже неосознанно, но косвенно указал на универсальность социального государства, сформулировав следующую позицию: «Провозглашенные в Конституции Российской Федерации цели политики Российской Федерации как социального государства (ч.1, ст. 7,) предопределяют обязанность государства заботиться о благополучии своих граждан, их социальной защищенности, и (выделено мною – О.Б.) если в силу возраста, состояния здоровья, по другим, не зависящим от него причинам человек трудиться не может и не имеет дохода для обеспечения прожиточного минимума себе и своей семье, он вправе рассчитывать на получение соответствующей помощи, материальной поддержки со стороны государства и общества»¹⁹⁰. Используя этот союз «и», Конституционный Суд РФ дал конституционалистам возможность расширительно трактовать ст. 7 Конституции России, поскольку, как отмечают исследователи, в приведенной позиции можно выделить два смысловых блока и прийти к выводу о том, что «Суд говорит не только о поддержке тех, кто не может трудиться по причинам, от него не зависящим, и при этом не имеет достаточного дохода, но и о том, что государство должно заботиться о благополучии и социальной защищенности **всех** граждан»¹⁹¹. Однако, представляется, что конституционного толкования в

правовую и социально-экономическую модель.

¹⁸⁹ См.: Esping-Andersen G. Social Class, Social Democracy and State Policy. Copenhagen, 1980; Rothstein B. Op. cit.

¹⁹⁰ См.: Постановление Конституционного Суда РФ от 16 декабря 1997 г. № 20-П.

¹⁹¹ См.: Коротеев К. Принцип социального государства // Правовой порядок: итоги и перспективы конституционных изменений в России за 20 лет. М., 2012. С. 164-165; Троицкая А.А. Указ. соч. С. 72-73.

данной ситуации может быть недостаточно (особенно в условиях, когда оно сформулировано столь неопределенно, что исследователи только путем грамматического и т.п. толкования интерпретируют соображения Конституционного Суда в указанном направлении). Равно как и дискусионен вопрос о том, можно ли доверить разрешение столь масштабного вопроса как выбор той или иной модели социального государства Конституционному Суду – особенно, в условиях, когда Конституция прямо, как будто, не предопределяет той или иной модели социального государства, закрепляя лишь сам конституционный принцип. Представляется, что подобное делегирование Конституционному Суду решения по указанному вопросу стимулирует отклонение в его деятельности от профессиональной функции (толкования Конституции и проверки различных нормативно-правовых актов на соответствие ей) в сторону принятия решения о выборе того или иного вектора социально-экономической политики (решения политического, а не прямо вытекающего из норм Конституции), что выходит за пределы компетенции Конституционного Суда (равно как и абсолютно не гарантирует желанного результата¹⁹²). Но что находится в прямой компетенции народа, который мог бы принять соответствующее решение на референдуме (в частности, при принятии новой Конституции). Более локальный вариант – принятие законодателем соответствующей поправки к Конституции России с уточнением модели социального государства (правда, соответствующая норма должна быть внесена уже не в 1-ую главу Конституции, где содержится ст. 7 о социальном государстве, а в одну из глав, изменение которых допускается путем внесения «текущих» поправок – что пред-

¹⁹² Об этом нам свидетельствует зарубежный опыт, например: «... мы видим, что Конституционный Суд (речь о Конституционном Суде Венгрии – О.Б.) борется с положениями Конституции о социальном секторе и воздерживается от того, чтобы превратить их в реальные гарантии социально-экономических прав». См. Уитц Р. Великие обещания перед лицом больших надежд: социально-экономические права в практике венгерского конституционного правосудия // Сравнительное конституционное обозрение. 2008. № 1. С. 77.

ставляется возможным, т.к. многие нормы глав 3–8 являются лишь конкретизацией норм главы 1 «Основы конституционного строя»).

Однако важно отметить, что при обсуждении конституционных реформ необходимо разделять два вопроса. Первый – цель, которую архитекторы реформы стремятся достичь (и промежуточные задачи, включая конкретные механизмы). Второй – о том, будет ли содействовать достижению указанной цели/задачам (даже если консенсус в отношении них более или менее достигнут) закрепление данных механизмов именно на уровне Конституции, а не, например, законодательное или путем толкования органом конституционного контроля. Так, Основной закон Германии 1949 года достаточно лаконичен в отношении социальных вопросов (хотя и он закрепляет отсутствующие в России социальные положения, например, социальный характер права собственности, а также устанавливает (абз.3 ст. 79), что конституционные поправки не могут касаться основных принципов, установленных в ст. 1 (достоинство человека) и 20 (социальное государство), таким образом, все-таки отводя принципу социального государства особое место). В отличие, например, от Конституции Индии или Конституции Бразилии, имеющей значительную «социальную часть», 34 позиции в перечне социальных прав и т.д. Тем не менее, Германии удалось добиться особых успехов в построении социального государства (что, заметим, никак не вступило в существующее, по мнению некоторых либеральных исследователей, противоречие с общим экономическим развитием и не мешает Германии одновременно оставаться промышленно-технологическим лидером в Европе и мире). Как пишет судья Федерального конституционного суда Германии (отвечавший как раз непосредственно за подготовку к рассмотрению дел в области социального права) У. Штайнер, «опыт послевоенной Германии как раз заключается в том, что развитая социальная государственность возможна и без закрепления конституционного нормирования социальной сферы

непосредственно в тексте конституции, включая отсутствие основных прав в этой области»¹⁹³. Но, представляется, в тезисе У.Штайнера слово «опыт» вернее было бы заменить на слово «модель». Модель Германии, возможно, действительно, оказалась такой — в силу большого количества самых разнородных факторов, анализ которых выходит за рамки данной работы. Но представляются справедливыми слова нобелевского лауреата по экономике Ф. Хайека, писавшего: «Неудачные примеры заимствования демократических институтов не ставят под сомнение приложимость демократии в принципе, они означают лишь то, что институции, какое-то время сносно работавшие на Западе, подразумевают целый ряд неявно присутствующих в культурной атмосфере старых демократий элементов и принимавшихся по умолчанию принципов, которые должны превратиться в статьи конституций там, где подобное умолчание не работает»¹⁹⁴. Представляется, что аналогия применима и к построению социального государства: в тех странах, где нет устоявшихся правовых традиций, где недостаточную сдерживающую роль играют нравы, — там особенно жестко нужно закреплять и детально прописывать юридические механизмы, обеспечивающие реализацию провозглашенных принципов, предусмотренных институтов и т.д.

Конечно, большой объем соответствующих норм, собственных некоторым конституциям отдельных стран (Бразилии, Индии и т.д.), не делает их наиболее социальными государствами мира. Важен не столько перечень социальных прав, сколько институциональные нормы, гарантирующие их реализацию и защиту. Предопределяющими являются цифры государственных расходов на социальную сферу и различные показатели достигнутого уровня социально-экономического развития. Ведь нет или почти нет социальных норм в старых

¹⁹³ См. Штайнер У. Социальное государство без социальных прав: реальная ситуация важнее обещаний и деклараций // Сравнительное конституционное обозрение. 2010. № 4(77).

¹⁹⁴ См.: Хайек Ф. Общество свободных. Л.: Overseas Publications Interchange Ltd, 1990. P. 37.

«инструментальных» конституциях (Конституция США 1787 года, Конституция Норвегии 1814 года), а также в некоторых новейших европейских конституциях отсутствует указание на социальный характер государства (например, Конституции Швейцарии и Финляндии 1999 годв). Но Финляндия и Норвегия являются одними из наиболее социальных государств мира, а Швейцария – государство, где большая часть социально-значимых вопросов (включая социально-экономические) решается населением самостоятельно, и даже США по ряду аспектов предстает сегодня куда более социальным государством, чем современная Россия¹⁹⁵.

В связи с этим в условиях России представляется важным закрепление на высшем конституционном уровне как общих¹⁹⁶, так и конкретных конституционных норм социального характера¹⁹⁷. Важным представляется не только отражение конкретных моделей налоговой системы или социального государства в Основном законе, но и также и институциональной гарантии права народа самостоятельно решать эти вопросы, в том числе, на общегосударственном референдуме.

¹⁹⁵ См.: Чиркин В.Е. Конституция и социальное государство: юридические и фактические индикаторы // Журнал российского права. 2008. № 12. С. 26-27.

¹⁹⁶ К ним, в частности, относят социальную функцию частной собственности, социальное партнерство, социальную справедливость. См.: Там же. С. 33.

¹⁹⁷ К ним относят МРОТ, потребительскую корзину, черту бедности, государственные субсидии и др. См. Там же.

Глава 3.

Свобода общественного мнения как условие развития гражданского общества: конституционно-правовой взгляд

(Величинская Ю.Н.)

§ 1. Гражданское общество и свобода общественного мнения: точки пересечения на плоскости конституционного права

Гражданское общество как конституционно-правовое понятие достаточно сложно определить, однако явление гражданского общества, условия его возникновения и существования, признаки его включенности в процесс управления делами государства и общества поддаются выявлению и описанию.

Гражданское общество — это деятельное общество, и в целом его можно охарактеризовать как общество, достигшее высокого уровня развития (в первую очередь, культурного, правового, экономического), способное к управлению общественными делами, самостоятельно направляющее и контролирующее общественную жизнь посредством создания и функционирования различных действующих общественных формирований, социальных институтов, имеющее рычаги воздействия и контроля в отношении государственной власти, могущее вести и ведущее с ней конструктивный диалог, и обладающее правовой основой для всего этого.

В юридической науке общепризнано, что правовое государство и гражданское общество взаимно предполагают друг друга, зачастую выступая парными категориями. Вместе с тем, правовое государство — это идеальная модель государства, конституционная ценность¹⁹⁸, необходимый вектор и конеч-

¹⁹⁸ См., напр.: Зорькин В.Д. Аксиологические аспекты Конституции России // Конституционные ценности в теории и судебной практике: Сборник докладов. М.: Институт права и публичной политики. 2009. С. 47-48.

ная цель развития государства и общества¹⁹⁹. Представляется, что ни одно государство не сможет достичь этой цели без создания условий для развития гражданского общества, понимаемого в указанном выше смысле. Ведь правовое государство «само подчиняется определенному правопорядку, ограничивая себя правовыми нормами...»²⁰⁰, которые, в свою очередь, должны создаваться при участии гражданского общества.

Главным внешним признаком гражданского общества выступает целенаправленная конструктивная активность граждан и их групп в разрешении вопросов государственной и общественной жизни. Эта активность может быть и инициативной (организация и проведение манифестаций, создание общественных объединений, подготовка проектов нормативных правовых актов в рамках реализации народной правотворческой инициативы и т.д.), и в силу предписания закона (голосование на выборах, референдуме, участие в опросе населения и т.д.). При этом особенно важным для настоящего исследования видится факт, что *такая активность – проявление функционирования общественного мнения*²⁰¹. Это – общественный контроль в широком смысле слова²⁰², который зиждет-

¹⁹⁹ О признаках правового государства см., напр.: Маунц Г. Государственное право Германии (ФРГ и ГДР). М., 1959. С. 118-123; Хубер Э.Р. Правовое и социальное государство в современном индустриальном обществе // Политическая философия в Германии. М., 2005. С. 168-173.

²⁰⁰ Основы конституционного строя России: двадцать лет развития / Под ред. А.Н. Медушевского. М.: Институт права и публичной политики. 2013. С. 30.

²⁰¹ О конституционно-правовом понимании явления общественного мнения см.: Величинская Ю.Н. «Общественное мнение» в фокусе конституционного права: к вопросу о расширении понятийного аппарата науки // Конституционное и муниципальное право. 2014. № 8. С. 9–14; Величинская Ю.Н. Определение понятия «общественное мнение»: некоторые конституционно-правовые аспекты // Конституционное и муниципальное право. 2014. № 9. С. 18-22.

²⁰² В узком смысле под общественным контролем следует понимать одно из направлений деятельности общественности, как, например, общественная экспертиза, общественная проверка, общественный мониторинг и т.д.

Согласно ч. 1 ст. 4 Федерального закона от 21 июля 2014 г. № 212-ФЗ «Об основах общественного контроля в Российской Федерации» под общественным контролем понимается деятельность субъектов общественного контроля, осуществляемая в целях наблюдения за деятельностью органов государственной

ся в реальных возможностях общества по изменению баланса политических сил в государстве, определению состава представительных органов публичной власти, в быстром реагировании общества на проводимую органами власти политику, гарантируемых подлинными свободными выборами, свободой слова, собраний и объединений, свободой выражения мнений, наличием легитимных каналов донесения до государственной власти общественностью своего мнения по значимым социально-политическим проблемам.

Таким образом, связь состояния развития гражданского общества и качества функционирования общественного мнения становится очевидной. Но то обстоятельство, что общественное мнение как явление социальной и политической жизни существует столько же, сколько и организованное человеческое общество, не означает, что юридическая наука не должна к нему обращаться, ссылаясь на естественность его формирования и обращения. Наоборот, ввиду потенциальной подверженности содержания общественного мнения внешнему воздействию, ввиду дискреции государственной власти в отношении легализации способов выражения общественного мнения, право (и именно конституционное право!) должно обеспечить свободу общественного мнения, являющуюся условием становления и развития гражданского общества.

В чем заключается свобода общественного мнения в конституционно-правовой интерпретации?

Общественное мнение имеет несколько естественных аспектов функционирования, значимых в юридическом смысле, а именно: формирование и выражение общественного мнения. Обращаясь в социально-политической сфере с претензией влияния на принимаемые органами власти решения, возникает еще один аспект — учет общественного мнения.

власти, органов местного самоуправления, государственных и муниципальных организаций, иных органов и организаций, осуществляющих в соответствии с федеральными законами отдельные публичные полномочия, а также в целях общественной проверки, анализа и общественной оценки издаваемых ими актов и принимаемых решений // Собрание законодательства РФ. 2014. № 30. Ст. 4213.

Формирование, выражение и учет – те стороны функционирования общественного мнения, которые объективно способны быть предметом правового регулирования и по своему содержанию требующие такового.

Сказанное подтверждается следующими суждениями.

Во-первых, если мы говорим о необходимости признания за общественным мнением (читаем: «за гражданским обществом») роли ведущего ориентира в процессе управления государством и обществом и стремимся искоренить практику информационного воздействия на общественность в целях продвижения решений, принимаемых в интересах узкой группы управляющих, то следует исходить из того, что общественное мнение должно формироваться «изнутри», «снизу», то есть свободно.

Кроме того, *общественное мнение имеет волевое содержание*²⁰³, которое, в свою очередь, обуславливает его самобытность, внутреннюю целостность, конструктивность, целенаправленность и вытекающую из принципа идеологического многообразия и непосредственного действия свободы мысли необходимость свободного формирования общественного мнения. Поскольку воля суть производная потребностей общественности, постольку высказываемые ею суждения должны быть естественны по своему происхождению, а не прямо или косвенно навязаны извне.

Учитывая сказанное, *перед конституционным правом стоит задача юридического обеспечения свободы формирования общественного мнения.*

Данная свобода как *принцип функционирования общественного мнения* в государстве и обществе предполагает самостоятельное и добровольное, основанное на разнообразии и равноценности циркулирующих в обществе идей и суждений

²⁰³ См. об этом: Сафаров Р.А. Общественное мнение и государственное управление. М.: Изд-во «Юридическая литература», 1975. С. 27-30; Брайс Д. Американская республика. Том 3. М., 1890. С. 11; Горшков М.К. Общественное мнение: История и современность. М.: Политиздат, 1988. С. 102-103; Ермачков Д.А. Общественное мнение: сущность, структуры и специфика функционирования (теоретический обзор) // www.rane-brf.ru/conference/2012/ermachkov.pdf.

по социально значимым вопросам избрание индивидами, их группами своей позиции по таким вопросам. Свободное формирование общественного мнения невозможно без свободы и «чистоты» информационных потоков в обществе, без гарантий отсутствия одностороннего информационного воздействия на граждан, без наличия обстановки действительной гласности как фактора нормального функционирования общественного мнения.

Значимым фактором в обеспечении свободы формирования общественного мнения видится ответственность (как моральный долг и как позитивная и негативная юридическая ответственность) субъектов, имеющих доступ к широкому распространению социально значимой информации. В ряды таких субъектов входят, в первую очередь, СМИ, общественные объединения, органы государственной и муниципальной власти, публичные деятели (должностные лица, общественные деятели). Реализация принципа ответственности в данном случае сопряжена с необходимостью запрета на дезинформирование граждан по вопросам жизни государства и общества. Гражданское общество не может быть информационно зависимым; оно должно получать объективную информацию по волнующему его предмету и самостоятельно давать ей оценку.

В целях создания описываемых условий требуется уточнение содержания конституционного права граждан на получение и доступ к информации, статус средств массовой информации в свете соотношения свободы и ответственности, усиление гарантий политического и идеологического плюрализма. При этом нужно учитывать определенные методологические тонкости: процесс формирования общественного мнения скрыт в общественном сознании, и детали этого процесса не поддаются оценке, в связи с чем правовые гарантии свободы формирования общественного мнения могут быть определены лишь фрагментарно, в рамках рассмотрения тех или иных конституционно-правовых явлений.

Во-вторых, невозможно представить себе зрелое граждан-

ское общество без гарантий *свободы выражения общественного мнения*.

Выражение общественного мнения — его неотъемлемый признак. О наличии общественного мнения можно судить, только если оно так или иначе выражено. В противном случае, чего бы мысль ни касалась, какому бы субъекту она присуща ни была, быть осязаемым общественным мнением она не способна. Общественное мнение всегда находит свое выражение, и это формально отличает его от индивидуального мнения. Виды выражения общественного мнения (легализованное или нет) и конкретные формы во многом зависят от государства.

Гарантии свободы выражения общественного мнения — показатель готовности государственной власти взаимодействовать с гражданским обществом, которое нуждается в наличии действенных легализованных каналов выражения общественного мнения. Ключевыми факторами здесь являются не только количество доступных правовых способов выражения общественного мнения, но и их «качество», то есть степень потенциального воздействия на процессы принятия важных для государства и общества решений (очевидно, что, к примеру, у петиций и референдумов как способов выражения общественного мнения эта степень существенно отличается). Поэтому решать задачу обеспечения свободы выражения общественного мнения нужно в связи с рассмотрением путей выражения общественного мнения.

Стоит обратить внимание на некоторые конституционно-правовые характеристики свободы выражения общественного мнения.

Важным видится утверждение С.А. Авакьяна о том, что свобода выражения общественного мнения должна признаваться как за отдельным индивидом (который выступает именно в качестве «выразителя» общественного мнения), так и за тем или иным образом организованной (или нет) группой лиц, то есть как коллективное право граждан²⁰⁴. Следова-

²⁰⁴ Авакьян С.А. Свобода общественного мнения и конституционно-правовые гарантии ее осуществления // Конституционное и муниципальное право. 2013 г. № 1. С. 13.

тельно, предлагается рассматривать свободу выражения общественного мнения и как индивидуальное, и как коллективное право граждан.

Заметим, что хотя, на первый взгляд, с точки зрения правовой защиты, не имеет юридического значения, какое мнение выражает гражданин — личное или общественное (к тому же, зачастую это просто не поддается определению), данное разграничение полезно не только в теоретическом, но и в практическом смысле. А именно, *в некоторых случаях общественное мнение, выражаемое гражданином индивидуально, подлежит особой правовой защите*. Речь идет, в частности, о деятельности выборных должностных лиц, парламентариев. Так, конституции многих стран²⁰⁵ устанавливают парламентский индемнитет в качестве средства такой защиты, гарантируя народным представителям неотвечественность за высказываемые ими суждения при осуществлении своей профессиональной деятельности и в связи с ней. Учитывая, что концепция народного представительства в контексте свободы выражения общественного мнения может быть сведена к тому, что парламентарий (или иное выборное должностное лицо), представляя население политико-территориальной единицы (народ в целом), в своей деятельности выражает общественное мнение, институт индемнитета — наглядный пример повышенной правовой защиты общественного мнения, выражаемого гражданином индивидуально.

В-третьих, помимо свободы формирования и свободы выражения общественного мнения, важным условием «нормального» функционирования общественного мнения является его *учет*. Разве можно говорить о деятельности гражданского общества, если общественное мнение повсеместно не учитывается? Полагаем, что нет; осуществление учета общественного

²⁰⁵ См., напр.: Конституция Японии 1947 г. (ст. 51), Конституция Италии 1947 г. (ст. 68), Основной Закон ФРГ 1949 г. (ст. 46), Конституция Французской Республики 1958 г. (ст. 26) // Конституции зарубежных государств: Великобритания, Франция, Германия, Италия, Европейский Союз, Соединенные Штаты Америки, Япония: учеб. пособие. М.: Инфотропик Медиа, 2012.

мнения, результаты которого видны общественности, есть самая настоящая «обратная связь» в диалоге между обществом и государством. В литературе также отмечается, что постоянная ориентированность на учет общественного мнения – один из важнейших факторов существования демократического правового государства²⁰⁶. Без правила о необходимости учета общественного мнения нельзя говорить и о свободе общественного мнения.

Однако какое значение следует вкладывать в слово «учет» в данном случае?

В русском языке глагол «учесть» понимается обычно в двух смыслах. Во-первых, как установление какого-либо факта путем расчета, подсчета. Во-вторых, как принятие во внимание того или иного факта²⁰⁷.

Среди сторонников первого подхода к понятию «учет общественного мнения» стоит назвать Р.А. Сафарова, полагавшего, что «*учет общественного мнения – это регистрация фактов и явлений, связанных с его функционированием в управленческом процессе*»²⁰⁸ (курсив мой – Ю.В.), и различавшего, таким образом, учет общественного мнения как сугубо техническую задачу и использование общественного мнения, то есть его непосредственное применение при решении органом публичной власти определенных вопросов²⁰⁹.

Второй подход к понятию учета общественного мнения в конституционно-правовом контексте можно сформулировать как *принятие во внимание позиции общественности при решении органами публичной власти конкретных вопросов*. Такое понимание предполагает необходимость (не абсолютную, а

²⁰⁶ Демидов В.Н. Обеспечение информационной открытости и доступности конституционного правосудия в Республике Татарстан как фактор развития гражданского общества // Российская юстиция. 2014. № 4. С. 25.

²⁰⁷ См., напр.: Толковый словарь русского языка / Под ред. Д.Н. Ушакова. М.: Астрель: АСТ: Хранитель. 2008. С. 985; Толковый словарь русского языка / С.И. Ожегов; Под ред. проф. Л.И. Скворцова. М.: ООО «Издательство «Мир и Образование». 2014. С. 1263.

²⁰⁸ Сафаров Р.А. Указ. соч. С. 114.

²⁰⁹ Сафаров Р.А. Указ. соч. С. 119.

«настолько, насколько это возможно») использования, применения общественного мнения названными органами.

При этом, на наш взгляд, представленные позиции не являются взаимоисключающими, а наоборот, дополняют друг друга. В деятельности органов публичной власти должен иметь место учет общественного мнения и как постоянный процесс, будучи одним из аспектов деятельности органов управления, и как использование общественного мнения в качестве социальной и правовой основы для принятия решения органами власти.

Вместе с тем пока отечественному конституционному праву ближе второй подход, и он нашел отражение в российском законодательстве.

Так, в соответствии с ч. 2 ст. 131 Конституции Российской Федерации изменение границ территорий, в которых осуществляется местное самоуправление, допускается с учетом мнения населения соответствующих территорий. Указанное положение получило развитие, правда достаточно специфическое, в Федеральном законе от 6 октября 2003 года № 131-ФЗ «Об общих принципах организации местного самоуправления в Российской Федерации»²¹⁰ (далее — Закон № 131-ФЗ): мнение населения, которое должно учитываться при изменении границ муниципальных образований, в силу ст. 12 Закона выражается представительным органом муниципального образования, то есть путем использования институтов представительной демократии, что «не исключает необходимость — с учетом вытекающего из конституционных принципов народовластия (преамбула; ч. 1, ст. 1; ст. 3 Конституции Российской Федерации) требования согласованного функционирования институтов представительной и непосредственной демократии — правового гарантирования населению, как первичному субъекту местного самоуправления, возможности выразить свою позицию в отношении предполагаемых территориальных измене-

²¹⁰ Федеральный закон от 6 октября 2003 г. № 131-ФЗ «Об общих принципах организации местного самоуправления в Российской Федерации» (ред. от 29 декабря 2014 г.) // Собрание законодательства РФ. 2003. № 40 Ст. 3822.

ний и довести ее до сведения представительного органа муниципального образования»²¹¹, но такие «детали» – уже предмет регионального и местного регулирования.

Возможность непосредственного выражения мнения населения при изменении границ муниципальных образований появилась только с новеллизацией Закона № 131-ФЗ в мае 2014 года²¹² и только для нового вида муниципальных образований – внутригородских районов городского округа. Для выявления мнения населения и его учета на всей территории муниципального образования могут проводиться опросы, результаты которых носят рекомендательный характер (ст. 31 Закона № 131-ФЗ).

Характерным признаком учета мнения населения, вытекающим из особенностей его регламентации, является кажущаяся необязательность принятия мнения во внимание, его консультативность. В противовес этому в рассматриваемом законе фигурирует также понятие «согласие населения», например, если речь идет об изменении границ муниципальных районов, влекущем отнесение отдельных входящих в их состав поселений и (или) населенных пунктов к территориям других муниципальных районов (ч. 2 ст. 12 Закона). Очевидно, что если население не согласится, то такое изменение границ не может быть осуществлено. В отношении учета мнения населения аналогичный вывод сделать нельзя.

Об учете общественного мнения (без указания на конкретного субъекта общественного мнения) упоминается и

²¹¹ См. Определение Конституционного Суда Российской Федерации от 6 марта 2008 г. № 214-О-П «По жалобе гражданина Севашева Александра Васильевича на нарушение его конституционных прав ч. 4 ст. 12 Федерального закона «Об общих принципах организации местного самоуправления в Российской Федерации» // Собрание законодательства РФ. 2008. № 18. Ст. 2092.

²¹² Федеральный закон от 27 мая 2014 г. (ред. от 23 июня 2014 г.) № 136-ФЗ «О внесении изменений в ст. 26.3 Федерального закона «Об общих принципах организации законодательных (представительных) и исполнительных органов государственной власти субъектов Российской Федерации» и Федеральный закон «Об общих принципах организации местного самоуправления в Российской Федерации» // Собрание законодательства РФ. 2014. № 22. Ст. 2770.

в других законодательных актах: Федеральном законе от 29 декабря 2012 года № 273-ФЗ «Об образовании в Российской Федерации»²¹³, Федеральном законе от 23 ноября 1995 года № 174-ФЗ «Об экологической экспертизе»²¹⁴ и др. Обеспечение учета общественного мнения — одна из целей осуществления общественного контроля согласно п. 2 ч. 1 ст. 5 Федерального закона от 21 июля 2014 года № 212-ФЗ «Об основах общественного контроля в Российской Федерации»²¹⁵.

К сожалению, ни в одном нормативном правовом акте не указывается, что для органа публичной власти значит «учесть» общественное мнение. Между тем, представляется целесообразным в законодательстве раскрыть содержание этого понятия, его существенные признаки, показывая, что *учет влечет за собой не только обязательность рассмотрения и уяснения органом публичной власти позиции общественности, но и ее использование при принятии решения, по которому мнение высказано, во всех случаях, когда это объективно возможно и прямо не противоречит законодательству.*

Стоит заметить, что приведенные примеры демонстрируют только один из возможных способов учета общественного мнения, ориентированный на консультативные институты демократии, когда окончательное решение принимается уполномоченным органом, а учет общественного мнения представляет собой самостоятельную процедуру.

Вместе с тем следует выделить еще один способ учета общественного мнения — имплементированный непосредственно в механизмы выражения общественного мнения, представляющие собой императивные институты непосредственной

²¹³ Федеральный закон от 29 декабря 2012 г. № 273-ФЗ (ред. от 31 декабря 2014 г.) «Об образовании в Российской Федерации» // Собрание законодательства РФ. 2012. № 53 (ч. 1). Ст. 7598.

²¹⁴ Федеральный закон от 23 ноября 1995 г. № 174-ФЗ (ред. от 21 июля 2014 г.) «Об экологической экспертизе» // Собрание законодательства РФ. 1995. № 48. Ст. 4556.

²¹⁵ Федеральный закон от 21 июля 2014 г. № 212-ФЗ «Об основах общественного контроля в Российской Федерации» // Собрание законодательства РФ. 2014. № 30 (ч. 1), Ст. 4213.

демократии. Учет здесь предстает в качестве обязательности наступления предусмотренных законом юридических последствий применения соответствующего института. В таком случае качество учета общественного мнения напрямую зависит от того, насколько тот или иной институт отражает общественное мнение.

Кроме того, учет общественного мнения обнаруживает себя в различных конституционно-правовых отношениях и институтах, выступая положительной характеристикой конкретного способа выражения общественного мнения. Так, например, демократичность применяемой избирательной системы, как правило, оценивается исходя из того, насколько низкий заложенный в нее процент потери голосов избирателей. При этом «потерянные» голоса – это неучтенное общественное мнение; чем ниже этот процент – тем выше степень учета общественного мнения и, следовательно, тем выше степень демократичности избирательной системы.

Однако во всех проявлениях учета общественного мнения проблема его осуществления остается актуальной для многих государств, включая Российскую Федерацию (на всех уровнях публичной власти, и особенно – федеральном). Данная проблема носит комплексный характер, и ее решение обусловлено не только юридическими, но и политическими и социально-психологическими факторами.

Стоит сказать, что постоянный учет общественного мнения выгоден и действующим представителям власти. Во-первых, это необходимо в целях адекватного управления, то есть управления, отвечающего потребностям и интересам управляемых. Во-вторых, пренебрежение интересами населения становится основой общественного пессимизма, а общество с пессимистическим настроением взрывоопасно²¹⁶.

Резюмируя изложенное выше в отношении формирования, выражения и учета общественного мнения, можно прийти к

²¹⁶ Управление общественными отношениями: Учеб. пособие / Ю.К. Федулов, Н.О. Воскресенский и др.; под ред. Ю.К. Федулова. М.: Вузовский учебник, 2006. С. 12.

выводу, что *главный и необходимый принцип его функционирования — это принцип свободы.*

Однако понятие «общественное мнение», будучи привнесенным в конституционно-правовое знание, само по себе, без указания на признак свободы не интегрирует явления свободного формирования, выражения и необходимости учета общественного мнения, которые в аксиологической среде конституционного права предстают в роли конституционных ценностей. Именно поэтому возникла необходимость прибегнуть к научной категории «*свобода общественного мнения*», обнимающей и характеризующей названные аспекты его функционирования. Самостоятельность данной правовой категории, как и любой другой, зиждется в ее объекте — общественное мнение.

Как известно, в системе правовых норм научные категории могут существовать только через опосредование правовыми институтами. Что касается интересующей нас категории, то в объективном праве она «живет» в институтах формирования, выражения и учета общественного мнения, которые в ней черпают нормативно-ценностный потенциал, приобретая качества принципов функционирования общественного мнения: свобода формирования, свобода выражения и обязательность учета общественного мнения. Действенность названных принципов зависит от нормативного наполнения и практики реализации целого комплекса конституционных прав и свобод (свобода слова, свобода СМИ, право на доступ к информации, право на распространение информации, свобода собраний, свобода объединений, право на участие в управлении делами государства, избирательные права, право на народное представительство и т.д.).

§ 2. Конституционно-правовые пути и средства обеспечения свободы общественного мнения

Объективирование категории свободы общественного мнения происходит в среде действия конституционного права,

и для этого должен быть соответствующий фундаментальный юридический базис, то есть конституционные основы. Возможность выделить среди норм Конституции те, которые составляют основы свободы общественного мнения, свидетельствует о реальности данной категории. Для категории свободы общественного мнения к таковым относятся следующие положения Конституции Российской Федерации: ч. 1 ст. 1, ст. 3, 10, 12, 13, 14, 15, 17, 29, 30, 31, 32, ч. 4 ст. 37, ст. 130.

Понимание того, какие нормы Конституции являются главными в обеспечении свободы общественного мнения, позволяет увидеть заложенную в Основном Законе нормативную модель такой свободы и, следовательно, критически подходить к оценке правового регулирования институтов формирования, выражения и учета общественного мнения, различать «должное» и «сущее», видеть вектор и пределы для развития. Поэтому *цель дальнейших рассуждений — показать, насколько действующее законодательство соответствует требованию необходимости обеспечения свободы общественного мнения как условия становления и развития гражданского общества.*

Для отображения полной картины динамики процесса развития гражданского общества следует обращаться к отдельным аспектам регулирования институтов формирования, выражения и учета общественного мнения. Однако ввиду формальной ограниченности объема работы мы позволим себе акцентировать внимание только на вопросах выражения общественного мнения, затрагивая наиболее актуальные, на наш взгляд, конституционно-правовые проблемы Российской Федерации в данной области.

Автор отдал предпочтение именно этому институту, потому как выражение общественного мнения наглядно демонстрирует степень вовлеченности гражданского общества в разрешение общественных и государственных дел, выстраиваемую государством линию взаимодействия с гражданским обществом, показывает пределы воздействия гражданского общества на государственную власть. Кроме того, гарантии

свободы выражения общественного мнения во многом обеспечивают и обязательность учета общественного мнения: практическая цель выражения общественного мнения как раз и кроется в необходимости его учета.

Выражение общественного мнения суть реагирование общественности на социально-значимые проблемы и поставленные перед нею вопросы. Поэтому *акт выражения* — *тот краеугольный камень, с которого должен начинаться активный диалог гражданского общества и публичной власти*. И для власти крайне важно фиксировать такие акты, понимать, что кроется за тем или иным поведением общества (его части), что послужило мотивом и какова основная мысль, которую общественность определенным образом высказывает.

Охватить все многообразие путей (способов) выражения общественного мнения по объективным причинам невозможно, однако следует выделить те, что непосредственно сопрягаются с конституционным правом и имеют в своей основе единое нормативное начало — Конституцию. *При этом все находящиеся в плоскости действия норм конституционного права пути выражения общественного мнения целесообразно сгруппировать в зависимости от степени их санкционированности государством*. То есть, вопрос заключается в том, предусмотрено ли нормативными правовыми актами (и, если да, то в какой мере) использование согласующегося с Конституцией способа выражения общественного мнения.

В данной связи следует выделить способы выражения общественного мнения, во-первых, прямо определенные нормами конституционного права в качестве таковых, во-вторых, допускаемые конституционным правом, но не обозначенные специально в виде особого пути выражения общественного мнения, в-третьих, запрещенные законом и влекущие наступление юридической ответственности (в том числе, конституционно-правовой) в случае их использования.

Поскольку не все указанные виды способов выражения общественного мнения являются конституционно-правовыми

с формальной точки зрения, то, следовательно, не могут именоваться соответствующим образом. В то же время единство их нормативной природы позволяет обозначить эти *пути выражения общественного мнения как «конституционно-организационные».*

Предлагаемая классификация помогает сопоставить «сущее» и нормативно-ценностное «должное» в части конституционно-правового обеспечения свободы выражения общественного мнения и направлена на анализ проблем осуществляемого в этой области правового регулирования и выявление степени гарантированности данной свободы.

Рассмотрим более подробно группы конституционно-организационных путей выражения общественного мнения.

А. Пути выражения общественного мнения, прямо предусмотренные нормативными правовыми актами, можно охарактеризовать как конституционно-правовые и, по сути, и по форме. По своей сущности они опосредуют коренные взаимоотношения в подсистеме общественных отношений «общество-государство». Конституционно-правовую форму эти пути выражения общественного мнения обретают за счет закрепления их нормами конституционного права, в том числе, посредством конструирования самостоятельных конституционно-правовых институтов.

Речь, в первую очередь, идет об институтах непосредственной демократии (как императивных, так и консультативных): выборы, референдумы, отзывы, коллективные обращения граждан, народная правотворческая инициатива, публичные слушания, всенародные обсуждения, российская общественная инициатива, собрания, сходы граждан. Заметим сразу, что понимая под консультативной демократией осуществление народовластия способами, для которых законодательно не предусмотрен механизм учета выраженного таким образом волеизъявления²¹⁷, к ее формам мы относим также публичные

²¹⁷ Комарова В.В. Механизм непосредственной демократии современной России (система и процедуры). М.: «Формула права», 2006. С. 32-33.

мероприятия, деятельность средств массовой информации, общественных объединений, открытые письма, общественную экспертизу и т.д. Все институты прямого народовластия являются средствами выражения общественного мнения, степень императивности результата которых предопределяется с учетом субъективной воли законодателя, что, впрочем, не меняет их предназначения – способствование выражению общественной позиции по публично-значимому вопросу.

Также к выделяемой группе конституционно-правовых путей выражения общественного мнения примыкают и институты представительной демократии, ведь народное представительство – это «... проявление свободы общества и отдельной личности в сфере опосредованного осуществления власти»²¹⁸. В частности, на парламентское выражение общественного мнения указывает и М. Дюверже²¹⁹.

Конституционно-правовой характер рассматриваемой группы путей выражения общественного мнения указывает на номинальное признание государством их особой значимости в политическом процессе в целом, наличие заложенного в них серьезного социально-политического потенциала. Данное обстоятельство обуславливает необходимость соблюдения при институционализации соответствующих путей выражения общественного мнения некоего абсолютного подхода с точки зрения максимального учета возможностей их реализации и гарантирования наступления обоснованно прогнозируемых юридических последствий.

Однако в конституционно-правовой практике нередко обнаруживаются проблемы в проведении обозначенного подхода.

Обозначим некоторые из них.

Ярким примером служит **институт референдума**, который на федеральном уровне из-за повышенной сложности процедуры реализации парализован для применения гражданами по соб-

²¹⁸ Масленникова С.В. Право граждан на народное представительство в Российской Федерации: Дис. ... канд. юрид. наук. М., 2001. С. 4.

²¹⁹ Дюверже М. Политические партии [пер. с фр. Зиминной Л.А.]. Москва: Гаудеамус: Академический Проект, 2013. С. 435.

ственной инициативе. Между тем, представляется, что среди всех институтов непосредственной демократии особую ценность имеет именно иницилируемый гражданами референдум. С одной стороны, он выступает в качестве способа выражения общественного мнения по важному для самого общества вопросу, придает высказанному общественному мнению высокую юридическую силу, превосходящую силу федерального закона (ч. 4 ст. 83 Федерального закона «О референдуме Российской Федерации»²²⁰), обеспечивает учет общественного мнения (ч. 3 ст. 83 Федерального закона «О референдуме Российской Федерации»). Если посмотреть с другой стороны, то инициирование гражданами референдума является признаком развития гражданского общества, самостоятельно ставящего перед собой и государственной властью вопросы. Рекомендации по изменению законодательства в данном случае очевидны.

Нельзя не упомянуть о **выборах** как конституционно-правовом способе выражения общественного мнения и проблемах, связанных с их нормативным регулированием в свете гарантий свободы выражения общественного мнения. В данной сфере можно обозначить множество направлений для работы, однако мы акцентируем внимание на некоторых из них.

Цель и предназначение выборов – формирование органов публичной власти. Их главная социально-политическая функция – быть средством легитимации публичной власти в лице представительных органов и избираемых должностных лиц. В сознательном гражданском обществе особое значение имеет рациональная легитимность органов публичной власти²²¹, предполагающая, что «население поддерживает (или отвергает) государственную власть, исходя прежде всего из собствен-

²²⁰ Федеральный конституционный закон от 28 июня 2004 г. № 5-ФКЗ (ред. от 22 декабря 2014 г.) «О референдуме Российской Федерации» // Собрание законодательства РФ. 2004. № 27. Ст. 2710.

²²¹ Большая юридическая энциклопедия. М.: Изд-во Эксмо, 2005. С. 278; Тихомирова Л.В., Тихомиров М.Ю. Юридическая энциклопедия. Издание 6-е / Под ред. М.Ю. Тихомирова. М.: Изд. Тихомирова М.Ю. 2009. С. 478.

ной оценки действий этой власти...»²²², а не опираясь лишь на традиции, авторитет или харизматические черты характера оцениваемых политических деятелей.

В идеале выборы призваны осуществлять первичную рациональную легитимацию власти²²³, которую питает *такое состояние конституционно-правовой регламентации и практики, когда выборы являются каналом полноценного выражения общественного мнения, а их результаты – отражением общественного мнения.*

Вместе с тем нормативное регулирование института выборов находится далеко от заданной цели.

Это проявляется, во-первых, в избранном законодателем типе избирательной системы, ограничивающей полноценное выражение общественного мнения избирателей и снижающей степень легитимности проводимых выборов.

Так, на федеральном и региональном уровне используется сочетание мажоритарной и пропорциональной систем²²⁴, где для пропорциональной составляющей применяется правило «жестких» списков. Учитывая, что формирование списков

²²² Чиркин В.Е. Легализация и легитимация государственной власти // Государство и право. 1995. № 8. С. 72.

²²³ Чиркин В.Е. Указ. соч. С. 72.

²²⁴ В соответствии с ч. 2, 3 ст.и 3 Федерального закона от 22 февраля 2014 г. (ред. от 24 ноября 2014 г.) № 20-ФЗ «О выборах депутатов Государственной Думы Федерального Собрания Российской Федерации» 225 депутатов Государственной Думы избираются по одномандатным избирательным округам (один округ – один депутат) и 225 депутатов Государственной Думы избираются по федеральному избирательному округу пропорционально числу голосов избирателей, поданных за федеральные списки кандидатов в депутаты Государственной Думы. Согласно ч. 4 ст. 4 Федерального закона от 6 октября 1999 г. (ред. от 6 апреля 2015 г.) № 184-ФЗ «Об общих принципах организации законодательных (представительных) и исполнительных органов государственной власти субъектов Российской Федерации» не менее 25 процентов депутатов законодательного (представительного) органа государственной власти субъекта Российской Федерации (в двухпалатном законодательном (представительном) органе государственной власти субъекта Российской Федерации – не менее 25 процентов одной из палат указанного органа) должны избираться по пропорциональной избирательной системе (За исключением выборов в законодательные (представительные органы) городов федерального значения – Москвы и Санкт-Петербурга).

кандидатов политической партией остается тайной за семью печатями, избиратели не могут повлиять на персональный состав партийного списка и расположение в нем кандидатов.

Более того, теперь на федеральных выборах при голосовании по спискам избиратели могут быть лишены одного из факторов, обуславливающих их выбор, — ориентации на личности кандидатов, внесенных в список и фигурирующих в избирательном бюллетене. Согласно ч. 5 ст. 79 Федерального закона от 22 февраля 2014 года «О выборах депутатов Государственной Думы Федерального Собрания Российской Федерации»²²⁵ избирательный бюллетень может в принципе не содержать фамилий, имен и отчеств зарегистрированных кандидатов, включенных в общефедеральные и региональные списки. Такое развитие событий потенциально имеет место быть по решению Центральной избирательной комиссии Российской Федерации в случае, если на выборах будут зарегистрированы более десяти федеральных списков кандидатов.

Таким образом, необходимый элемент демократического процесса голосования — индивидуализация кандидата (кандидатов) избирателем («выбор наиболее желательного или желательных для него»²²⁶) пропадает. В результате нельзя говорить ни о связи избирателя с депутатом, основанной на знании личности последнего, ни о доверии общества к парламенту в целом.

Когда речь идет о выборах в законодательные (представительные) органы власти субъекта Российской Федерации, то ситуация усугубляется в связи с *уровнем проведения выборов*. Конституционное воплощение идеи федерализма в части рассматриваемой проблематики требует, чтобы региональный парламент в своей деятельности выражал интересы населения и обеспечивал решение задач соответствующего субъекта Фе-

²²⁵ Федеральный закон от 22 февраля 2014 г. (ред. от 24 ноября 2014 г.) № 20-ФЗ «О выборах депутатов Государственной Думы Федерального Собрания Российской Федерации» // Собрание законодательства РФ. 2014. № 8. Ст. 740.

²²⁶ Чиркин В.Е. О пропорциональной избирательной системе с преференциальным вотумом // Журнал российского права. 2013. № 6. С. 80-81.

дерации. Указанные условия целеполагания регионального законодательного органа — область воздействия применяемой избирательной системы.

Однако когда в региональных парламентских выборах по пропорциональной избирательной системе могут участвовать только политические партии, являющиеся, в свою очередь, общероссийскими общественными объединениями, гарантировать реализацию интересов субъекта Федерации и его населения может оказаться затруднительным, что вызвано спецификой институциональной структуры политической партии и возможностями по выдвижению списка кандидатов. Ведь если у политической партии нет регионального отделения в субъекте Федерации, в котором она собирается выдвигать список кандидатов для участия в выборах в законодательный орган субъекта, решение о выдвижении списков кандидатов в депутаты соответствующего законодательного (представительного) органа государственной власти субъекта Российской Федерации принимается коллегиальным постоянно действующим руководящим органом политической партии (ч. 3.1 ст. 25 Федерального закона от 11 июля 2001 года № 95-ФЗ «О политических партиях»²²⁷ (далее — Закон № 95-ФЗ, Закон о политических партиях). (Заметим, что данное положение актуально также и для выдвижения политической партией кандидатов на должность главы субъекта Российской Федерации, а также при проведении муниципальных (!) выборов.) В отсутствие «ценза оседлости» для кандидатов в депутаты в подобной ситуации становится вероятным «заполнение» законодательного (представительного) органа государственной власти субъекта Федерации депутатами, которые ни юридически, ни фактически не связаны с соответствующим регионом и его избирателями.

В то же время на практике наличие у партий региональных отделений партий не гарантирует для последних самостоятель-

²²⁷ Федеральный закон от 11 июля 2001 г. № 95-ФЗ (ред. от 3 февраля 2015 г.) «О политических партиях» // Собрание законодательства РФ. 2001. № 29. Ст. 2950.

ность в определении выдвигаемых ими кандидатов (списков кандидатов) в законодательный орган государственной власти и на иные выборные должности субъекта Федерации. Так, например, в силу подп. «ж» п. 6.3 Устава ЛДПР конференция партии (высший руководящий орган регионального отделения ЛДПР) выдвигает указанных выше кандидатов и списки кандидатов, которые ей представляет Высший Советом ЛДПР (постоянно действующий руководящий орган партии, состоящий из нескольких человек)²²⁸.

Применительно к региональным выборам одним из способов разрешения указанной проблемы видится законодательное закрепление правила, согласно которому политическая партия может участвовать в выборах в законодательный орган субъекта Федерации, только если на территории данного субъекта зарегистрировано и действует региональное отделение соответствующей партии.

При этом в целях нивелирования названных негативных конституционно-правовых явлений при проведении и федеральных, и региональных парламентских выборов вместо пропорциональной избирательной системы с жесткими списками предлагается использовать *пропорциональную систему с преференциальным вотумом*²²⁹. При данной системе партии уже не могут определять порядковый номер кандидата в списке, а значит, утрачивают возможность прямого воздействия на результат выборов, а избиратели, наоборот, приобретают такую возможность. Таким образом, рациональная легитимность института выборов будет возрастать.

На уровне местного самоуправления, начиная с 2011 года (внесение изменений в Закон № 131-ФЗ) пропорциональная составляющая стала обязательной также и при проведении муниципальных выборов.

Предназначение местного самоуправления – обеспечение

²²⁸ Устав ЛДПР, принятый на XIII Съезде ЛДПР 13 декабря 2001 г., с изм. и доп. // <http://ldpr.ru/party/ustav/>

²²⁹ К слову сказать, преференциальное голосование практикуется в Ирландии, на Мальте и в Финляндии при проведении парламентских выборов.

местного интереса²³⁰, то есть, жизнедеятельности населения муниципальных образований²³¹, – требует от органов местного самоуправления быть максимально приближенными к населению и нацеленными на представление и реализацию интересов населения соответствующей территории с учетом исторических и местных традиций²³².

Однако политические партии – главные субъекты политической борьбы в условиях отечественной пропорциональной избирательной системы – в силу своего конституционно-правового статуса не ставят перед собой в качестве основной цели участие в решении вопросов местного значения в соответствии с особенностями конкретного муниципального образования²³³. Поэтому применение пропорциональной избирательной системы на муниципальных выборах может приводить к тому, что местный представительный орган, будучи призванным выражать мнение соответствующего территориального коллектива, вопреки этому, становится связанным, в первую очередь, мнением составляющих его политических сил, в то время как политические перипетии не естественный для уровня местного самоуправления компонент текущей жизни населения муниципального образования.

Кроме того, ввиду сложности обеспечения пропорцио-

²³⁰ Тимофеев Н.С. Местное самоуправление в системе государственных и общественных отношений. История и современность. Опыт России. М.: Изд-во МГУ, 2005. С. 28.

²³¹ Постановление Конституционного Суда Российской Федерации от 7 июля 2011 г. № 15-П «По делу о проверке конституционности положений ч. 3 ст. 23 Федерального закона «Об общих принципах организации местного самоуправления в Российской Федерации» и ч. 2 и 3 ст. 9 Закона Челябинской области «О муниципальных выборах в Челябинской области» в связи с жалобами Уполномоченного по правам человека в Российской Федерации и граждан И.И. Болтушенко и Ю.А. Гурмана» // Собрание законодательства РФ. 2011. № 29. Ст. 4557.

²³² Борисов И.Б., Игнатов А.В. Некоторые конституционно-правовые аспекты организации выборов по пропорциональной системе в представительные органы муниципальных образований // Конституционное и муниципальное право. 2011. № 9. С. 58–59.

²³³ Борисов И.Б., Игнатов А.В. Указ.соч. С. 56–63.

нальности при использовании пропорциональной избирательной системы на муниципальных выборах следует указать на проблему искажения волеизъявления избирателей²³⁴. Это означает, что результаты таких выборов не отражают общественное мнение, следовательно, не обеспечивают и его учет.

В силу уже названных выше причин особое беспокойство вызывает применение в муниципальных образованиях пропорциональной избирательной системы с закрытыми списками²³⁵.

В части взаимодействия депутатов и избирателей муниципального образования немаловажным видится аспект ответственности депутатов представительного органа муниципального образования перед населением, которая может быть реализована посредством применения института отзыва. При этом, как представляется, отзыв, будучи потенциальной мерой ретроспективной конституционно-правовой ответственности, стимулирует усиление и позитивной ответственности депутатов. Вместе с тем согласно ч. 2.1 ст. 24 Закона № 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 депутата не применяется.

Учитывая изложенное, полагаем, что местному уровню выборов в большей степени соответствует мажоритарная из-

²³⁴ П. 4.3 Постановления Конституционного Суда Российской Федерации от 7 июля 2011 г. № 15-П «По делу о проверке конституционности положений ч.3 ст. 23 Федерального закона «Об общих принципах организации местного самоуправления в Российской Федерации» и ч. 2 и 3 ст.9 Закона Челябинской области «О муниципальных выборах в Челябинской области» в связи с жалобами Уполномоченного по правам человека в Российской Федерации и граждан И.И. Болтушенко и Ю.А. Гурмана» // Собрание законодательства РФ. 2011. № 29. Ст. 4557.

²³⁵ См., например: Ч. 5 ст. 2 Закона Республики Калмыкия от 22 сентября 2009 г. № 124-IV-3 (ред. от 15 декабря 2014 г.) «О некоторых вопросах проведения выборов в органы местного самоуправления в Республике Калмыкия»; п. 3 ч. 1 ст. 6 Закона Республики Крым от 5 июня 2014 г. № 17-ЗРК «О выборах депутатов представительных органов муниципальных образований в Республике Крым» // СПС «КонсультантПлюс».

бирательная система, позволяющая избирателям иметь «своих» кандидатов в муниципальном представительном органе власти, которые бы выражали их общественное мнение и несли ответственность перед населением муниципального образования.

Конструктивный диалог как форма взаимодействия гражданского общества и государственной власти требует, чтобы, в том числе применительно к институту выборов, обеспечивалась свобода выражения *протестного общественного мнения*. В данной связи среди конституционно-правовых способов выражения общественного мнения вызывает вопросы степень легализации **графы «против всех кандидатов (списков кандидатов)»**.

Голосование «против всех» — единственный вид протестного голосования на выборах, подлежащий институционализации, могущий порождать конкретные публично-правовые последствия, и факт легализации которого прямо влияет на используемость любой иной формы протестного волеизъявления избирателя («голосование ногами», голосование за оппозиционных, за заведомо «непроходных» кандидата или партию, порча бюллетеня и т.д.). Конституционно-правовая ценность данного способа выражения общественного мнения подчеркивается в Постановлении Конституционного Суда РФ от 10 июня 1998 года № 17-П: «в условиях свободных выборов не безразличное, а негативное отношение избирателей ко всем зарегистрированным и внесенным в избирательный бюллетень по данному избирательному округу кандидатам, смысл которого заключается в том, что кандидатам отказывается представлять народ в выборных органах публичной власти»²³⁶.

В отсутствие возможности голосовать «против всех» неявка на выборы не может рассматриваться как альтернативный

²³⁶ Постановление Конституционного Суда Российской Федерации от 10 июня 1998 г. № 17-П «По делу о проверке конституционности положений п. 6 ст. 4, подп. «а» п. 3 и п. 4 ст. 13, п. 3 ст. 19 и п. 2 ст. 58 Федерального закона от 19 сентября 1997 г. «Об основных гарантиях избирательных прав и права на участие в референдуме граждан Российской Федерации» // Собрание законодательства РФ. 1998. № 25. Ст. 3002.

способ выражения избирателями недовольства всеми фигурирующими в избирательном бюллетене кандидатами, списками кандидатов²³⁷. *Юридически пассивное поведение несовместимо с деятельным характером гражданского общества.* В данном случае можно говорить, скорее о возникновении новой политико-правовой проблемы — рациональный политический абсентеизм. При этом институт голосования «против всех» способствует ее разрешению. Как отмечают исследователи, высокая степень электоральной активности «достигается сочетанием разных мотиваций, в том числе и негативных по отношению к институтам власти»²³⁸.

Графа «против всех», исчезнув из российской избирательной практики в связи со вступлением в силу Федерального закона от 12 июля 2006 года № 107-ФЗ²³⁹, начала свое возвращение в избирательное право с принятием Федерального закона от 4 июня 2014 года № 146-ФЗ²⁴⁰, правда, только на муниципальных выборах (ст. 6 Закона «Об основных гарантиях...»). В

²³⁷ Так, например, в заключении Комитета по законодательству и государственному строительству от 5 июня 2006 г., содержащем в целом положительный отзыв на проект Федерального закона № 302901-4 об исключении из избирательных бюллетеней графы «против всех», отмечается, что «... в большинстве демократических стран такая форма политического волеизъявления, как голосование «Против всех», практически не распространена. ... если избирателю не за кого голосовать, он просто не приходит на выборы».

²³⁸ Макаренко Б. Институты власти и российский избиратель: взаимовлияние через выборы // Российское общество: становление демократических ценностей? / Под ред. М. Макфола и А. Рябова. М.: Гендальф. 1999. С. 138.

Федеральный закон от 12 июля 2006 г. № 107-ФЗ «О внесении изменений в отдельные законодательные акты Российской Федерации в части отмены формы голосования против всех кандидатов (против всех списков кандидатов)» // Собрание законодательства Российской Федерации, 2006, № 29, ст. 3125.

²³⁹ Макаренко Б. Институты власти и российский избиратель: взаимовлияние через выборы // Российское общество: становление демократических ценностей? / Под ред. М. Макфола и А. Рябова. М.: Гендальф. 1999. С. 138.

²⁴⁰ Федеральный закон от 4 июня 2014 г. № 146-ФЗ «О внесении изменений в Федеральный закон «Об обеспечении конституционных прав граждан Российской Федерации избирать и быть избранным в органы местного самоуправления» и Федеральный закон «Об основных гарантиях избирательных прав и права на участие в референдуме граждан Российской Федерации» // Собрание законодательства РФ. 2014. № 23 Ст. 2931.

то же время законом субъекта Российской Федерации может быть предусмотрено, что на выборах в органы местного самоуправления строка «Против всех кандидатов» («Против всех списков кандидатов») в избирательном бюллетене не помещается (ч. 8 ст.63 Закона «Об основных гарантиях...»).

Указанное правовое регулирование представляется недостаточным, поскольку не охватывает ни региональный, ни федеральный уровни, а кроме того, допускает невключение в избирательный бюллетень на муниципальных выборах рассматриваемой графы. Это обстоятельство обуславливает низкую степень эффективности данной законодательной меры в обеспечении гражданского общества легальными путями выражения протестного общественного мнения в процессе голосования. Полагаем, что присутствие графы «против всех кандидатов» («против всех списков кандидатов») необходимо в избирательном бюллетене на любых выборах: муниципальных, региональных, федеральных.

Стоит сказать и о проблемах правового регулирования еще одного императивного института непосредственной демократии — **института отзыва** избирателями выборного должностного лица. Выступая мерой конституционно-правовой ответственности, установление которой входит в дискреционные полномочия законодателя²⁴¹, с точки зрения своей сущности отзыв выборного должностного лица избирателями является способом выражения общественного мнения, заключающим в себе прямое протестное волеизъявление населения (то есть *протестного общественного мнения*).

Институт отзыва депутата или выборного должностного лица избирателями является средством контроля избирателей

²⁴¹ Постановление Конституционного Суда Российской Федерации от 7 июня 2000 г. № 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» // Собрание законодательства РФ. 2000. № 25. Ст. 2728.

за осуществлением ими своих полномочий²⁴², а значит, – одним из инструментов гражданского общества, позволяющим сдерживать публичную власть. Грамотная имплементация института отзыва в отечественное законодательство может способствовать решению проблемы «слишком свободного» мандата депутата, на деле часто не персонифицированного ввиду применения пропорциональной избирательной системы, не связанного с избирателями ни психологически, ни их интересами, не несущего перед избирателями юридической ответственности, ни позитивной, ни негативной.

Однако воплощенная в законодательстве²⁴³ и поддержанная Конституционным Судом Российской Федерации²⁴⁴ концепция института отзыва представляется спорной и противоречащей его сущности и предназначению. В соответствии с данной концепцией, во-первых, отзыв должен быть юридически обоснованным (основанием для отзыва может служить только конкретное правонарушение), и реализация гражданами инициативы по отзыву ставится под условие признания

²⁴² Комарова В.В. Указ. соч. С. 239.

²⁴³ Ч. 7.1 -7.4 ст. 19 Федерального закона от 6 октября 1999 г. № 184-ФЗ (ред. от 29 июня 2015 г.) «Об общих принципах организации законодательных (представительных) и исполнительных органов государственной власти субъектов Российской Федерации» // Собрание законодательства РФ. 1999. № 42. Ст. 5005; ст. 24, п. 9 ч. 6 ст. 36, п. 8 ч. 10 ст. 40, ч. 3 ст. 45, ч. 2 ст. 71 Федерального закона от 6 октября 2003 г. № 131-ФЗ (ред. от 29 июня 2015 г.) «Об общих принципах организации местного самоуправления в Российской Федерации».

²⁴⁴ Постановление Конституционного Суда Российской Федерации от 7 июня 2000 г. № 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» // Собрание законодательства РФ. 2000. № 25. Ст. 2728; Постановление Конституционного Суда Российской Федерации от 2 апреля 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» // Собрание законодательства РФ. 2002. № 14. Ст. 1374.

судом совершения выборным лицом правонарушения.

Вместе с тем квалификация отзыва как меры конституционно-правовой ответственности выборного лица перед избирателями требует принципиально иного подхода.

Данный вывод следует, во-первых, из характеристики конституционно-правовой ответственности как ответственности политической, основанием для наступления которой не всегда является правонарушение²⁴⁵. Речь может идти об общей негативной оценке гражданами деятельности депутата, избранного должностного лица (например, при несоблюдении предвыборной программы партии, выдвинувшей кандидата). Недаром Конституционный Суд РФ называет главной причиной отзыва должностного лица утрату доверия избирателей²⁴⁶. По мнению некоторых исследователей, такое основание наиболее точно отражает неудовлетворительную оценку всей работы выборного должностного лица гражданами²⁴⁷.

А, во-вторых, избирательный корпус как субъект, самостоятельно, непосредственным волеизъявлением наделивший конкретное выборное лицо властными полномочиями, вправе так же самостоятельно своим решением лишить это выборное лицо полномочий. Тезис Конституционного Суда РФ о недопустимости субъективной оценки избирателями (без посредничества судебных органов) деятельности выборного должност-

²⁴⁵ См., напр.: Авакьян С.А. Конституционное право России. Учебный курс: учеб. пособие. В 2 т. Том 1. М.: Норма-ИНФРА-М. 2014. С. 103-107.

²⁴⁶ П. 5 мотивировочной части Постановления Конституционного Суда Российской Федерации от 2 апреля 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» // Собрание законодательства РФ. 2002. № 14. Ст. 1374.

²⁴⁷ Кондрашев А.А. Конституционно-правовая ответственность депутата законодательного органа государственной власти, представительного органа местного самоуправления в РФ: основания классификации и проблемы реализации // Российский юридический журнал. 2011. № 1. С. 139.

ного лица²⁴⁸ идет вразрез с пониманием принципа народного суверенитета, конституционно-правовой ценностью общественного мнения. При этом опасения о злоупотреблении отзывом субъектами его инициирования и применения, на наш взгляд, полностью нивелируются усложненностью процедуры отзыва и принятием окончательного решения большинством избирателей, добросовестность которых презюмируется.

Помимо затронутой проблемы юридической конструкции института отзыва выборного должностного лица, в текущем нормативном регулировании можно отметить и некоторые другие требующие устранения недостатки, в частности: фактическая невозможность осуществления отзыва в виду сложности и громоздкости (по времени и количеству мероприятий) установленной законодателем процедуры²⁴⁹; размытость формулировок критериев правонарушений (использование законодателем так называемых «оценочных понятий»), подлежащих установлению судом и служащих основанием для отзыва выборного должностного лица²⁵⁰; упомянутая выше невозмож-

²⁴⁸ П.5 мотивировочной части Постановления Конституционного Суда Российской Федерации от 2 апреля 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» // Собрание законодательства РФ. 2002. № 14. Ст. 1374.

²⁴⁹ См., напр.: Авакьян С.А. Конституционное право России. Учебный курс: Учеб. пособие. В 2 т. Том 1. М.: Норма-ИНФРА-М, 2014. С. 444-450; Том 2. М.: Норма-ИНФРА-М. 2014. С. 833; Докторова А.Т. К вопросу об отзыве должностного лица субъекта Российской Федерации // Государственная власть и местное самоуправление. 2013. № 3. С. 13-17; Шугрина Е.С. Законодательство о местном самоуправлении: анализ состояния и тенденции развития // Муниципальное право. 2014. № 4. С. 2-19; Трофимова Г.А. Проблемы правовой регламентации института отзыва // Государственная власть и местное самоуправление. 2014. № 8. С. 13-17.

²⁵⁰ См. напр.: Сизых Ю.А. Отдельные аспекты целесообразности использования оценочных понятий в процедуре отзыва высшего должностного лица субъекта Российской Федерации // Конституционное и муниципальное право. 2014. № 6. С. 33-37.

ность осуществления отзыва местных депутатов, избранных по пропорциональной системе, и в этой связи полный отказ законодателя от использования института отзыва в тех муниципальных образованиях, где применяется пропорциональная либо смешанная избирательная система, и т.д.

Что касается реализации гражданами **права на объединение** как конституционно-правовом пути выражения общественного мнения, то здесь можно выделить две группы проблем: 1) затрагивающие возможности граждан по созданию тех или иных общественных объединений; 2) связанные с функционированием определенных видов (типов) общественных объединений.

Презюмируется, что граждане создают общественное объединение, когда стремятся реализовывать, защищать, культивировать некий общий, разделяемый ими постоянный интерес в общественно-политической сфере. По этой причине факт свободного создания общественного объединения является своего рода способом выражения общественного мнения и подлежит защите. Однако данный способ нельзя считать самодостаточным, поскольку учреждение общественного объединения не самоцель; цель кроется в его деятельности. Вместе с тем *процедура создания общественного объединения является лакмусовой бумажкой, позволяющей выявить зрелость общего интереса, свидетельствующего о действительном, а не мнимом, наличии общественного мнения.* Поэтому в зависимости от вида и типа²⁵¹ общественного объединения процедура его создания должна содержать определенные «барьеры», степень преодолимости которых пропорциональна роли в жизни общества, которую отводит государство общественному объединению.

Если говорить о политических партиях, то они в Российской Федерации единственный вид общественных объединений, которым законом отведена функция участия в политической жизни государства и общества на всех уровнях

²⁵¹ Говоря о типах общественных объединений, автор подразумевает их фактическое деление на политические и неполитические.

осуществления власти (ч. 1 ст. 3 Закона о политических партиях), что требует от учредителей и участников таких общественных объединений повышенной ответственности в части выражения и формирования общественного мнения. Политическая партия в силу своего предназначения должна иметь собственную идеологическую платформу (суть проявление зрелого общественного мнения по принципиальным вопросам развития государства и общества), иначе партия не может играть созидательную роль в функционировании политической системы общества. *Поэтому процедура создания политических партий не может являться «облегченной», приводящей к бесконтрольному росту числа неконкурентоспособных партий или партий с мнимыми целями, хотя она не должна быть и дискриминирующей.*

Между тем, до сих пор в правовом регулировании процесса создания политических партий не удалось избежать крайностей.

В первоначальной редакции Закона о политических партиях заключалось адекватное, на наш взгляд, требование к численности политической партии — не менее 10000 членов. Вследствие изменений, внесенных в данный закон в 2004 года²⁵², минимальное число членов политической партии было увеличено до 50000, что привело к ликвидации значительного количества действующих политических партий и резкому снижению уровня политической конкуренции. С 2009 года²⁵³ был взят курс на планомерное, однако, незначительное уменьшение минимального числа членов партии — до 40000. В 2012 году²⁵⁴ произошли резкие и неоднозначные изменения: теперь

²⁵² Федеральный закон от 20 декабря 2004 г. № 168-ФЗ «О внесении изменений в Федеральный закон «О политических партиях» // Собрание законодательства РФ. 2004. № 52 (ч. 1). Ст. 5272.

²⁵³ Федеральный закон от 28 апреля 2009 г. № 75-ФЗ «О внесении изменений в Федеральный закон «О политических партиях» в связи с поэтапным снижением минимальной численности членов политических партий» // Собрание законодательства РФ. 2009. №18 (1 ч.). Ст. 2155.

²⁵⁴ Федеральный закон от 2 апреля 2012 г. № 28-ФЗ «О внесении изменений в Федеральный закон «О политических партиях» // Собрание законодательства РФ. 2012. № 15. Ст. 1721.

для создания политической партии достаточно всего лишь 500 граждан (п. «б» ч. 2 ст. 3 Закона о политических партиях). В результате по состоянию на 1 января 2015 года в Российской Федерации зарегистрировано 76 политических партий, концептуальная идеологическая разнонаправленность и потенциальная конструктивность участия в политической жизни которых вызывает сомнения.

Абсолютное большинство зарегистрированных партий не имеют содержательной программы²⁵⁵ (а ведь ее предназначение близко к наказаниям избирателей²⁵⁶), не проводят работу с избирателями в межвыборный период, не имеют собственного Интернет-сайта, который бы мог позволить избирателям ознакомиться с основными документами и деятельностью партии. Иначе говоря, партии неизвестны избирателю и не взаимодействуют с ним. Таким образом, доверие граждан к институту политических партий может быть утрачено, а инструментарий гражданского общества в этой связи деформирован и стать непригодным для адекватного применения.

Однако, сказанное нельзя отнести исключительно к проблемам создания политических партий. Немаловажную роль играют также вопросы функционирования политической партии, восходящие к *проблеме ответственности политических партий перед обществом* как субъектов, призванных на общегосударственном уровне выражать и формировать общественное мнение. Так, С.А. Авакьян подчеркивает, что политические партии, *«включая в себя лишь часть граждан, ... не могут считать себя свободными от общества в целом. Они подотчетны народу»*²⁵⁷.

Поскольку уровень развития гражданского общества и

²⁵⁵ Один из ярких примеров – программа политической партии «Партия родителей будущего» // <http://minjust.ru/ru/press/news/ustav-i-programma-obshchestvennaya-organizaciya-politicheskaya-partiya-partiya-roditeley>

²⁵⁶ Нудненко Л.А. Конституционно-правовой статус депутата законодательного органа государственной власти в Российской Федерации. СПб.: Издательство «Юридический центр Пресс». 2004. С. 92.

²⁵⁷ Авакьян С.А. Конституционно-правовой статус политических партий в России: учебное пособие. М.: Норма: ИНФРА-М, 2011. С. 18.

демократии в целом в Российской Федерации не обеспечивает ответственного подхода граждан к реализации права на объединение в политические партии, считаем целесообразным принятие законодательных мер, стимулирующих именно такой подход. Поэтому российское законодательство о политических партиях, которое не содержит требований к предвыборной программе политической партии, умалчивает о конструктивной политической деятельности, о взаимодействии партий с избирателями в межвыборный период и т.д., нуждается в заполнении соответствующих пробелов.

В ряде случаев проблема обеспечения свободы выражения общественного мнения проявляется в том, что законодательство не раскрывает процедуру реализации конкретного конституционно-правового способа, однако закрепляет сам факт его существования. В качестве примера можно привести **институт всенародных обсуждений** (п. 6 ст. 119 Регламента Государственной Думы Федерального Собрания Российской Федерации²⁵⁸).

Касаясь институтов представительной демократии в качестве конституционно-правовых путей выражения общественного мнения, хотелось бы указать на **проблему экономии народного представительства** на примере некоторых элементов статуса **главы муниципального образования**, который, будучи избранным населением, обладает представительным характером и является органом выражения общественного мнения.

(Сразу следует оговориться, что, по нашему мнению, не только коллегиальные²⁵⁹, но и единоличные выборные органы

²⁵⁸ Постановление Государственной Думы Российской Федерации от 22 января 1998 г. № 2134-II ГД (ред. от 2 июля 2014 г.) «О Регламенте Государственной Думы Федерального Собрания Российской Федерации» // Собрание законодательства РФ. 1998. № 7. Ст. 801.

²⁵⁹ Некоторые ученые полагают, что представительным характером обладают исключительно коллегиальные органы. См., напр.: Богданова Н.А. К вопросу о понятии и моделях народного представительства в современном государстве // Проблемы народного представительства в Российской Федерации / Под ред. С.А. Авакьяна. М.: Изд-во МГУ. 1998. С. 13; Арутюнян А.Ш. Президент и представительная власть: правовые проблемы взаимоотношений // Проблемы

являются органами народного представительства²⁶⁰. Народный суверенитет как принцип осуществления публичной власти в государстве в целом предполагает, что любой орган, избранный народом, будет представительным. Отстаиваемая позиция также следует из вытекающего из принципа народного суверенитета принципа ответственности выборного должностного лица перед избирателями и необходимость связанности такого лица в его деятельности интересами населения²⁶¹. Таким образом, представительный характер и обусловленная им позитивная ответственность органа власти предопределяются фактом его избрания народом.)

Согласно п. 1 ч. 2 ст. 36 Федерального закона «Об общих принципах организации местного самоуправления в Российской Федерации» в редакции 2014 году²⁶² глава муниципального образования в соответствии с законом субъекта Российской Федерации и уставом муниципального образования избирается либо на муниципальных выборах, либо – представительным органом муниципального образования из своего состава. С сугубо теоретических позиций трудно отрицать представи- народного представительства в Российской Федерации / Под ред. С.А. Авакьяна. М.: Изд-во МГУ, 1998. С. 104; Гранкин И.В. Парламент России. М., 1999. С. 23-25; Масленникова С.В. Указ. соч. С. 34-35; Садовникова Г.Д. Представительная демократия: от идеи к реализации. М.: Издательство гуманитарной литературы, 2011. С. 38-39.

²⁶⁰ Такую точку зрения уже высказывали, напр.: Авакьян С.А. Проблемы народного представительства в Российской Федерации // Проблемы народного представительства в Российской Федерации / Под ред. С.А. Авакьяна. М.: Изд-во МГУ. 1998. С. 5; Астафичев П.А.. Народное представительство в современной России: проблемы теории и правового регулирования: Автореф. дис. ... докт. юрид. наук. М., 2006. С. 11; Комарова В.В. Механизм непосредственной демократии современной России (система и процедуры). М.: «Формула права», 2006. С. 22.

²⁶¹ См. напр.: Авакьян С.А. Публичная власть и представительство: организационные, социальные и персоналистские начала (конституционно-правовой взгляд) // Конституционное и муниципальное право. 2014. № 11. С. 5.

²⁶² Федеральный закон от 23 июня 2014 г. № 165-ФЗ «О внесении изменений в Федеральный закон «Об общих принципах организации местного самоуправления в Российской Федерации» и отдельные законодательные акты Российской Федерации» // Собрание законодательства Российской Федерации, 30 июня 2014 г., № 26, ст. 3371.

тельный характер данного органа и при его избрании местным представительным органом власти.

Однако Федеральным законом от 3 февраля 2015 года № 8-ФЗ²⁶³ введен еще один способ избрания главы муниципального образования — «представительным органом муниципального образования из числа кандидатов, представленных конкурсной комиссией по результатам конкурса». Ч. 2.1 Закона № 131-ФЗ определяют общий порядок проведения такого конкурса и состав конкурсной комиссии, половина членов которой назначается представительным органом муниципального образования, а другая половина — высшим должностным лицом субъекта Российской Федерации.

Таким образом, при реализации последней модели население муниципального образования отстраняется от участия в определении кандидатуры будущего главы муниципалитета, даже формально теряющего представительный характер, вследствие чего такой канал выражения общественного мнения, как посредством главы муниципального образования, фактически нивелируется. Подобная ситуация противоречит заложенной в Конституции идее гарантирования свободы общественного мнения.

Б. Допускаемые, то есть не запрещенные законом и находящиеся в поле действия норм конституционного права, пути выражения общественного мнения представляют собой довольно интересную группу. Соответствующая ниша образуется либо потому, что практика правового регулирования не успевает рефлектировать вслед за вновь возникающими способами реагирования гражданского общества на волнующие ее проблемы, или вовсе от власти не требуется предпринимать каких-либо регулятивных действий, либо потому что конкретный путь выражения общественного мнения намеренно не вводит-

²⁶³ Федеральный закон от 3 февраля 2015 г. № 8-ФЗ «О внесении изменений в ст. 32 и 33 Федерального закона «Об основных гарантиях избирательных прав и права на участие в референдуме граждан Российской Федерации» и Федеральный закон «Об общих принципах организации местного самоуправления в Российской Федерации» // Собрание законодательства РФ. 2015. № 6. Ст. 886.

ся в ряд предметов конституционно-правового регулирования с целью «не замечать».

К рассматриваемым способам выражения общественного мнения можно отнести институт политической оппозиции, который в России не получил пока специального конституционно-правового закрепления, вследствие чего на практике можно реализовать лишь отдельные элементы оппозиционного поведения. В данную группу будут входить и контрманифестации как отличающиеся по целевой направленности и принципам проведения от ординарных публичных мероприятий способы выражения общественного мнения. Сюда же включаются праймериз (предварительное голосование) и явление лоббизма.

Очевидно, что «теневой» статус приведенных в примерах способов выражения общественного мнения негативно сказывается на развитии гражданского общества, которое лишено гарантий эффективного использования этих значимых механизмов воздействия на текущий политический процесс. Задачей законодателя в этой связи является институционализация таких способов выражения общественного мнения в соответствии с их предназначением и конституционными моделями.

Для наглядности акцентируем внимание на **парламентской оппозиции в России**.

Поскольку мнение незначительной части общества (меньшинства), подпадающей под признаки субъекта общественного мнения, по вопросу, который имеет важное публичное значение, также является общественным, то политическая оппозиция, включая парламентскую, представляет собой самостоятельный канал выражения общественного мнения.

Ценность такого способа выражения общественного мнения заключается в возможности донесении до общественности принципиально иного взгляда на пути развития государства и общества, на стоящие перед государством и обществом цели и/или средства их достижения. Деятельная политическая оппозиция, таким образом, позволяет осознать наличие прин-

ципа идеологического и политического многообразия – одного из существенных факторов гражданского общества²⁶⁴. В этой связи можно утверждать, что развивая институт политической оппозиции, мы одновременно работаем и над формированием гражданского общества.

Парламентская оппозиция от иных видов политической оппозиции отличается, в первую очередь, местом осуществления своей деятельности – законодательный орган. Однако ее влияние выходит далеко за его пределы. Парламентская оппозиция – многофункциональный институт представительной демократии.

Во-первых, она выполняет функцию политического представительства электорального меньшинства. Во-вторых (что вытекает из первого), – функцию обеспечения легитимности избранного депутатского корпуса²⁶⁵. То есть справедливо утверждение В.Е. Чиркина о том, что «институционализация оппозиции укрепляет стабильность государственной власти»²⁶⁶. В-третьих, парламентская оппозиция по своей природе призвана быть политическим противовесом, осуществлять так называемую «контр-власть» (*le contre-pouvoir politique*), то есть «контролировать стоящее у власти большинство, вступать с ним в противоречия и предлагать альтернативные политические решения»²⁶⁷. Ведь демократически принятое решение – это решение не большинства, а принятое с учетом всех мнений. В-четвертых, наличие оппозиции в парламенте позволяет поддерживать политическую конкуренцию в межфракционной дискуссии²⁶⁸.

²⁶⁴ Авакьян С.А. Конституционное право России. Учебный курс: Учеб. пособие. В 2 т. Том 1. С. 494.

²⁶⁵ Nabli Béligh, *L'opposition parlementaire : un contre-pouvoir politique saisi par le droit* // *Pouvoirs*, 2010/2, n° 133. P. 127.

²⁶⁶ Чиркин В.Е. Легализация и легитимация государственной власти // *Государство и право*. 1995. № 8.

²⁶⁷ Nabli Béligh, *Op.cit.*, p. 127.

²⁶⁸ Васильева С.В. Политическая оппозиция как комплексный правовой институт конституционного права // *Современные проблемы конституционного и муниципального строительства: опыт России и зарубежных стран: Материалы*

Функция «политического противовеса» сугубо практическая, и о ней следует поговорить подробнее. А именно, *без участия политической оппозиции не представляется реальным осуществление эффективного парламентского контроля*. Доминирование в высших законодательном и исполнительном органах власти одной политической силы порождает противоречащую правовым принципам ситуацию: парламентское большинство часто выступает судьей в собственном деле, что влечет за собой необъективность и бессмысленность контрольных процедур. Поэтому видится рациональной постановка качества парламентского контроля в зависимости от результативности работы оппозиционного меньшинства по сдерживанию большинства. В этой связи будет уместным говорить и о том, что парламентская оппозиция является особым субъектом парламентского контроля, а «парламентский контроль представляет собой узкую специальную сферу деятельности политического меньшинства»²⁶⁹.

Изложенное выше свидетельствует о том, что статус парламентской оппозиции может и должен быть гарантирован законодательно. Во многих зарубежных странах основы правового положения парламентской оппозиции получили закрепление даже на конституционном уровне (например, Конституция Французской Республики 1958 года, Конституция Португалии 1976 года, Конституция Бразилии 1988 года, Конституция Колумбии 1991 года).

В то же время в России парламентская оппозиция не наделена каким-либо специальным правовым статусом. Отсутствует и косвенное юридическое обеспечение осуществления отечественной парламентской оппозицией (при ее наличии) своей деятельности: Регламент Государственной Думы Российской Федерации не содержит гарантий ни соблюдения принципа

международной научной конференции. Юридический факультет МГУ им. М.В. Ломоносова. Москва, 10-13 марта 2010 года / отв. ред. С.А. Авакьян. М.: «Издательский дом РоЛИКС», 2010. С. 93.

²⁶⁹ Васильева С.В. Конституционно-правовой статус политической оппозиции. М.: Институт права и публичной политики, 2010. С. 34.

политической пропорциональности при определении председателей комитетов и комиссий, их персонального состава, при избрании заместителей Председателя Государственной Думы РФ, членов Совета Государственной Думы РФ, ни обеспечения прав политического меньшинства в законодательном процессе и в парламентских контрольных процедурах.

В этой связи парламентской оппозиции приходится довольствоваться «общими» методами, совпадающими с инструментами парламентского контроля (в широком смысле слова): например, реализация права законодательной инициативы, внесение альтернативного законопроекта, депутатский запрос, инициирование выражения недоверия Правительству, парламентского расследования, обращение в Конституционный Суд РФ. Однако перечисленные методы не всегда являются доступными для парламентской оппозиции (так, инициировать выражение недоверия Правительству, обратиться в Конституционный Суд может группа депутатов численностью *не менее одной пятой* от общего числа депутатов Государственной Думы (п.2 ст. 149 Регламента Государственной Думы РФ, ч. 2 ст. 125 Конституции РФ) и результативными сообразно целям оппозиции.

Не менее ярким и актуальным примером является **институт праймериз**, который, будучи применяемым в отечественной избирательной практике, до сих пор находится за пределами законодательного регулирования.

Предварительное голосование, проводимое партиями до начала официальной избирательной кампании с целью определения кандидатов (списков кандидатов) от партии на грядущих выборах, является самостоятельным каналом выражения общественного мнения. В общесоциальном смысле праймериз направлены на *решение проблемы юридических возможностей избирателей влиять на формируемый партией список кандидатов*.

В данной связи нужно указать, что Законом о политических партиях процесс формирования списков кандидатов урегулирован фрагментарно: назван лишь способ выдвижения

списка кандидатов – тайным голосованием на съезде политической партии, а детали, определяющие порядок выдвижения, должны содержаться в уставе политической партии (п. «и» ч. 2 ст. 21, ч.1 ст. 25, ч. 4 ст. 25 Закона № 95-ФЗ). Анализ уставов некоторых зарегистрированных по состоянию на апрель 2015 года политических партий²⁷⁰ позволяет сделать вывод, что общий принцип деятельности политических партий по формированию списка кандидатов, выдвигаемого на выборах, таков: список формируется узкой группой лиц, составляющих центральный постоянно действующий руководящий орган политической партии, а затем «ратифицируется» съездом или конференцией. *При этом не только избиратели, но и даже рядовые члены партии в основной своей массе отстранены от участия в формировании таких списков.*

Однако демократический потенциал праймериз не исчерпывается правом избирателей повлиять на процесс формирования политической партией выдвигаемого ею списка кандидатов. Конституционно-правовая ценность предварительного голосования в случае его институционализации состоит также в естественном и планомерном воспитании рационально действующего избирателя, в демократизации функционирования политических партий путем превенции их бюрократической консервации и зависимости от одного политического лидера, в стимулировании политических партий в целом и партийных деятелей в частности к конструктивной работе с избирателями в межвыборный период.

Обозначенный спектр вопросов может быть разрешим с помощью праймериз только в том случае, если праймериз действительно являются каналом выражения общественного мнения

²⁷⁰ См., напр., уставы политических партий: Устав политической партии «Патриоты России» (<http://www.patriot-rus.ru/dokumentyi/ustav.html#p9>) ; Устав ЛДПР, принятый на XIII Съезде ЛДПР 13 декабря 2001 г., с изм. и доп. // <http://ldpr.ru/party/ustav/> ; Устав КПРФ // <http://kprf.ru/party/charter> ; Устав политической партии «Яблоко» // <http://www.yabloko.ru/Union/ustav.html#13> ; Устав политической партии «Республиканская партия России – партия народной свободы» // <http://svobodanaroda.org/about/docs/charter.php> ; Устав политической партии «Правое дело» // <http://pravodedelo.ru/party/charter/> и т.д.

(мнения избирателей) и отражают такое мнение. Это возможно, если к участию в праймериз допускается широкий круг избирателей, а проведение праймериз и их результаты являются обязательными для политических партий.²⁷¹

Таким образом, институт предварительного голосования и требуемые конституционным правом особенности его проведения должны стать предметом законодательного регулирования. Оставление праймериз в рядах путей выражения общественного мнения, «не замечаемых» законодателем, может привести к злоупотреблениям в их использовании политическими партиями и к созданию очередного имитирующего демократические процедуры механизма, что, в свою очередь, негативно отражается на развитии гражданского общества.

Переходной между второй и третьей группами путей выражения общественного мнения следует выделить подгруппу способов, которые не запрещены законодательством, но и не санкционированы, и ввиду отсутствия их нормативного закрепления и процедуры реализации не могут применяться. К таковым, может быть отнесена законодательная (правотворческая) инициатива граждан Российской Федерации²⁷².

В. Третья группа исследуемых путей выражения общественного мнения объединяет в себе способы выражения общественного мнения, которые запрещены законодательством.

Разумеется, свобода общественного мнения, исходя из объективно требуемого в цивилизованном обществе сосуществования свободы и ответственности во всяких общественных отношениях, включая правоотношения, должна иметь и имеет внутренние границы ее осуществления (пределы) и несет по-

²⁷¹ Позиция автора по вопросам институционализации праймериз детально представлена в статье: Величинская Ю.Н. Праймериз: демократическая ценность, проблемы применения в отечественной избирательной практике, перспективы институционализации // Конституционное и муниципальное право. 2015. № 8. С. 29-36.

²⁷² Законодательная инициатива граждан предусмотрена, например, ст. 99 Конституции Республики Беларусь и Законом Республики Беларусь от 26 ноября 2003 г. № 284-З «О порядке реализации права законодательной инициативы гражданами Республики Беларусь» // СПС «СоюзПравоИнформ».

тенциальные законные ограничения. Границы свободы выражения мнений определены международными нормативными правовыми актами (например, ст.19 Международного пакта о гражданских и политических правах²⁷³, ч. 2 ст.10 Европейской конвенции о защите прав человека и основных свобод²⁷⁴), а также содержатся в Конституции Российской Федерации (ч.3 ст. 13, ч. 3 ст. 17, ч. 2, 3 ст. 29, ч.3 ст. 32).

Однако особого внимания требуют такие пути выражения общественного мнения, которые, являясь конституционными по своей природе (прямо вытекают из норм Основного Закона, согласуются со всеми его положениями и призваны опосредовать коренные взаимоотношения в системе «личность-общество-государство»), тем не менее, запрещены текущим законодательством под угрозой наступления юридической ответственности.

Применительно к Российской Федерации в пределах данной группы ярким примером являются спонтанные манифестации, организация и участие в которых влечет за собой административное взыскание (ч. 2, 7 ст. 20.2, ст. 20.2.2 Кодекса Российской Федерации об административных правонарушениях²⁷⁵), а при совокупности обстоятельств — и конституционно-правовую ответственность (п. 1.1 ч. 2 ст. 5 Федерального закона от 19 июня 2004 года № 54-ФЗ «О собраниях, митингах, шествиях, демонстрациях и пикетированиях»²⁷⁶). Также здесь можно назвать запрещенное отечественным избирательным законодательством самостоятельное за свой счет, вне связи с избирательным фондом какого-либо кандидата или

²⁷³ Международный Пакт от 16 декабря 1966 г. «О гражданских и политических правах» // Бюллетень Верховного Суда РФ. 1994. № 12.

²⁷⁴ Конвенция о защите прав человека и основных свобод (Заключена в г. Рим 4 ноября 1950 г.) // Собрание законодательства РФ. 2001. № 2. Ст. 163.

²⁷⁵ Кодекс Российской Федерации об административных правонарушениях от 30 декабря 2001 г. (ред. от 8 июня 2015 г.) // Собрание законодательства Российской Федерации, 7 января 2002 г., № 1 (ч. 1), ст. 1.

²⁷⁶ Федеральный закон от 19 июня 2004 г. № 54-ФЗ (ред. от 2 мая 2015 г.) «О собраниях, митингах, демонстрациях и пикетированиях» // Собрание законодательства РФ. 2004. № 25. Ст. 2485.

избирательного объединения, осуществление гражданами и их объединениями предвыборной агитации. Рассмотрим эти примеры подробнее.

Публичные мероприятия по своей сущности являются средством выражения общественного мнения, позволяющим привлечь внимание широкой общественности и органов власти к поднимаемым на них проблемам. Часто *манифестации* — *первый инструмент*, к использованию которого прибегает гражданское общество, реагируя на те или иные политические решения, демонстрируя свою позицию по социально значимому вопросу.

Особое место среди типов публичных мероприятий занимают **спонтанные манифестации**, которые можно определить как выступающие немедленной реакцией граждан на те или иные события общественной и политической жизни мирные публичные мероприятия, организация и проведение которых не требуют отлагательств (поскольку в противном случае манифестация теряет смысл), в связи с чем заблаговременное уведомление властей о таких мероприятиях объективно невозможно.

Право на проведение спонтанной манифестации является одним из стандартов свободы собраний в смысле ст. 11 Конвенции.²⁷⁷ Однако спонтанная манифестация в отсутствие предварительного уведомления властей может быть оправдана только при общих условиях мирности и законности действий ее участников, и специальном условии — необходимости немедленной реакции общественности на событие социальной, политической жизни, в то время как всякое промедление лишает соответствующую реакцию смысла.²⁷⁸

²⁷⁷ Свобода мирных собраний в практике Европейского Суда и Комиссии по правам человека: сб. решений и постановлений / С.С. Дикман, К.И. Терехов; под общ. ред. С.С. Дикмана. М.: РИО «Новая юстиция», 2011. С. 8.

²⁷⁸ Эти условия сформулированы в Постановлениях Европейского Суда по правам человека. См., напр.: Постановление Европейского суда по правам человека от 17 июля 2007 г. по делу «Букта и другие против Венгрии (Bukta and Others v. Hungary)» (жалоба № 25691/04), п. 35, 36.; Постановление Европейского суда по правам человека от 3 мая 2007 г. по делу «Бачковски и другие против Польши (Bączkowski and Others v. Poland)» (жалоба № 1543/06), п. 82.

Ввиду указанного можно отметить тенденцию, актуальную на сегодняшний день для большинства европейских государств: там, где законодательство прямо не запрещало любые несанкционированные манифестации, но вместе с тем умалчивало о спонтанных публичных мероприятиях, последние приобретают правовые гарантии в силу соответствующих решений конституционных судов.²⁷⁹

Исходя из ч. 4 ст. 15 Конституции РФ положения Европейской конвенции, в том числе в истолковании Европейского Суда по правам человека, являются составной частью ее правовой системы. Кроме того, положения ст. 31 Конституции РФ, гарантирующей гражданам право собираться мирно, без оружия, проводить собрания, митинги и демонстрации, шествия и пикетирование, так же открыты для подобного толкования: в них не содержится требование о реализации гражданами данного права в соответствии со специальным законом, что является формальным основанием для непосредственного применения конституционной нормы²⁸⁰ и проведения на ее основе спонтанных манифестаций. По замечанию Ю.А. Дмитриева, данная статья Конституции РФ в принципе устанавливает «только один критерий ограничения митинговой активности граждан – мирный характер публичных мероприятий»²⁸¹.

²⁷⁹ Подробнее об этом см.: Вашкевич А.Е. Спонтанные собрания: национальное законодательство европейских стран и прецедентное право Европейского суда по правам человека // Сравнительное конституционное обозрение. 2013. № 2. С. 44 - 54.

²⁸⁰ Согласно подп. «а» п. 2 Постановления Пленума Верховного Суда Российской Федерации от 31 октября 1995 г. № 8 (ред. от 16 апреля 2013 г.) «О некоторых вопросах применения судами Конституции Российской Федерации при осуществлении правосудия» судам следует применять Конституцию РФ в качестве акта прямого действия, когда закрепленные нормой Конституции положения, исходя из ее смысла, не требуют дополнительной регламентации и не содержат указания на возможность ее применения при условии принятия федерального закона, регулирующего права, свободы, обязанности человека и гражданина и другие положения // СПС «КонсультантПлюс».

²⁸¹ Дмитриев Ю.А. Комментарий к Федеральному закону от 19 июня 2004 г. № 54-ФЗ «О собраниях, митингах, демонстрациях, шествиях и пикетированиях» (постатейный). 2-е изд., изм. и доп. М.: ЮРКОМПАНИ, 2012. // СПС «КонсультантПлюс».

Однако несмотря на наличие конституционных основ спонтанные публичные мероприятия в Российской Федерации запрещены под угрозой административной ответственности. Усугубляет проблему появившаяся в связи с принятием Федерального закона от 8 июня 2012 года № 65-ФЗ²⁸² ст. 20.2.2 КоАП РФ «Организация массового одновременного пребывания и (или) передвижения граждан в общественных местах, повлекших нарушение общественного порядка», которая постулирует как противозаконное любое публичное мероприятие, не совпадающее по форме с обозначенными в тексте Закона о публичных мероприятиях. Тем самым сводятся на нет положения ст. 31 Конституции Российской Федерации, лингвистическое толкование формулировки которых позволяет прийти к выводу, что перечень названных в ней форм публичных мероприятий не является исчерпывающим²⁸³.

Стихийные публичные мероприятия — это норма для демократически развивающихся государства и общества; такие манифестации «...следует рассматривать в качестве ожидаемого (а не исключительного) признака здоровой демократии»²⁸⁴. И в Российской Федерации спонтанные манифестации, формально находясь вне правового поля, также начинают обретать вполне реальные черты: граждане стремятся к такому способу выражения общественного мнения, если появляются

²⁸² Федеральный закон от 8 июня 2012 г. № 65-ФЗ «О внесении изменений в Кодекс Российской Федерации об административных правонарушениях и Федеральный закон «О собраниях, митингах, демонстрациях, шествиях и пикетированиях» // Собрание законодательства РФ. 2012. № 24. Ст. 3082.

²⁸³ В противном случае исходя из правил синтаксиса и пунктуации русского языка первую часть предложения ст. 31 Конституции РФ («Граждане имеют право собираться мирно, без оружия...») следовало бы отделять от второй («...проводить собрания, митинги и демонстрации, шествия и пикетирование») двоеточием; перечисление форм публичных мероприятий через запятую после первой части предложения означает, что этот перечень примерный и не охватывает полностью содержание права граждан собираться мирно, без оружия.

²⁸⁴ П. 128 Руководящих принципов по свободе мирных собраний БДИПЧ ОБСЕ / Подготовлены советом экспертов БДИПЧ ОБСЕ по вопросам свободы собраний и Европейской комиссией «За демократию через право» (Венецианской комиссией) Совета Европы. Варшава. 2011. С. 77.

достаточные для подобной реакции основания. Отечественная практика допускает проведение *условно спонтанных* публичных мероприятий – в обход требований закона о сроке уведомления в пределах от 15 до 10 дней до дня проведения публичного мероприятия (ч. 1 ст. 7 Закона о публичных мероприятиях), но при условии предварительного согласования с органами публичной власти накануне проведения манифестации. Однако подобные уступки делаются «в виде исключения».²⁸⁵

Описанная ситуация является сдерживающим фактором для раскрытия потенциала права на манифестации как инструмента контроля гражданского общества над властью. В данной связи в законодательство, касающееся порядка организации и проведения публичных мероприятий, требуется внести следующие изменения.

Во-первых, в качестве базовой меры необходимо исключить из Кодекса об административных правонарушениях РФ норму, устанавливающую ответственность за организацию и проведение публичного мероприятия в инициативной форме, не совпадающей с собранием, митингом, шествием, демонстрацией, пикетированием или их комбинацией. Одновременно в Законе о публичных мероприятиях можно предусмотреть в отношении таких публичных мероприятий правило об аналогии уведомления органов публичной власти.

Во-вторых, в Законе № 54-ФЗ целесообразно закрепить понятие спонтанного (стихийного) публичного мероприятия (в соответствии с данным выше определением) и установить для спонтанных (стихийных) манифестаций «особый режим»: если публичное мероприятие подпадает под признаки спон-

²⁸⁵ Так, например, 1 марта 2015 г. в Москве прошло шествие памяти одного из лидеров российской оппозиции, убитого 27 февраля 2015 г. Правительство Москвы 28 февраля 2015 г. согласовало проведение шествия после соответствующего обращения высокопоставленных чиновников. В то же время мэрия Мурманска не позволила провести подобное мероприятие. // http://www.gazeta.ru/politics/2015/03/01_a_6431161.shtml
<http://govoritmoskva.ru/news/30720/>
<http://flashnord.com/search/%D0%BD%D0%B5%D0%BC%D1%86%D0%BE%D0%B2%20%D0%BC%D1%83%D1%80%D0%BC%D0%B0%D0%BD%D1%81%D0%BA>

танного, то оно является законным без предварительного уведомления органов публичной власти и не может быть прекращено по данному основанию.

В-третьих, видится крайне важным для проведения любых публичных мероприятий, а также для адекватной квалификации спонтанных собраний в качестве таковых сокращение общего срока уведомления о проведении публичных мероприятий. Для демократических государств традиционна практика подачи уведомлений не позднее чем за 2-3 дня до момента проведения манифестации (например, не ранее чем за 30 дней и не позднее чем за 3 дня в Польше²⁸⁶, не позднее 48 часов до момента начала публичного мероприятия в ФРГ²⁸⁷, не менее чем за 24 часа до момента начала публичного мероприятия в Австрии²⁸⁸). Требуемый отечественным законодательством срок подачи уведомления не ранее чем за 15 дней и не позднее чем за 10 дней резко сужает возможности реализации гражданами права на манифестации, да и не отвечает интересам органов публичной власти, поскольку в таких условиях спонтанным формально может считаться мероприятие, планируемое и за 3–5 дней до его проведения. Поэтому автор считает целесообразным восприятие положительного зарубежного опыта и изменение в этой связи нижней границы срока уведомления о проведении публичного мероприятия до 3 дней до планируемой даты.

О предвыборной агитации следует, в первую очередь, сказать, что это — один из главнейших конституционно-правовых путей выражения предметно определенного общественного мнения в рамках избирательного процесса.

В идеале, реализация права на предвыборную агитацию призвана стимулировать свободную и активную политическую

²⁸⁶ Act of 5 July 1990 . Law on Assemblies // <http://www.legislationline.org/documents/action/popup/id/6733>

²⁸⁷ Assembly Act 1978 (amended 2009) // http://www.legislationline.org/download/action/download/id/3331/file/Assembly_Act_1978_amended_2008_de.pdf

²⁸⁸ Assembly Act 1953 (amended 2015) // http://www.legislationline.org/download/action/download/id/6053/file/Austria_FoAssembly_law_am2015_de.pdf

дискуссию в предвыборный период, позволяя гражданам не просто высказывать мнение в отношении тех или иных кандидатов, но и законными способами стараться убедить других избирателей в необходимости голосовать за или против определенных кандидатов, списков кандидатов. Важным здесь представляется аспект *свободы*, то есть инициативы и самостоятельности в данном вопросе граждан и их объединений. Без свободного обмена политическими взглядами и информацией немислимы и свободные выборы.²⁸⁹ Международное сообщество понимает под свободными выборами свободное формирование избирателем своего мнения и свободное выражение этого мнения, то есть свободную процедуру голосования и точную оценку результатов.²⁹⁰ В этой связи можно утверждать, что право на предвыборную агитацию «работает» на то, чтобы выборы были свободными. Кроме того, описанная политико-правовая атмосфера является одним из факторов обеспечения свободы формирования общественного мнения.

Такое понимание сущности права на предвыборную агитацию согласуется с общеевропейским подходом, заложенным в Европейской конвенции о защите прав человека и основных свобод и сформулированным в решениях Европейского суда по правам человека²⁹¹. Европейский подход к праву на пред-

²⁸⁹ Постановление Европейского Суда по правам человека от 30 января 1998 г. по делу «Объединенная коммунистическая партия Турции и другие против Турции (United Communist Party of Turkey and Others v. Turkey)» (жалоба № 19392/92); Постановление Европейского Суда по правам человека от 19 июня 2012 г. по делу «Коммунистическая партия России и другие против Российской Федерации (Communist party of Russia and Others v. Russian Federation)» (жалоба № 29400/05).

²⁹⁰ Европейская комиссия «За демократию через право» (Венецианская комиссия). Свод рекомендуемых норм при проведении выборов. Руководящие принципы и пояснительный доклад (52-я сессия, Венеция, 18–19 октября 2002 г., Страсбург, 30 октября 2002 г.) // Международные избирательные стандарты: Сборник документов / Отв. ред. А.А. Вешняков. М.: Весь мир, 2004. С. 638.

²⁹¹ Постановление Европейского Суда по правам человека от 19 февраля 1988 г. по делу «Боуман (Bowman) против Соединенного Королевства (Bowman v. the United Kingdom)» (жалоба № 24839/94), Постановление Европейского Суда по правам человека по делу «Матье Моэн (Mathieu Mohin) и Клерфейт (Clerfayt) против Бельгии» (жалоба № 9267/81) от 2 марта 1987 г., Постановление Ев-

выборную агитацию базируется на равноценном одновременном действии дополняющих и обуславливающих друг друга принципа свободных выборов и принципа свободы выражения мнений, в совокупности обеспечивающих в предвыборный период свободную политическую дискуссию. При этом основы сосуществования права на свободные выборы и свободное выражение мнений в предвыборный период зиждутся во взаимоукреплении и взаимодополнении; конкуренция этих прав возможна, но не мыслится как естественное состояние. Государство при конструировании права на предвыборную агитацию связано со-действием права свободные выборы и права на свободу выражения мнений, и, осуществляя правовое регулирование, не должно исходить из предпочтений в пользу доминирования одного из этих прав.

Указанный подход полностью корреспондирует и положениям Конституции Российской Федерации, находя очевидное воплощение в нормах ст. 3, 13, 29, 32, 18, которые в своей взаимосвязи обуславливают необходимость обеспечения свободного волеизъявления граждан на выборах. То есть право граждан Российской Федерации на предвыборную агитацию «вытекает из фундаментальных конституционных ценностей»²⁹². В дан-

ропейского Суда по правам человека от 14 октября 2010 г. по делу «Андрушко против Российской Федерации (Andrushko v. Russian Federation)» (жалоба № 4260/04), Постановление Европейского Суда по правам человека от 9 января 2007 г. по делу «Квецень против Польши (Kwicien v. Poland)» (жалоба № 51744/99), Постановление Европейского Суда по правам человека от 26 апреля 1979 г. по делу «Санди Таймс» (Sunday Times) против Соединенного Королевства», Постановление Европейского Суда по правам человека от 21 мая 1991 г. по делу «Обершлик (Oberschlick) против Австрии» (жалоба № 11662/85), Постановление Европейского Суда по правам человека от 16 декабря 2010 г. по делу «Алексей Овчинников против Российской Федерации (Aleksey Ovchinnikov v. Russian Federation)» (жалоба № 24061/04), Постановление Европейского Суда по правам человека от 30 января 1998 г. по делу «Объединенная коммунистическая партия Турции и другие против Турции (United Communist Party of Turkey and Others v. Turkey)» (жалоба № 19392/92), Постановление Европейского Суда по правам человека от 19 июня 2012 г. по делу «Коммунистическая партия России и другие против Российской Федерации (Communist party of Russia and Others v. Russian Federation)» (жалоба № 29400/05).

²⁹² Бондарь Н.С., Джагарян А.А. Конституционная ценность избирательных прав граждан России. М.: «Формула права». 2005. С. 55.

ной связи уместно привести позицию Конституционного Суда Российской Федерации, констатировавшего, что «граждане Российской Федерации вправе осуществлять деятельность, направленную на активное отстаивание своей предвыборной позиции и склонение сообразно с ней других избирателей к голосованию за или против конкретных кандидатов либо к выражению негативного отношения ко всем участвующим в выборах кандидатам»²⁹³.

Вместе с тем, в отечественном избирательном законодательстве реализован прямо противоположный концепт права на предвыборную агитацию, и основывается он на *идее конкуренции права на свободные выборы и свободы слова*²⁹⁴.

Нормативное выражение данного подхода связано, в первую очередь, с существенным сужением границ свободы слова в предвыборный период для граждан – избирателей и их объединений, которые лишены правовой возможности самостоятельно в соответствии со своими убеждениями и за свой

²⁹³ Постановление Конституционного Суда Российской Федерации от 14 ноября 2005 г. № 10-П «По делу о проверке конституционности положений п. 5 ст. 48 и ст. 58 Федерального закона «Об основных гарантиях избирательных прав и права на участие в референдуме граждан Российской Федерации», п. 7 ст. 63 и ст. 66 Федерального закона «О выборах депутатов Государственной Думы Федерального Собрания Российской Федерации» в связи с жалобой Уполномоченного по правам человека в Российской Федерации» // Российская газета, № 260, 18 ноября 2005 г.

²⁹⁴ Подход, в соответствии с которым свободные выборы и свобода выражения мнений изначально находятся в конфликте, сформулирован в следующих решениях Конституционного Суда Российской Федерации: Постановление Конституционного Суда Российской Федерации от 30 октября 2003 г. № 15-П «По делу о проверке конституционности отдельных положений Федерального закона «Об основных гарантиях избирательных прав и права на участие в референдуме граждан Российской Федерации» в связи с запросом группы депутатов Государственной Думы и жалобами граждан С.А. Бунтмана, К.А. Катаняна и К.С. Рожкова» // Собрание законодательства РФ. 2003. № 44. Ст. 4358; Постановление Конституционного Суда Российской Федерации от 16 июня 2006 г. № 7-П «По делу о проверке конституционности ряда положений ст.48, 51, 52, 54, 58 и 59 Федерального закона «Об основных гарантиях избирательных прав и права на участие в референдуме граждан Российской Федерации» в связи с запросом Государственной Думы Астраханской области» // Собрание законодательства РФ. 2006. № 27. Ст. 2970.

счет проводить предвыборную агитацию за или против какого-либо кандидата, избирательного объединения (ч. 1, 4, 5 ст. 48, ч. 5 ст. 59 Федерального закона от 12 июня 2002 года № 67-ФЗ «Об основных гарантиях избирательных прав и права на участие в референдуме граждан Российской Федерации»²⁹⁵ (далее – Закон № 67-ФЗ, Закон «Об основных гарантиях...»), ст. 5.12 КоАП РФ). Причиной такого ограничения является «конфликт» права на свободные выборы и права на свободное выражение мнений, основанием – вывод о большей конституционной ценности принципа свободных выборов, целью – обеспечение равноправия субъектов пассивного избирательного права (п. 2.1 -2.3, 3.2 Постановления Конституционного Суда Российской Федерации от 16 июня 2006 года № 7-П²⁹⁶).

В противовес скудному ассортименту возможностей граждан и общественных объединений по проведению самостоятельной предвыборной агитации за или против кандидата или избирательного объединения (устная агитация, путем участия в публичных мероприятиях²⁹⁷), последние для проведения своей агитационной кампании имеют широкий спектр коммуникативных средств, включая доступ к средствам массовой информации, возможность беспрепятственного распространения печатных, а равно аудиовизуальных и иных агитационных материалов, *что значительно усиливает их потенциал влияния на электоральное поведение и выводит гражданское общество из числа равноправных субъектов политической дискуссии.* (Интересно, что и в случае, когда избиратели или общественные объединения намерены провести агитацию с привлечением средств из избирательного фонда кандидата (избирательно-

²⁹⁵ Федеральный закон от 12 июня 2002 г. № 67-ФЗ (ред. от 6 апреля 2015 г.) «Об основных гарантиях избирательных прав и права на участие в референдуме граждан Российской Федерации» // Собрание законодательства РФ. 2002. № 24. Ст. 2253.

²⁹⁶ Постановление Конституционного Суда Российской Федерации от 16 июня 2006 г. № 7-П .

²⁹⁷ На данные возможности граждан в ведении самостоятельной агитационной деятельности было указано Конституционным Судом Российской Федерации в Постановлении от 16 июня 2006 г. № 7-П.

го объединения), свобода выражения общественного мнения подпадает под ограничения ч. 4 ст. 48 Закона № 67-ФЗ, согласно которой кандидат и избирательное объединение самостоятельно определяют формы и методы своей агитации.)

Таким образом, налицо деформация в нормативном проведении в жизнь принципа равного избирательного права, предполагающего, в том числе, наделение равностатусных участников избирательного процесса одинаковым объемом прав и обязанностей, что в рассматриваемом случае должно означать обеспечение равноправия участников избирательных правоотношений как субъектов предвыборной агитации, то есть принципиально равные возможности кандидатов и избирательных объединений, с одной стороны, и граждан и их объединений, с другой стороны.

В связи с приведенными суждениями полагаем необходимым законодательное проведение общеевропейского концепта права на предвыборную агитацию и реформирование избирательного законодательства в части предоставления гражданам и общественным объединениям права самостоятельно за счет собственных средств проводить предвыборную агитацию за или против конкретных кандидатов и избирательных объединений.

При этом потенциальный контраргумент в отношении данной меры, сводящийся к тому, что при ее реализации «денежные потоки, направляемые в эту сферу, оказались бы вообще неконтролируемыми»²⁹⁸, не выдерживает критики, поскольку основывается на неприемлемой в конституционном праве презумпции недобросовестности участника публичных отношений. Верховный Суд США в одном из решений пришел к выводу, что, «в отличие от пожертвований в фонд кандидата, расходование средств в поддержку избрания определенного кандидата не вызывает подозрений в коррупции...»²⁹⁹,

²⁹⁸ См., напр.: Большаков С.В., Ищенко Е.П. Предвыборная агитация: взгляд изнутри. М.: Издательство РЦОИТ, 1999. С. 18.

²⁹⁹ Гора Дж., Голдбергер Д., Стерн Г., Гальперин М. Право на протест. Пособие по осуществлению права на свободное выражение мнений. СПб.: ИИА «ЛИК». 1999. С. 48.

так как «представляет собой выражение мнения граждан в его классической форме...»³⁰⁰.

Конечно, злоупотребление аффилированными по отношению к кандидату гражданами или общественными объединениями правом на ведение предвыборной агитации не исключено. Но с подобными коррупционными факторами можно бороться иными способами, например, с помощью института злоупотребления правом в избирательных правоотношениях³⁰¹, либо заимствовать положительный опыт в рассматриваемом вопросе других стран. Так, например, ст. 75 Закона о народном представительстве 1983 года Великобритании вводит финансовые ограничения для ведения гражданами самостоятельной предвыборной агитации и позволяет им осуществлять предвыборную агитацию за свой счет, однако так, чтобы расходы в совокупности не превышали разрешенной законом суммы³⁰². В силу принципиального сходства британского и российского избирательного законодательства в части финансирования избирательных кампаний³⁰³, полагаем, что для Российской Федерации приемлем именно такой вариант.

Факт наличия конституционно-организационных путей выражения общественного мнения, запрещенных текущим законодательством, свидетельствует о серьезной системной проблеме правового регулирования: оно идет вразрез с идеей гарантирования свободы общественного мнения и, лишая

³⁰⁰ Там же.

³⁰¹ Внедрение института злоупотребления правом в избирательном процессе предлагала Центральная избирательная комиссия Российской Федерации в Постановлении от 31 августа 2004г. №115/868-4 «О работе по обобщению практики проведения федеральных выборов, выборов в органы государственной власти субъектов Российской Федерации в 2002-2004 годах и предложениях по изменению и дополнению отдельных положений законодательства Российской Федерации о выборах и референдумах» // Официальный интернет-сайт Центральной избирательной комиссии РФ <http://www.cikrf.ru>.

³⁰² Акт народного представительства 1983 г. (Representation of the People Act 1983) // <http://www.legislation.gov.uk/ukpga/1983/2/section/75#section-75-1ZA>

³⁰³ Миддлтон Д. Свобода выражения мнений и контроль над финансирование избирательных кампаний: европейские перспективы // Сравнительное конституционное обозрение. 2006. № 3. С. 189.

гражданское общество действенных каналов выражения общественного мнения, препятствует его развитию.

В целом приведенная классификация, как и любая другая, является условной и не проводит демаркационной линии между обозначенными группами конституционно-организационных путей выражения общественного мнения. Многогранность конституционно-правовых институтов в некоторых случаях не позволяет рассматривать их в пределах одной лишь группы. Так, например, говоря об общественных объединениях, можно указать на проблему ограничения их участия в политической жизни страны, которая проявляется, в частности, в запрете на создание избирательных блоков. Налицо пересечение проблематик второй и третьей групп конституционно-организационных путей выражения общественного мнения. Таким образом, при проведении конкретных исследований целесообразно придерживаться комплексного подхода.

В заключение следует отметить, что для развития гражданского общества крайне важным является такое правовое регулирование, которое гарантирует свободу общественного мнения. Только в этом случае общество получает самый широкий спектр инструментов общественного контроля и обретает самостоятельность в самоуправлении и воздействии на государственную власть. Инициативно формируемые гражданами институты гражданского общества, полноценные отражающие общественное мнение институты демократии не могут быть заменены искусственно создаваемыми государством субъектами общественного контроля (общественные палаты, общественные советы, комиссии при органах власти); это ведет к «...профанации сути общественной деятельности»³⁰⁴.

В правовом аспекте степень гарантированности свободы общественного мнения зависит от законодательного обеспечения свободы формирования, выражения и учета общественного мнения. При этом свобода выражения общественного

³⁰⁴ Из доклада Зырянова С.М на «круглом столе», посвященном проблемам общественного контроля в России (Старобудова О.Е. Общественный контроль: правовая поддержка // Журнал российского права. 2013. № 2).

мнения во многом выступает обеспечительной мерой и для его учета. Исходя из степени реальности этой свободы с формальной точки зрения можно оценить качество условий развития гражданского общества. О действительном проведении в правовом регулировании конституционной идеи свободы общественного мнения свидетельствует во-первых, соответствующая конституционной модели регламентация конституционно-правовых способов выражения общественного мнения, во-вторых, отсутствие конституционно-организационных путей выражения общественного мнения, запрещенных законодательством и тех, которые в силу потребности в них гражданского общества существуют на практике и требуют правового регулирования, но не получают такового. Как представляется, Российская Федерация пока еще в самом начале этого пути.

Глава 4.

Плюрализм протестных суждений и действий как предпосылка формирования демократического гражданского общества

(Салихов Д.Р.)

§ 1. О характере общественного протеста

Феномен общественного протеста на протяжении длительного времени вызывает большой интерес учёных различных отраслей науки. Это явление традиционно рассматривают в русле философии, социологии, политологии³⁰⁵, но в рамках юридической науки данная проблема изучается крайне ограниченно, что, однако, не исключает необходимости анализа протеста в конституционно-правовой науке.

Данная тема становится особенно привлекательной для исследования в связи с теми или иными социальными потрясениями, с возникновением реальных примеров протестных действий и суждений. Так, актуальность рассматриваемой проблемы связана с общемировой тенденцией роста протестных акций (например, протесты в России после выборов в 2011–12 гг., события «Арабской весны», движение «Occupy Wall Street» в США, протестные акции сторонников и противников признания однополых браков во Франции, события конца 2014 года в Украине и т.д.). Однако протестные отношения, т.е. отношения по поводу реализации права на протест, постоянно возникают в любой стране в связи с рассмотрением тех или иных законопроектов, определением состава органов государственной власти, принятием отдельных государственно-власт-

³⁰⁵ См., например, Шарп Дж. От диктатуры до демократии. М., 2005; Думбия С. Молодёжное движение во Франции. М., 2005; Лефебр Ж. Протестные выступления XXI века. М.: Норма, 2008; Рожак Т. Создание контркультуры. СПб, 2004; Левинсон А. Пространства протеста. Московские митинги и сообщество горожан. М., 2012; Азбука протеста: народный плакат / под ред. М. Амелина. М.: ОГИ, 2012; Жижек С. Год невозможного. М.: Европа, 2012.

ных решений. Всё это подчеркивает остроту и актуальность многих вопросов, связанных с выражением протеста как важнейшей предпосылки формирования и развития гражданского общества в демократическом государстве.

Также следует рассматривать протест с аксиологической точки зрения. Свобода выражения мнения, а особенно противоположного мнения, есть важнейшая ценность демократического общества. Это не просто одна из составляющих прав и свобод как элемента юридического статуса личности, хотя последние и раскрывают содержание основ правового статуса личности³⁰⁶. Это одна из фундаментальных основ современного государства и права. Народовластие в принципе не может строиться без учёта мнения различных групп населения, а значит, и демократия без перманентной политической дискуссии немыслима. В свою очередь любая политическая дискуссия означает наличие как минимум двух противоположных взглядов, а из этого следует необходимость поиска правовых и институциональных механизмов, направленных на учёт различных мнений (в т.ч. и политического меньшинства), на формирование инструментов цивилизованного взаимодействия между различными субъектами конституционного права. Кроме этого, всё острее стоит вопрос о пределах правомерного протестного поведения и пенализации неконституционных по сути форм публичного протеста.

Проблема общественного протеста тесно связана также с феноменом общественного мнения, которые могут рассматриваться как общее и частное (см. предшествующую главу данной работы).

Общественный протест как явление всегда существует в обществе вне зависимости от его уровня развития. Другой вопрос – какое место занимает его правовое регулирование при том или ином государственном строе в тот или иной период. Вообще, широкие гарантии реализации права на протест – это

³⁰⁶ Воеводин Л.Д. Юридический статус личности в России. Учебное пособие. М.: Изд. МГУ, Издательская группа ИНФРА-М – НОРМА, 1997. С. 34.

в большинстве своём приобретение второй половины XX века. Однако протестные суждения есть явление публично-политической жизни любого общества, а значит, вне зависимости от того, гарантируется ли их свобода, они каким-либо образом проявляются, и, следовательно, та или иная их институционализация (необязательно нормативная) происходит неизбежно.

Первоначально государству приходится каким-то образом, признавая личность субъектом права, определять те или иные границы свободы личности и те или иные формы ответственности за её нарушения³⁰⁷. Так, например, ещё в Древней Греции гражданам предоставлялись равные права, в том числе в политической сфере (например, право на обращение в органы публичной власти)³⁰⁸.

Ещё один яркий исторический пример – английская Великая хартия вольностей 1215 года, в которой содержатся статьи, ограничивающие дискреционное усмотрение королевских чиновников, требующие не назначать на должность судей, шерифов и констеблей лиц, не знающих законов либо не желающих их выполнять³⁰⁹. Появление этого документа традиционно связывают с фактически ультиматумом английской

³⁰⁷ Уже в XXIV в. до н.э. понятие «свобода» было использовано царем Шумера, который установил «свободу» для своих подданных путем применения санкций к сборщикам налогов, защиты вдов и сирот от несправедливых действий людей, обладавших властью, и пресечения практики закабаления храмовых слуг первосвященниками. (Лебедев А.В. Политические права и свободы граждан Российской Федерации. Автореф. дис. ... канд. юрид. наук. Вологда, 2002. С. 13.)

³⁰⁸ Древнегреческая полисная демократия предоставила равные политические права своим гражданам, а архонт Солон в своей Конституции установил ответственность чиновников за нарушение прав свободных граждан. О праве на протест как таковом на данном этапе не могло быть и речи, несмотря на то, что появлялись некоторые права, которые сегодня можно рассматривать в качестве элементов права на протест (например, право на обращение в органы публичной власти). Считается, что собственно понятие «права человека» появилось позже, в V – IV в. до н.э. Оно было органично связано с идеей естественного права. Впервые это понятие употребляется древнегреческими философами Ликофонтом, Антифоном, Алкидамом. Они утверждали, что все люди равны от рождения и имеют одинаковые, обусловленные природой права.

³⁰⁹ См.: Мухаев Р.Т. Теория государства и права: Учебник для вузов. М., 2001. С. 271.

знати к королю Иоанну Безземельному. Подобное, несомненно, представляет собой одно из ярких проявлений общественного протеста, хоть и выраженного малой частью общества³¹⁰.

Изменения в обществе и государстве XVIII–XIX веков ознаменовали и появление новых конституционно-правовых учений и формул на базе старых идей (в том числе естественно-правовых доктрин). Одна из ключевых новелл – идея о деятельности публичной власти в согласии с обществом³¹¹. Пожалуй, самым ярким примером её нормативного воплощения может служить Декларация независимости США (1776 года), которая провозгласила: «Мы полагаем самоочевидным те истины, что все люди созданы и наделены Творцом ... неотчуждаемыми правами, ... для обеспечения этих прав среди людей учреждаются государства, черпающие свои разумные полномочия в согласии управляемых». Это конституционно-правовая формула может рассматриваться как важнейшая предпосылка институционализации общественного протеста и права на протест как его предпосылки в формально-юридическом смысле³¹².

³¹⁰ Как известно, в Средневековье идея прав человека теряет естественно-историческое обоснование и сменяется теологической концепцией правосопонимания. Она требует уважения каждого человека как творения, наделенного душой и созданного Богом по своему образу и подобию. Божественное происхождение обуславливает принципиальное равенство и свободу всех людей, в том числе в публично-политических вопросах. При этом в Средние века эта свобода была крайне ограничена в силу того, что феодальное общество было пронизано всеобщей зависимостью от монарха, а право рассматривалось как привилегии, дарованные им высшим сословием (дворянству и духовенству). Поэтому, несомненно, Великая хартия вольностей представляет собой исключение из правил, что ни коим образом не уменьшает её исторического значения. Не стоит также забывать, что это документ всё ещё имеет важное значение для конституционного права Англии. Так, например, ст. 1, 9, 29 и 37 Хартии 1225 года, восходящие к ст. 1, 13, 39, 40 и 60 Великой хартии вольностей 1215 года, продолжают действовать до настоящего времени (Есян Э.С. Великая хартия вольностей и ее место в истории английского права: Дис. ... канд. юрид. наук. Ереван, 1986. С. 146-150).

³¹¹ Идеи естественного права стали идеологией революций XVII - XVIII в.в. Впоследствии эти идеи были отражены, в частности, в Конституции США (1791 г.) и Французской Декларации прав человека и гражданина (1789 г.).

³¹² Вообще для французской и американской конституционных систем харак-

С точки зрения истории политико-правовой мысли феномен протеста, по существу, до последнего десятилетия так и не стал самостоятельным предметом исследования отечественной правовой науки.

Так, до 1917 года доминировал подход, по которому наука государственного права определялась как «учение о юридическом отношении государственного властвования»³¹³, а политические права человека считались в полном объёме производными от суверена³¹⁴. Общественный протест практически в большинстве его форм признавался противоправным. Российская дореволюционная юридическая наука часто не рассматривала даже публично-политические права личности как часть государственного права, не говоря уже об институцио-

терна ориентация на защиту прежде всего политических прав и свобод, что является как бы данью традиции буржуазных революций. Политические права и свободы, а также личные стали почти фетишем. Во Франции и США свято читается теория «естественных прав», столь популярная в XVIII веке (Снетков В.Н. Правовое обеспечение реализации свободы права. СПб., 1998. С. 57).

³¹³ Коркунов Н.М. Русское государственное право. В двух томах. СПб., 1909. Т. 1. С. 48.

³¹⁴ Вообще, юриспруденция пришла к осмыслению сущности и роли политического (публичного) протеста и общественного мнения лишь к середине XIX века. В это время в разных государствах стали появляться соответствующие правовые исследования. Вероятно, интерес к данной проблематике был связан с резким увеличением степени политической активности народа и его борьбой за свои права (чему способствовало бурное развитие печати, в особенности периодической; технический прогресс), развертыванием деятельности политических партий. Все эти процессы, с одной стороны, повышали степень информированности граждан о тех или иных решениях и событиях в политической, социальной и экономической жизни общества, с другой – способствовали явной консолидации протестно настроенных групп граждан и общественных формирований, а значит и проявлениям в самых различных формах, начиная от мирных (петиции, обращения и пр.), заканчивая противоправными действиями, связанными с использованием силовых средств для достижения тех или иных протестных целей. Как можно сделать вывод из ряда работ, задача правоведов того периода состояла в том, чтобы показать и доказать (в первую очередь власти) юридическую состоятельность понятия общественного протеста, правовую и политическую необходимость не просто «учитывать» проявления общественного протеста, но ставить его во главу угла при осуществлении государственной политики. В итоге это понятие получило определенное конституционно-правовое наполнение, но до сих пор однозначно не вошло в категориально-понятийный аппарат правовой науки.

нализации публичного протеста³¹⁵.

Советский период начался как проявление народного протеста в крайней из его форм и, неудивительно, ознаменовался резким ростом интереса к политическим правам, Исследователи и того периода вслед за нормативными источниками большое внимание уделяли отдельным публично-политическим правам, их месту в системе прав личности и роли государству в их закреплении и реализации³¹⁶.

Постсоветский период связан с переосмыслением сущно-

³¹⁵ Так, И.А. Ильин, говоря о естественном праве, отмечал: «Ценность, лежащая в основе естественного права, есть достойная, внутренне-самостоятельная и внешне-свободная жизнь всего множества индивидуальных духов... Это естественное, субъективное право принадлежит каждому человеку, как бы ни был он мал, болен или плох...». Задача позитивного (в терминологии И.А. Ильина «положительного») права заключается, по его мнению, в том, «чтобы принять в себя содержание естественного права, развернуть его в виде ряда правил внешнего поведения, приспособленных к условиям данной жизни и к потребностям данного времени...». (Ильин И.А. Теория государства и права. Изд. 2-е, доп. / Под ред. и с биографическим очерком В.А. Томсинова. М.: Зерцало, 2008. С. 351, 356). Ф.Ф. Кокошкин, в целом не отвергая указанных концепций правопонимания и прав человека, определяет основной целью государства – цель политическую, т.е. сохранение и укрепление самой государственной организации. Политические права в курсе государственного права отдельно не рассматриваются, что объясняется идеей их абсолютной производности от государства, право же на протест кажется немислимым в рамках данной теории. (См. Кокошкин Ф.Ф. Лекции по общему государственному праву / Под ред. и с предисловием В.А. Томсинова. М.: Зерцало, 2004. С. 86).

³¹⁶ Так, В.Л. Поляков определял политические свободы как «политические отношения между гражданином и народом в связи с осуществлением власти, которое неизбежно имеет классовое содержание, с одной стороны, или же как способ привлечения народа к управлению государством, то есть форму проявления и осуществления демократии на деле, с другой стороны. (См. Поляков В.Л. Конституционное право советских граждан на свободу слова. Саратов, 1977. С. 3). М.С. Строгович оценивал исследуемую категорию прав как свободу выражения своего мнения и убеждения по вопросам политической и общественной жизни страны и по иным вопросам, а также как право отстаивать их законными средствами (Строгович М.С. Сущность субъективных прав // Проблемы советского государства и права в современный период. М., 1969. С. 223). Ф.А. Хоменюк рассматривал данную категорию через совокупность юридических и фактических возможностей для участия граждан в общественно-политической и государственной деятельности, развития их инициативы и самостоятельности (Хоменюк Ф.А. Политические свободы граждан в СССР: Автореф. дисс... канд. юрид. наук. Л., 1965. С. 5).

сти публично-политических прав и свобод личности³¹⁷, однако всё ещё нельзя говорить о появлении протеста и протестных отношений как самостоятельного объекта исследования.

Рост интереса к данному явлению сопряжён, прежде всего, с ростом протестных акций в 2010–2012 гг. Начиная с этого периода появляются различные исследования по проблемам протестных отношений.

§ 2. Право на сопротивление угнетению как исторически первая легальная форма протестного поведения

Вместе с европейскими (так называемыми «буржуазными») революциями сначала в доктрине, затем в нормативных актах появилась особая конституционно-правовая формула *«право*

³¹⁷ Так, А.А. Мишин, например, полагал, что политические права и свободы определяют правовое положение гражданина в системе общественных отношений, возникающих в процессе осуществления государственной власти. (Мишин А.А. Конституционное (государственное) право зарубежных стран. М., 1996. С. 69). Е.И. Козлова наиболее общим фактором, объединяющим все другие политические права и свободы, называла право участвовать в управлении делами государства - ст. 32 Конституции РФ (Козлова Е.И., Кутафин О.Е. Государственное право Российской Федерации. М., 1996. С. 218-219). Согласно Н.Л. Гранат, реализация политических прав и свобод позволяет гражданам участвовать в политической жизни общества, в управлении государством. См.: Конституционное право: Учебник / Отв. ред. В.В. Лазарев. М., 1999. С. 144). Несмотря на явно выраженное позитивное начало публично-политических прав исследователи всё чаще начинают рассматривать и естественно-правовую природу данного явления. Так, например, большой интерес представляет позиция В.И. Рушинова применительно к праву на объединение: «Содержание права граждан на объединение в политические партии имеет двуединую природу: с одной стороны, это социальное притязание, находящееся за пределами позитивно-правовой сферы (имеется в виду естественное начало в данном праве, ставящее последнее в один ряд с такими правами, как право на свободу и личную неприкосновенность, свободу мысли, совести и вероисповедания и др.), с другой, это субъективное право, наполняемое реальным содержанием в процессе государственного регулирования» (Рушинов В.И. Конституционное право граждан на объединение в политические партии в Российской Федерации (проблемы теории и практики): Автореф. дис. ... канд. юрид. наук. Екатеринбург, 1997. С. 7). Таким образом, можно говорить о полной переоценке в государственно-правовой науке данной категории субъективных прав, что дало возможность построения совершенно новых конституционно-правовых моделей взаимодействия личности и государства.

на сопротивление угнетению (восстание)». Эта конструкция по праву считается исторически первой нормативной формой протестного поведения.

Право на восстание, согласно доктрине, является одним из естественных прав человека, которые возникли одновременно с образованием государства, поскольку любое государственное формирование предполагает наличие публичной власти, осуществлять ее специфическими способами и методами. Сторонники естественно-правовой теории убеждены, что в определенных случаях способы и методы осуществления государственной власти не воспринимаются народом и обуславливают восстание как способ защиты личных прав, на которые посягает государство.

Так, С.П. Погребняк и А.А. Уварова, осуществляя теоретико-правовой анализ этого права в контексте доктрины прав человека, определили, что к праву на восстание обращаются как к крайнему средству (*ultima ratio*), в случае отсутствия эффективного способа защиты с помощью других механизмов³¹⁸.

Организация Объединенных Наций определила условия, при которых восстание является правомерным, в частности:

- наличие в государстве, где произошло восстание, узурпации власти;
- наличие у повстанцев специальной цели в виде устранения тиранической власти;
- отсутствие в правовой системе государства эффективных и доступных для народа правовых средств для восстановления нарушенных прав и свобод.

Очевидно, что столь размытые критерии означают, по сути, не разумное дискреционное усмотрение, а простую политическую целесообразность при ссылке на правомерность такой деятельности.

Поскольку данное право потенциально может быть реализовано в исключительных обстоятельствах, по мнению сто-

³¹⁸ Погребняк С.П., Уварова Е.А. Сопротивление угнетению. Восстание. Революция (теоретико-правовой анализ в свете доктрины прав человека) // Право і громадянське суспільство. 2013. № 2. С. 4-61.

ронников данного подхода, это обуславливает такие его особенности:

- 1) возникает вследствие невозможности эффективно защитить свои права, используя демократические методы;
- 2) обычно это незаконное поведение;
- 3) имеет особую структуру (не является правом-требованием, отсутствует право государства подавлять восстания).

Окончательное правовое закрепление права на восстание было осуществлено Генеральной ассамблеей ООН. В Преамбуле Всеобщей декларации прав человека 10 декабря 1948 года отмечается, что данный документ провозглашается, «принимая во внимание, что необходимо, чтобы права человека охранялись властью закона в целях обеспечения того, чтобы *человек не был вынужден прибегать, в качестве последнего средства, к восстанию против тирании и угнетения* (курсив мой – Д.С.)».

Впервые же это право появилось в Декларации независимости США 1776 года³¹⁹, затем во Французской Декларации прав человека и гражданина³²⁰: среди естественных и неотъемлемых прав человека, составляющих цель всякого политического союза, то есть объединения людей в государство, наряду со свободой, собственностью, безопасностью названо сопротивлением угнетению (ст. 2).

Если говорить о современных конституционно-правовых конструкциях, то следует привести несколько примеров использования аналогичной конституционной формулы – право оказывать сопротивление каждому, кто посягает на осуществление демократических прав и свобод человека и гражданина. В частности, данное право в том или ином виде закреплено Основным Законом Федеративной Республики Германии³²¹,

³¹⁹ Погребняк С.П., Уварова Е.А. Сопротивление угнетению. Восстание. Революция (теоретико-правовой анализ в свете доктрины прав человека) // Право і громадянське суспільство. 2013. № 2. С. 4-61.

³²⁰ См. Французская Республика: Конституция и законодательные акты. М.: Норма. 2009.

³²¹ Ч. 4 ст. 20 Основного Закона ФРГ гласит: «Все немцы имеют право оказывать сопротивление всякому, кто попытается устранить этот строй, если иные средства не могут быть использованы» // Федеративная Республика Германия. Конституция и законодательные акты. М., 1991.

Конституцией Словацкой Республики³²², Конституцией Греции³²³, Конституцией Перу³²⁴.

Конечно, реализация этого права является лишь гипотетически возможной, и Конституции предусматривают, что подобная возможность возникает лишь при наличии исключительных обстоятельств. Вообще, справедливости ради, следует отметить, что закрепление этого права несёт в себе, по существу, лишь идеологическую нагрузку, а само право является декларативным.

Таким образом, такой вид протестных отношений является крайней формой выражения протеста и применяется в конституционной практике крайне редко, так как является, как правило, исключительно деструктивной формой развития государства и общества.

§ 3. Современная демократия протестных отношений: к построению теории и решению практических вопросов

Рассматривать протестные отношения можно с различных точек зрения: исторической (этапы развития правоотноше-

³²² Граждане имеют право оказывать сопротивление каждому, кто посягает на демократический порядок осуществления основных прав и свобод человека, предусмотренных настоящей Конституцией, если деятельность конституционных органов и действенное использование средств, предусмотренных законом, оказываются невозможными (ст. 32 Конституции Словацкой Республики) // Неофициальный перевод на русский язык: URL: <http://worldconstitutions.ru/archives/110>.

³²³ Соблюдение Конституции вверяется патриотизму греков, правом и обязанностью которых является оказание всеми средствами сопротивления любой попытке отменить ее насильственным путем (ч. 4 ст. 120 Конституции Греции) // Неофициальный перевод на русский язык: URL: <http://constitutions.ru/archives/249>.

³²⁴ Никто не обязан подчиняться узурпаторскому правительству или любому лицу, которое занимает государственную должность с нарушением Конституции и закона. Гражданское население имеет право восставать в защиту конституционного порядка. Действия лиц, которые узурпировали государственную должность, являются юридически недействительными (ст. 46 Конституции Перу) // Неофициальный перевод на русский язык: URL: <http://worldconstitutions.ru/archives/534>.

ний, законодательства), институциональной (публичные мероприятия, институты непосредственной демократии, свобода выражения мнений, взаимодействие властей, гражданское общество, федерализм и местное самоуправление), субъектной (с точки зрения анализа конституционно-правового статуса различных субъектов в целях выявления структурных проблем в конституционно-правовом регулировании).

Использование каждого из этих подходов не только не исключает необходимость обращения к другим, но и делает такое обращение крайне важным, так как это позволяет избежать однобокости взгляда, с одной стороны, и найти наиболее сбалансированные конституционно-правовые формулы, с другой.

Следует отметить, что ни в конституционной практике, ни в доктрине конституционного права не сложилось однозначных подходов к определению понятий «протест», «протестные отношения», «протестные действия и суждения»³²⁵.

Прежде всего, важно определить содержание понятия «протест» как родового, обратившись к различным его дефинициям.

Так, словарь С.И. Ожегова и Н.Ю. Шведовой определяет протест как решительное возражение против чего-нибудь и как заявление о несогласии с каким-нибудь решением³²⁶. В.И. Даль называет протестом гласное заявление несогласия, оглашаемое возражение, опровержение, заявление о незаконности какого дела, непризнание, отрицание³²⁷.

В политологии протест понимают обычно как вид политического участия, выражающийся в проявлении отрицательного отношения к политической системе в целом или к ее отдель-

³²⁵ Строго говоря, и в политической науке данное понятие в зависимости от позиции автора приобретает принципиально разное содержание. См., например: Вайнштейн Г.И. Массовое сознание и социальный протест в условиях современного капитализма. М., 1990; Stouffer S. Communism, conformity and civil liberties. Gloucester, 1963.

³²⁶ Ожегов С.И., Шведова Н.Ю. Толковый словарь русского языка. М.: Аз; Издание 3-е, стер., 1996.

³²⁷ Даль В.И. Толковый словарь живого великорусского языка. 7-е изд. Т. 1-4. М.: Русский язык, 1978.

ным элементам, нормам, ценностям в открытой, демонстративной форме³²⁸. Также политический протест в политических науках рассматривается более широко – как любая негативная реакция субъектов политики на принимаемые властью решения, действия противников и оппонентов³²⁹.

Для целей настоящего исследования, учитывая различные, подчас противоречивые, подходы, постараемся дать определение протеста с точки зрения конституционного права. Протест, на наш взгляд, следует понимать как некую крайнюю форму выражения несогласия, категорическое возражение против чего-либо.

Возникновение такого рода ситуаций в конституционно-правовых отношениях не есть что-то экстраординарное или экзотическое. Примеров можно привести множество: это и митинги оппозиции, и отказ большинства населения поддерживать того или иного кандидата от правящей партии, и критические статьи в СМИ, но это и наложение на принятый парламентом законопроект вето главой государства, и всевозможные формы выражения протеста в рамках парламентских процедур и т.д.

Столь разноплановые по своему содержанию ситуации можно рассматривать как формы реализации политического протеста, осуществляемые в виде протестных действий и суждений.

Таким образом, перед нами встаёт вопрос: что считать протестными отношениями, то есть отношениями, возникающими по поводу реализации права на протест.

Самый простой ответ, который лежит на поверхности, заключается в отнесении к данной категории всякого выражения оппозиции власти, существующему строю. Этот подход весьма распространён в научной литературе. Так, традиционно в политологии принято отождествлять протестные отношения с оппозиционной, по своей сути, деятельностью и, как правило,

³²⁸ Погорелый Е.Д., Филиппов К.В., Фесенко В.Ю. Политологический словарь-справочник. Ростов н/Д, 2008.

³²⁹ Политология: краткий словарь политологических терминов / сост. Духина Т.Н., Болотова Т.П., Ставрополь, 2010.

с деструктивным и конфронтационным началом деятельности политических акторов³³⁰.

Более того, Дж. Гора, Д. Голдберг, Г. Стерн и М. Гальперин право на протест увязывают тесно лишь со свободой слова и ограничивают его, по сути, уличными акциями протеста³³¹ или, немного шире, лишь свободой выражения критических по отношению к власти мнений.

В теории конституционного права такая позиция тоже имеет место. Так, в частности, А.А. Троицкая полагает, что несогласие, выражаемое с целью донесения его до властных структур (способами, адекватными цели), приобретает характер протеста³³².

Этот подход самый очевидный и, на первый взгляд, единственный. Но как тогда быть с иными формами протеста? А может ли власть явиться субъектом протеста?

В русле устоявшихся представлений политологов и ряда юристов по этому вопросу наш ответ должен быть однозначно отрицательным. Но так ли всё однозначно с точки зрения конституционно-правовой действительности?

Полагаем всё же, что протест не исчерпывается лишь деятельностью политической оппозиции. Протест может выражать и большинство против меньшинства. Нужно понимать, что возникновение таких ситуаций — довольно редкое явление, но преуменьшать значимость таких явлений не следует.

Среди примеров протеста большинства против меньшинства можно привести: на референдум выносятся вопрос, который впоследствии подавляющее большинство населения отвергает³³³, или когда правительство вносит какой-либо за-

³³⁰ См.: Гора Дж., Голдбергер Д., Стерн Г., Гальперин М. Право на протест. Пособие по осуществлению права на свободное выражение мнений / Перевод с англ. М. Петросян, А. Калинина. СПб.: Информационно-издательское агентство «ЛИК», 1998; Соловьев А.И. Политология: Политическая теория, политические технологии: Учебник для студентов вузов. М.: Аспект Пресс, 2006.

³³¹ Гора Дж., Голдбергер Д., Стерн Г., Гальперин М. Указ. соч.

³³² Троицкая А.А. Указ. соч. С. 35.

³³³ Одним из недавних примеров можно назвать референдум в Швейцарии по вопросу введения прямых выборов в Федеральный Совет, на котором 76,3 %

конопроект в парламент, а тот его отклоняет. В приведённых ситуациях налицо наличие политического протеста, а значит, и протестных отношений. При этом большинство и меньшинство здесь меняются местами, но от этого не меняется сама природа правоотношений.

Необходимо обозначить базовые критерии, по которым можно выявлять протестные отношения.

Во-первых, это особый вид общественных отношений, возникающих в политической сфере жизни общества. При том или ином правовом регулировании они приобретают характер правоотношений³³⁴. Протестные отношения, с одной стороны, возникают на основе норм конституционного права, с другой — уже существующие общественные отношения регулируются правом. Т.е. право может явиться как катализатором развития протестных отношений, так и, наоборот, замедлять и даже блокировать их развитие.

Отдельного внимания заслуживает вопрос о том, всегда ли протестные отношения являются правоотношениями. Полагаем, при всей неоднозначности данного вопроса все протестные отношения следует рассматривать как правоотношения. Однако возникает вопрос, как быть тогда с протестом в форме бездействия, например, неучастие избирателя в выборах? В данной ситуации избиратель использует правовую возможность не голосовать³³⁵. При этом любое право реализуется посредством вступления в правоотношения. Следовательно, отказ от участия в голосовании следует также рассматривать как правоотношение особого рода. Если же избиратель также призывает других воздержаться от участия в выборах, то он вступает в ещё одни правоотношения. Таким образом, не граждане, принявшие участие в референдуме, проголосовали против. См.: URL: http://www.swissinfo.ch/eng/swiss_news/Asylum_and_cabinet_reforms_set_for_clear_verdict.html?cid=35973628

³³⁴ См. подробнее: Варламова В.Н. Правоотношения: философский и юридический подходы // Правоведение. 1991. № 4; Халфина Р.О. Общее учение о правоотношении. М., 1974.

³³⁵ За исключением тех государств, где существует обязанность голосовать (ряд стран Латинской Америки, Австралия и др.).

ваясь в теоретические дискуссии, мы должны признать, что для юридической науки любые протестные отношения должны рассматриваться как правоотношения.

Во-вторых, протестные отношения определяются специфическим субъектным составом. Причём определяющим признаком для признания того или иного лица или объединения лиц субъектами протестных отношений является вовлеченность в политические отношения, вернее, выражаясь не совсем юридическим языком, в общественно-политическую дискуссию. Составить исчерпывающий перечень таких субъектов представляется крайне затруднительным. Однако следует признать, что спектр субъектов весьма широкий: начиная с индивида (гражданина, лица без гражданства, бипатрида, иностранного гражданина), заканчивая законодательными органами государственного уровня и главой государства³³⁶.

В-третьих, из предыдущего положения вытекает сущностный признак протестных отношений — наличие у субъектов протестных отношений двух и более полярных (противоположных) позиций по тому или иному политическому вопросу. При этом необходимым условием для признания отношений протестными является выступление одного или более субъектов против позиции его оппонентов (оппонента). Для наличия протестных отношений не важно, в большинстве или меньшинстве находится тот или иной субъект. Несомненно, это определяет особенности содержания протестных отношений и правовой инструментарий их регулирования, но в любой ситуации такие отношения остаются протестными.

Таким образом, по нашему мнению, протестными отношениями следует считать такие общественные отношения, в которых имеет место наличие двух и более противоположных позиций и участник которых выступает против позиции его оппонентов (причём неважно, в большинстве или меньшинстве тот находится).

³³⁶ Строго говоря, субъектом протестных отношений может стать любой субъект конституционных правоотношений. См., например, Бурцев А.А. Система субъектов конституционно-правовых отношений: Автореф. дис. ... канд. юрид. наук. М., 2005.

Данное определение не является исчерпывающим и бесспорным. Оно имеет, прежде всего, теоретическую значимость. Для выявления же протестных отношений в конституционно-правовой действительности необходимо обращаться к их признакам.

Менее научным, но не менее отражающим суть протестных отношений, является их определение через возможность выражения своего несогласия и даже «разглагольствования».

Говоря о термине «протест», мы должны остановиться на двух его доктринальных пониманиях: с одной стороны, это субъективное право (то есть право на протест), а точнее – сама его реализация в формах протестных действий и суждений, с другой – это правоотношение (в таком значении этот термин идентичен термину «протестные отношения»). Однако для удобства и исключения терминологических споров полагаем целесообразным использовать первый подход.

Необходимо отметить, что во всех приведённых ситуациях, говоря о протесте, мы имеем в виду протест политический, что вызвано особенностями самих протестных отношений и, в целом, конституционно-правовых отношений³³⁷. Не важно, по

³³⁷ Нужно понимать, что реализация права на протест может быть свойственна и неполитическим по своей природе формированиям. Так, например, общество любителей собак, функционирующее в пределах одного района, может консолидироваться для защиты прав бездомных животных региона, направлять соответствующие петиции, организовывать и участвовать в манифестациях и т.д. Это однако не исключает возможности того, что это же общество любителей собак может участвовать в протестных отношениях, возникающих совершенно по иным вопросам, тогда данное общественное формирование используется лишь как площадка для объединения заинтересованных лиц против, например, строительства автомагистрали вблизи социально значимых объектов (таких как школы, детские сады, больницы). Это не означает, что общественное объединение утратило первоначальную цель своего создания (хотя это вполне возможно), это лишь означает, что граждане, входящие в такое объединение разделяют иной общий общественно-значимый интерес, объединение же продолжает существовать вне прямой связи с такими протестными отношениями. В указанных примерах участие тех или иных объединений граждан в протестных отношениях налицо, но при этом природа таких правоотношений очень разнообразна, а значит – они нуждаются в дифференцированном подходе со стороны законодателя и правоприменителя. Однако, будет неверным не упомянуть иную ситуацию, когда, например, общество по защите прав потребителей, по суще-

какому вопросу возникает несогласие (социальному, экономическому, политическому, экологическому и пр.)³³⁸, важно, что само выражение несогласия приобретает политический (публично-политический) характер, так как связано, как правило, с реализацией комплекса политических прав личности³³⁹.

При исследовании феномена протестных отношений возникает важнейший идеологический вопрос: зачем государству поощрять развитие протестных отношений, почему оно объективно должно быть заинтересовано в протестных действиях и суждениях не только сторонников, но и противников данной власти? Казалось бы, зачем власть будет давать широкие возможности по критике самой себя? Полагаем, ответ на столь противоречивый вопрос довольно прост: адекватный диалог между властью и обществом (в т.ч. и радикальной его частью) необходим не только для легитимации публичной власти, но и для поддержания социального равновесия. Чем более зрелым становится общество, тем чаще оно требует систематического учёта своего мнения во всех значимых вопросах государствен-

ству, прекращает осуществлять деятельность, ради которой оно создавалось, вместо этого начинает вести активную политическую деятельность.

³³⁸ Для признания отношений протестными не важно, выступают ли протестующие против сокращения социальных выплат, строительства минаретов или против нелегитимного правительства. Во всех подобных ситуациях наличие политического протеста очевидно и бесспорно.

³³⁹ Одним из исключений из этого правила можно считать право на забастовку, предусмотренное ст.37 Конституции Российской Федерации и трудовым законодательством. Ст. 409 Трудового кодекса Российской Федерации признаёт право работников на забастовку как способ разрешения коллективного трудового спора в случае если примирительные процедуры не привели к разрешению коллективного трудового спора либо работодатель (представители работодателя) или работодатели (представители работодателей) не выполняют соглашения, достигнутые сторонами коллективного трудового спора в ходе разрешения этого спора или не исполняют решение трудового арбитража. При этом участие в забастовке является добровольным. Никто не может быть принужден к участию или отказу от участия в забастовке. Представители работодателя, в свою очередь, не вправе организовывать забастовку и принимать в ней участие. Такое проявление протеста в трудовых правоотношениях является важнейшей гарантией соблюдения прав работников и, хоть и не имеет политического характера, является конституционно-правовой гарантией реализации права на протест против действий или бездействия работодателя.

ной жизни. При этом протест позволяет снять социальную и политическую напряжённость и, как бы это ни было парадоксально, на первый взгляд, - сдерживает общество и государство от государственных переворотов и революций. Сама возможность сказать своё слово против власти, её оппозиции или кому бы то ни было есть важнейшая основа демократии.

На становление и развитие протестных отношений существенное влияние оказывает множество факторов, прежде всего, политических. В связи с этим можно говорить о двух аспектах взаимодействия права и политики: с одной стороны, право есть отражение соответствующих политических процессов в содержании конституционно-правового регулирования общественных отношений, т.е. влияние политики на конституционное правотворчество; с другой стороны – это политические особенности применения конституционного законодательства, более того – политическое реагирование на саму практику конституционного правоприменения³⁴⁰. Не случайно Н.А. Богданова отмечает: «реальность такова, что часто политика диктует праву, в результате чего наука политизируется»³⁴¹. Можно говорить не только о политизации науки, но и о значительной политизации конституционного права как отрасли, имеющей своим предметом властеотношения³⁴², то есть отношения, возникающие по поводу реализации власти.

Пожалуй, одной из самых политизированных проблем в конституционном праве можно считать как раз проблему протестных отношений. Именно поэтому правовое регулирование протестных отношений тесно связано с политической обстановкой в государстве, с политикой в целом, с уровнем развития

³⁴⁰ Авакьян С.А. Конституционное право и политика: проблемы взаимодействия в современном мире // Конституционное право и политика: сборник материалов международной научной конференции: Юридический факультет МГУ имени М.В. Ломоносова. 28-30 марта 2012 года / отв. ред. С.А. Авакьян. М.: Издательство «Юрист», 2012. С. 15.

³⁴¹ Богданова Н.А. Правовая догма и политика в науке конституционного права // Вестник Моск. ун-та. Серия 11. Право. 1997. № 4. С. 8.

³⁴² См. Строгович М.С. Избранные труды: В 3 т. / Т. 1: Проблемы общей теории права / отв. ред. С. Н. Братусь. М.: Наука, 1990.

гражданского общества и собственно протестных отношений, с доверием населения к власти, с эффективностью проводимых реформ, в особенности конституционно-правовых, со многими другими факторами, которые практически не поддаются какому-либо конституционно-правовому измерению.

Поэтому выбор того или иного подхода к регулированию протестных отношений во многом есть вопрос политической воли, выбора существующих на данный момент правящих сил. Но выделение протестных отношений в особую категорию конституционных правоотношений в законодательстве и доктрине конституционного права не является неким спонтанным, субъективно обусловленным явлением. Активная роль государства в данном процессе очевидна³⁴³.

При этом в различных регионах мира, в том числе и в России, в последние годы увеличились масштабы протестных отношений³⁴⁴, что вызывает потребность в адекватном правовом регулировании данного явления. Современные исследователи (прежде всего, политологи и социологи) всё чаще обращают внимание на рост политических (социальных) протестов и протестного движения в целом как на общемировую тенденцию³⁴⁵. А значит, государства стоят перед необходимостью признания существования протестных отношений как особого рода общественных отношений и последующего их правового регулирования (институционализации). Проблема цивилизованного политического протеста не является проблемой отдельного государства или региона, а носит глобальный и комплексный характер.

Нужно отметить, что подходы к конституционно-право-

³⁴³ Авакьян С.А. Государственно-правовые институты: понятие и формирование (Применительно к деятельности Советов) // Размышления конституционалиста: Избранные статьи. М.: Изд-во Моск. ун-та, 2010. С. 81.

³⁴⁴ Прудентов Р.В. Протестные отношения (по материалам некоторых зарубежных стран) // Конституционное и муниципальное право. 2013. № 2. С. 31.

³⁴⁵ См. Бузгалин А.В. Глобализация и антиглобалистское движение. М., 2001; Галкин А.А. Европейская социал-демократия: проблемы и поиски. Ростов-на-Дону, 2003; Руинсиман У. Радикальные молодёжные движения // Обозреватель. 2007. № 51. С. 190 – 191.

вому регулированию протестных отношений существенно варьируются в различных государствах.

Наиболее последовательной и предсказуемой моделью можно считать так называемую «конституционную» модель³⁴⁶, характерную для стран развитой демократии. При этом ни одно государство мира на уровне конституционного законодательства не вводит термин «протестные отношения», ограничиваясь лишь регулированием отдельных демократических институтов с той или иной степенью жёсткости такого регулирования. При такой модели состояние протестных отношений есть результат последовательного эволюционного развития общества и государства.

Принципиально иная модель характерна для стран, в которых отсутствуют или находятся лишь на стадии становления демократические традиции, а гражданское общество в западном понимании отсутствует³⁴⁷.

Здесь при внешне схожем подходе в правовом регулировании на первое место выходят не закономерности развития тех или иных явлений (которые часто вообще отсутствуют), а политически мотивированные решения, которые принимаются под воздействием существующего на данный конкретный момент большинства или могущественного меньшинства. Мы не ставим целью давать политические оценки таким ситуациям, однако для конституционного права значима идея о значительно меньшей предсказуемости и «логичности» тех или иных реформ, направленных на развитие или пресечение развития протестных отношений в таких правопорядках.

Так или иначе, для обоих случаев на первый план выходит необходимость поиска решений для правового регулирования потенциально возможных протестных явлений, политических конфликтов.

Конституция Российской Федерации содержит механизмы разрешения конфликтов, однако текущее законодатель-

³⁴⁶ Прудентов Р.В. Указ. соч. С. 31.

³⁴⁷ Там же. С. 32.

ство фактически не развивает данные положения Конституции, что означает автоматическое снижение эффективности таких инструментов, в то время как они являются по своей сути важнейшей предпосылкой, правовой возможностью благоприятного выхода из ситуаций политического конфликта и протестных отношений.

В.Е. Чиркин отмечает необходимость регулирования политических отношений на основе состязательности, сотрудничества и социальных компромиссов³⁴⁸. Таким образом, стимулирование протестных отношений на основе данных принципов – важный механизм разрешения социальных противоречий.

При этом можно сформулировать два различных по своей идеологии подхода к правовому регулированию протестных отношений, которые подлежат применению в зависимости от субъектов правоотношений.

Один связан с жёстким и максимально полным и подробным регулированием протестных отношений внутри государства (государственного механизма), второй – с более гибким, «сдержанным» регулированием таких отношений вне государственного механизма. При этом жёсткость первого подхода должна означать не подавление всякой «протестной» инициативы, а чёткие «правила игры», заключающиеся в содержании элементов правового статуса органов и должностных лиц.

Подходы к определению государства как средства согласования различных интересов, основанного на компромиссе народа и власти, не являются новыми и для истории политико-правовой мысли. Так, например, подобных взглядов придерживался итальянский мыслитель XV-XVI вв. Никколо Макиавелли³⁴⁹. Аналогичные идеи звучали у М.М. Сперанского, который полагал, что «коренные государства законы» есть не

³⁴⁸ Чиркин В.Е. Вызовы времени и Конституция: элементы общественного договора // Конституционное право и политика: сборник материалов международной научной конференции: Юридический факультет МГУ имени М.В. Ломоносова. 28-30 марта 2012 года / отв. ред. С.А. Авакьян. М.: Издательство «Юрист», 2012. С. 56.

³⁴⁹ См.: Макиавелли Н. Государь. М.: Планета, 1990.

что иное, как выраженная воля народа³⁵⁰.

А поиск такого компромисса без поиска цивилизованных подходов к выражению протеста невозможен.

§ 4. Протестные отношения, конституционные споры и гражданское неповиновение: в поисках общего и различного

Так или иначе, при анализе протестных отношений нам приходится оперировать категориями «юридический и политический конфликт», «конституционно-правовой спор».

Поэтому важно отграничить эти понятия от таких как «протест» и «протестные отношения».

Первый вопрос, на который необходимо ответить: всегда ли протестные отношения являются проявлением политического или конституционно-правового конфликта (или спора)? Очевидно, нет.

Если Президент РФ заявляет о том, что Правительство РФ неэффективно проводит в жизнь его конкретные поручения, но при этом он не принимает никаких управленческих (политических или правовых) решений, то налицо протестные отношения, но значит ли это вступление Президента в конфликт с Правительством? Ответ на этот вопрос должен быть отрицательным. В приведённой ситуации имеет место лишь выражение мнения, которое сопровождается исключительно политическими последствиями, о правовых же последствиях мы говорить не можем. Однако мы не можем говорить, что Президент таким образом не вступает в протестные отношения, так как сам факт выражения критики в такой ситуации уже свидетельствует о протестном характере отношений.

При этом, не вдаваясь в исследование лексических значений терминов «спор» и «конфликт», для целей нашего исследования будем считать их равнозначными.

Вообще, понятие конституционного спора можно толко-

³⁵⁰ Сперанский М.М. Юридические произведения / Под редакцией и с биографическим очерком В.А. Томсинова. М.: Зерцало, 2008. С. 276.

вать двойко. Под конституционным спором в широком смысле в науке традиционно понимают особый вид противоречий, возникающих в публичных отношениях, специфической чертой которых является связь с исполнением, реализацией либо нарушением тех или иных норм, а также возникновение, изменение или прекращение правовых отношений между органами власти, физическими или юридическими лицами³⁵¹. В узком смысле – для конституционного спора обязательно участие третьей независимой по отношению к спорящим стороны (арбитра).

А предметом конституционных споров следует считать нарушенный интерес или право субъектов конституционных отношений, которые являются социально значимыми. Результатом данного нарушения служит противоборство между субъектами³⁵².

Какова же связь протестных отношений с конституционно-правовыми спорами? Полагаем, что всё же эти понятия находятся в несколько разных плоскостях. Протестные отношения связаны с выражением противоположной позиции, причём как в форме простого изложения, так и в форме действий, имеющих значимые правовые последствия (например, обращение с заявлением об оспаривании правового акта, отказ Государственной Думы в доверии Правительству Российской Федерации).

В протестных отношениях нас интересует процедура выработки общей позиции у конфликтующих сторон (например, согласительные процедуры, общественные обсуждения) или же информирование населения или публичной власти о своем несогласии с теми или иными позициями по вопросам госу-

³⁵¹ См. Власова К.Б. Конституционные споры как предмет судебного разрешения (по страницам одной диссертации) // Конституционное и муниципальное право. 2011. № 10. С. 49.

³⁵² Каримова Г.Г. Типология конституционно-правовых споров в процессе создания и деятельности политических партий // Судьбы конституционализма в России и современном мире: Труды кафедры конституционного и муниципального права. Вып. 7. М.: НИУ ВШЭ, 2012. С. 122-123.

дарственной и общественной жизни.

При этом, например, вопрос о разрешении конституционных споров судами общей юрисдикции или Конституционным Судом не может рассматриваться как проявление протестных отношений, хотя сама процедура возникает как акт выражения несогласия, то есть как форма протеста. При этом протестные отношения перетекают в иные – «судебные», прекращаясь в момент обращения в суд.

Есть мнение, что протестные отношения и конституционные споры – принципиально разные институты, так как в протестных отношениях нет нарушенного права или интереса. Но понятие интереса в юридической науке крайне неоднозначно. Для целей данного исследования мы исходим из понимания законного интереса как отражённого в объективном праве либо вытекающего из его общего смысла и в определённой степени гарантированного государством простого юридического дозволения, выражающегося в стремлениях субъекта пользоваться конкретным социальным благом, а также в некоторых случаях обращаться за защитой к компетентным органам – в целях удовлетворения своих потребностей, не противоречащих общественным³⁵³. Под социальным благом мы можем понимать и свободу выражения мнения, и критику государственных органов и публичных лиц. Значит, абсолютное противопоставление данных понятий недопустимо.

Однако на практике крайне затруднительно сформулировать чёткий критерий отграничения протестных отношений от иных видов конституционных споров, поэтому необходимо руководствоваться признаками и определением протестных отношений.

Анализируя и сопоставляя содержание терминов «протест» и «акт гражданского неповиновения», приходим к выводу о том, что последний является одним из проявлений протеста, а значит, они соотносятся как общее и частное.

³⁵³ Большой юридический словарь (под редакцией А.В. Малько). М.: Проспект, 2009.

В литературе мы не находим какого-либо общепринятого определения акта гражданского неповиновения, однако для целей настоящего исследования попробуем дать его определение как политическое действие, выраженное в умышленном нарушении требований закона в целях привлечения внимания к той или иной проблеме³⁵⁴.

С точки зрения правового регулирования протестных отношений такие акты есть ни что иное, как цивилизованная (несмотря на нарушение закона) форма протестной акции.

Для обоснования этого тезиса смоделируем ситуацию. В одном государстве существует единая система проверки знаний школьников в виде регулярных унифицированных тестирований, которая, по мнению части населения, не только не способствует повышению качества образования, а напротив, снижает его. Для реализации этой программы государство печатает бланки тестов огромными тиражами. Некий школьник с целью привлечения внимания к проблеме проникает в помещение своей школы, где хранятся тесты, и уничтожает их. С точки зрения права возникает вопрос: есть ли какие-то отличия по правовым последствиям такого деяния от, например, порчи ценных пород растений на соседском участке с целью «насолить» соседу? Несомненно, с формально-юридической точки зрения эти деяния очень похожи, но они отличаются по своим целям, мотивам, общественно-опасным последствиям и, в конце концов, ущербу. Последнее не означает, что акт гражданского неповиновения вовсе не должен наказываться, однако в подобной ситуации наказания должны кардинально отличаться, а государство должно быть терпимее к школьнику, а не к соседу.

³⁵⁴ См. подробнее: Thoreau H.D. On the Duty Civil Disobedience // URL: <http://www.ibiblio.org/ebooks/Thoreau/Civil%20Disobedience.pdf>; Rosenwald L. The Theory, Practice & Influence of Thoreau's Civil Disobedience; Gandhi M. K. Duty of Disobeying Laws // Indian Opinion. 7 September and 14 September. 1907; Апресян Р.Г. Гражданское неповиновение — в политической теории и социальной практике (Джон Ролз и Мохандас Ганди) // Насилие и ненасилие: Философия, политика, этика / Под ред. Р. Г. Апресяна. М.: МИОС, 2003.

Таким образом, на наш взгляд, термином «протест» охватываются, в том числе, и акты гражданского неповиновения.

§ 5. Типология протеста в законодательстве и конституционной практике

Не претендуя на исчерпывающий перечень типов и безапелляционность теоретических формул, попробуем систематизировать существующие типы данных правоотношений.

1. По степени участия субъекта, реализующего право на протест, протестные отношения можно подразделить на активные и пассивные.

Примерами пассивных отношений могут служить неучастие в выборах лица, обладающего активным избирательным правом, неучастие депутата в голосовании по законопроекту в знак протеста против позиции большинства депутатов по данному законопроекту или отказ гражданина подписать какую-либо петицию. Такого рода деяния принято называть мотивированным бездействием³⁵⁵.

При этом данный вид также можно условно разделить на активное и пассивное бездействие³⁵⁶. Под пассивным мы понимаем «молчаливое» бездействие, в то время как под активным к бездействию субъекта добавляются его призывы к аналогичному поведению. При этом сам протест не приобретает активной формы, так как направлен не на призыв действовать определённым образом, а на бездействие.

Протестные отношения, заключающиеся в активных действиях, можно считать активными. Несомненно, число видов активных протестных отношений в разы больше пассивных. Приведём лишь несколько наиболее ярких примеров: митинг политической оппозиции против проводимых правящей партией реформ, шествие за честные выборы, отклонение «президентского» законопроекта депутатами парламента и т.д.

³⁵⁵ Авакьян С.А. Демократия протестных отношений: конституционно-правовое измерение // Конституционное и муниципальное право. 2012. № 1. С. 5.

³⁵⁶ Там же.

2. По характеру политических требований протестные отношения можно подразделить на конструктивные и деструктивные.

Крайним примером деструктивных протестных отношений являются революции, массовые беспорядки и т.д. Как правило, такие действия в любом государстве объявляются противоправными и жёстко пресекаются. Среди важнейших проблем протестных отношений всё большее внимание стал занимать вопрос мирного характера политического протеста.

На наш взгляд, важнейшим условием реализации права на протест должен быть цивилизованный характер протестных отношений, при ином подходе реализация права на протест будет нарушать права и свободы других лиц.

Но этим данный вид протестных отношений не исчерпывается. К ним также можно отнести: митинг за отставку президента или правительства, отклонение парламентом кандидатуры премьер-министра при невыдвижении альтернативного кандидата парламентом (там, где такая возможность существует)³⁵⁷ и т.д.

В целом, деструктивные протестные отношения менее эффективны и продуктивны для развития государства и права, но если они не приобретают крайних форм, то их ценность всё же очень велика. Они позволяют представить весь спектр мнений по тому или иному вопросу, стимулировать к совершенствованию тех или иных институтов, корректировке тех или иных решений, призвать заинтересованных лиц к политической дискуссии.

При этом часто деструктивные протестные отношения обречены на провал в силу как раз отсутствия каких-либо планов действий. Примером таких сложностей могут служить события так называемой «Арабской весны», когда протестующие выдвинули лишь негативные лозунги («Правительство в от-

³⁵⁷ Следует обратить внимание на существование в ряде государств так называемого «конструктивного вето», когда при отклонении той или иной кандидатуры орган, принявший это решение, должен предложить другую кандидатуру на этот пост.

ставку», «Долой...», «Хватит...»)³⁵⁸, но в силу разобшённости сил протестующих не было возможности выработать единую, устраивающую все силы программу действий, план реформ. Это явилось причиной поражения протестующих в ряде стран.

Можно привести пример, более близкий российской конституционной практике. На протяжении 2011–2012 годов проводилось множество протестных акций в связи с принятием нового Закона «Об образовании»³⁵⁹, но лишь единицы предлагали реальные коррективы в законопроект или же выступали с альтернативным проектом. Легко сказать: «Это решение мне не нравится», но куда сложнее выразить, что именно не нравится и как данный вопрос можно решить более эффективно.

При этом следует отметить, что даже такие, в полной мере деструктивные, акции полезны, так как они генерируют политическую дискуссию, а выражение несогласия является индикатором общественной поддержки того или иного решения.

Конструктивные протестные отношения можно считать более совершенной формой выражения протеста. Примером таких форм выражения протеста можно считать отклонение парламентом законопроекта правительства с одновременным (или почти одновременным) внесением нового законопроекта по тому же вопросу группой депутатов.

При этом грань между конструктивными и деструктивными отношениями иногда провести крайне затруднительно. Например, рассмотрение законопроекта о легализации однополых браков и усыновлении детей такими парами во Франции сопровождалось многотысячными акциями протеста по

³⁵⁸ Лозунги существенно варьировались (см. Uriel Abulof. What Is the Arab Third Estate? // The Huffington Post. 10 March 2011): «Народ хочет падения режима», «Перемен во всех сферах жизни» (в Омане), «Упразднить систему конфессионализма» (в Ливане) и т.д.

³⁵⁹ Например, Всероссийская акция протеста Коммунистической партии Российской Федерации против принятия правительственного закона об образовании (см.: URL: <http://kprf.ru/actions/kprf/113616.html>); акция «Похороны российского образования», проведённая «Московским объединённым гражданским фронтом».

всей стране³⁶⁰. Требования протестующих были вполне конкретными, их негативное наполнение означало поддержку существующего правового регулирования.

3. По степени вовлеченности в протестные отношения субъекта, на которого направлен протест, отношения можно делить на коммуникативные и некоммуникативные.

Под коммуникативными следует понимать отношения, в которых субъект, на которого направлен протест, активно взаимодействует с протестующим субъектом. Например, при отклонении верхней палатой парламента законопроекта могут создаваться согласительные комиссии с участием представителей обеих палат парламента для выработки единой, согласованной позиции по законопроекту и внесению корректив в текст будущего закона.

Под некоммуникативными протестными отношениями следует понимать такие отношения, в которых обратная связь между субъектами отсутствует или очень опосредована. Примером таких отношений можно считать любые уличные протестные акции. Как правило, власть не вступает в диалог с протестующими, хотя они могут оказывать косвенное влияние на принятие властных решений. Для таких отношений на первый план выходит необходимость освещения в СМИ и доведения до общества позиций протестующих, в то время как для первого вида это важно, но не столь необходимо.

Важным для нас является вопрос адекватной реакции государства на политический протест. Здесь могут быть две крайности: либо государство преувеличит масштаб протеста и будет следовать требованиям малой части населения, либо, наоборот, задействует по отношению к протестующим всю мощь репрессий. Протестующие против государства, его органов и должностных лиц имеют право ожидать адекватной реакции государства, государство же должно более терпимо относиться к критике в свой адрес, так как власть всегда по-

³⁶⁰ См.: URL: <http://www.english.rfi.fr/france/20130622-french-gay-marriage-opponents-jail-sentence-sparks-protests>

тенциально является «мальчиком для битья»³⁶¹.

4. В политической науке имеется весьма неоднозначный подход к типологии протестных отношений. Авторы исходят из дихотомии: политические выступления и протест в общественных местах³⁶². К сожалению, в рамках данной типологии за пределами классификации остаётся значительная часть протестных отношений, но для целей политической науки такой подход следует признать обоснованным.

Ценность данной классификации с точки зрения права заключается в том, что в рамках отношений первой группы лишь свобода слова (выражения мнений) содействует протестным отношениям, иные права и свободы вовсе не затрагиваются. А в отношениях второй группы затрагивается широкий комплект политических и иных прав личности (право на проведение публичных мероприятий (манifestаций), свобода ассоциаций, свобода СМИ, личная неприкосновенность и др.).

Предложенная типология протестных отношений не претендует на полноту и всеохватность, но представляется важной опорной точкой для анализа конкретных протестных отношений с точки зрения их правового регулирования.

§ 6. Протестное поведение: на пути к построению диалога между властью и гражданским обществом

Само выражение публичного протеста является самоценным, так как артикулирует альтернативную позицию по тому или иному вопросу. В этом проявляется имеющий важное публичное значение с точки зрения адекватного управления и снятия потенциальных нездоровых социальных конфликтов компромисс, обеспечивающий сбалансированный учёт интересов различных групп населения. Такой учёт важен не только и не столько со стороны общества, сколько со стороны публичной власти.

³⁶¹ Авакьян С.А. Указ. соч. С. 9.

³⁶² См. Гора Дж., Голдбергер Д., Стерн Г., Гальперин М. Указ. соч. С. 15, 50.

Так или иначе, почти любое проявление протеста находит прямо или косвенно отклик в деятельности органов публичной власти, но такой учёт происходит крайне разнонаправленно. Власть или действительно учитывает протестное мнение при принятии управленческого решения, или «берет на заметку» наличие протестных настроений и делает всё возможное, чтобы в дальнейшем не столько сгладить конфликтную ситуацию, сколько минимизировать количество правовых возможностей выражения протеста.

В данной связи большое значение приобретает проблема адекватной оценки протеста и соответствующей реакции власти. С одной стороны, не следует идти на поводу у малой части населения, но и игнорировать позицию и требования той или иной части общества часто недопустимо. При этом власти следует терпимо относиться к критике, так как она всегда потенциально является «мальчиком для битья»³⁶³.

Кроме термина «учёт» в науке часто используют термины «реакция» и «реагирование» (как правило, с явно негативной коннотацией). Их сопоставление в контексте рассматриваемой проблемы видится весьма важным. Когда речь идёт о конструктивных, позитивных изменениях в связи с тем или иным социальным требованием, следует иметь ввиду именно учёт. Когда же вместо ответа на запрос общества по существу происходит негативная реакция государства, направленная преимущественно на сокращение возможностей выражения несогласия, следует говорить о «реакции» или «реагировании».

Мы рассмотрим примеры обоих явлений, для того чтобы обнажить их сущность и значение в дальнейшем конституционно-правовом развитии.

Первый и самый явный путь – внесение изменений в законодательство, регулирующее правовые возможности проведения протестных акций.

Показательно, что в 2012 году С.А. Денисов отмечал, что

³⁶³ Авакьян С.А. Демократия протестных отношений: конституционно-правовое измерение // Конституционное и муниципальное право. 2012. № 1. С. 9.

демократия уличных выступлений представляла собой серьёзную угрозу для власти³⁶⁴. Результат этих протестных акций 2011–12 годов не заставил себя долго ждать: существенные изменения были внесены в Федеральный закон «О собраниях, митингах, демонстрациях, шествиях и пикетированиях»³⁶⁵ (далее – Закон о публичных мероприятиях) и в Кодекс Российской Федерации об административных правонарушениях³⁶⁶ (далее – «КоАП»). Так, штраф для гражданина, нарушившего требования Закона о публичных мероприятиях теперь может составить 300 000 рублей³⁶⁷. Такие административные санкции на порядок выше многих уголовных наказаний³⁶⁸. Также были увеличены сроки привлечения к ответственности по соответствующим составам административных правонарушений. Конституционный Суд признал эти изменения конституционными, лишь дав возможность правоприменителю снижать минимальные размеры штрафа³⁶⁹.

³⁶⁴ Денисов С.А. Конец этапа контрреформ в государственном праве России? // Конституционное и муниципальное право. 2012. № 5. С. 33-37.

³⁶⁵ Федеральный закон от 19 июня 2004 года № 54-ФЗ «О собраниях, митингах, демонстрациях, шествиях и пикетированиях» // Собрание законодательства РФ. 2004. № 25. Ст. 2485.

³⁶⁶ Кодекс Российской Федерации об административных правонарушениях от 30 декабря 2001 года № 195-ФЗ // Собрание законодательства РФ. 2002. № 1 (ч. 1). Ст. 1.

³⁶⁷ См. Федеральный закон № 65-ФЗ от 8 июня 2012 года «О внесении изменений в Кодекс Российской Федерации об административных правонарушениях и Федеральный закон «О собраниях, митингах, демонстрациях, шествиях и пикетированиях» // Собрание законодательства РФ. 2012. № 24. Ст. 3082.

³⁶⁸ См. подробнее: Шугрина Е.С. Новые правила организации и проведения публичных мероприятий: что скажет Конституционный Суд РФ? // Муниципальное право. 2012. № 3. С. 2-11; Евлоев И.М. Конституционное право на свободу собраний и его законодательные ограничения // Конституционное и муниципальное право. 2013. № 3. С. 45-48.

³⁶⁹ Постановление Конституционного Суда РФ № 4-П «По делу о проверке конституционности Федерального закона «О внесении изменений в Кодекс Российской Федерации об административных правонарушениях и Федеральный закон «О собраниях, митингах, демонстрациях, шествиях и пикетированиях» в связи с запросом группы депутатов Государственной Думы и жалобой гражданина Э.В. Савенко» от 14 февраля 2013 года // Собрание законодательства РФ. 2013. № 8. Ст. 868.

В последние годы получили особое развитие различные стихийные публичные мероприятия. Они традиционно возникают как результат принятия какого-либо спорного неоднозначного решения публичной властью или как ответ на какие-либо событие (например, принятие того или иного закона, вынесение приговора какому-либо общественному деятелю и пр.). Только в силу спонтанного характера и невозможности установления организатора публичного мероприятия недопустимо считать такое мероприятие а priori незаконным. Важным является постулат о том, что «собрание, возбуждающее незаконную оппозицию, не считается незаконным»³⁷⁰. Поэтому следует проводить водораздел между незаконностью самого публичного мероприятия и требованиями и действиями, которые оно в результате прямо или косвенно повлекло.

Действующее правовое регулирование можно охарактеризовать как неоправданно жёсткое по отношению к таким мероприятиям. Результатом целой серии таких акций стало появление нового состава административного правонарушения, диспозиция которого вызывает неподдельный интерес: «организация (а также участие и призывы к участию) ... массового одновременного пребывания и (или) передвижения граждан в общественных местах, публичные призывы к массовому одновременному пребыванию, если это повлекло нарушение общественного порядка или санитарных норм и правил, нарушение функционирования и сохранности объектов жизнеобеспечения или связи либо причинение вреда зеленым насаждениям либо создали помехи движению пешеходов или транспортных средств либо доступу граждан к жилым помещениям или объектам транспортной или социальной инфраструктуры»³⁷¹. Учитывая столь расплывчатую формулировку, мы делаем вывод, что практически любая публичная акция может образо-

³⁷⁰ Дайси А.В. Основы государственного права Англии (Introduction to the study of the law of the constitution). М., 1905. С. 305.

³⁷¹ См. ст. 20.2.2 КоАП (состав введён указанным выше Законом от 8 июня 2012 года).

вать состав административного правонарушения³⁷². Максимальная санкция за такого рода правонарушения также равна 300 000 рублей.

Указанная новелла фактически запретила любые непредусмотренные Законом о публичных мероприятиях формы выражения протеста³⁷³, что видится явно необоснованным.

Принятый 22 октября 2014 года закон³⁷⁴ существенно ограничил места отправления религиозных обрядов, фактически приравняв их к публичным мероприятиям в случае их проведения вне указанных в законе мест. Такой подход законодателя, с одной стороны, направлен на обеспечение баланса интересов граждан и поддержание общественного порядка, с другой – может быть расценен как чрезмерно ограничивающий свободу совести.

Говоря о явно позитивных новеллах в законодательстве о публичных мероприятиях, не можем не отметить создание специально отведённых мест, где проведение публичного мероприятия не нуждается в предварительном уведомлении (при соблюдении ряда условий)³⁷⁵. Однако следует оговориться, что на практике нередко случаи запрета таких публичных мероприятий по весьма спорным основаниям³⁷⁶.

³⁷² «Народные гуляния», «флешмобы» и пр. раньше использовали для обхода требований Закона о публичных мероприятиях, однако иногда правоприменитель находил в таких действиях составы иных административных правонарушений (См. Князева И.И. К вопросу о понятии и сущности флешмоба как одной из форм проведения публичных мероприятий // Конституционное и муниципальное право. 2012. № 8. С. 35-37).

³⁷³ См.: European Commission for democracy through law. Opinion No. 686/2012 dated 11 March 2013.

³⁷⁴ Федеральный закон от 22 октября 2014 г. № 316-ФЗ «О внесении изменений в ст. 16 Федерального закона «О свободе совести и о религиозных объединениях» // Российская газета. 24 октября 2014 года. № 6516.

³⁷⁵ См. Федеральный закон от 8 июня 2012 года № 65-ФЗ (с изменениями от 14 февраля 2013 года) «О внесении изменений в Кодекс Российской Федерации об административных правонарушениях и Федеральный закон «О собраниях, митингах, демонстрациях, шествиях и пикетированиях».

³⁷⁶ См., например: URL: <http://novayagazeta.spb.ru/articles/7983/>; <http://www.zaks.ru/new/archive/view/115642>

Второй путь учёта проявлений публичного протеста связан с законодательными новеллами, направленными на реформирование порядка создания и деятельности различных видов общественных формирований как инструмента консолидации гражданского общества. Здесь также можно говорить о существовании двух противостоящих друг другу тенденций: с одной стороны, действительный учёт проявлений протеста и обусловленный этим процесс демократизации законодательства, связанного с функционированием общественных объединений (например, смягчение требований, предъявляемых к политическим партиям для их регистрации³⁷⁷), с другой — усиление контроля и ответственности отдельных видов общественных формирований.

Так, бурную общественную реакцию вызвало появление в отечественном законодательстве конструкции «иностранный агент»³⁷⁸. Конституционность этой новеллы оценил Конституционный Суд³⁷⁹, не найдя оснований признания самой конструкции неконституционной и лишь определив как чрезмерную нижнюю планку санкции за нарушение требований ст. 19.34 КоАП. Правоприменительная практика по данному вопросу только начинает формироваться, но уже сейчас есть весьма спорные примеры привлечения некоммерческих орга-

³⁷⁷ См. Федеральный закон от 2 апреля 2012 года № 28-ФЗ «О внесении изменений в Федеральный закон «О политических партиях» // Собрание законодательства РФ. 2012. 2012. № 15. Ст. 1721.

³⁷⁸ См. Федеральный закон от 20 июля 2012 года № 121-ФЗ «О внесении изменений в отдельные законодательные акты Российской Федерации в части регулирования деятельности некоммерческих организаций, выполняющих функции иностранного агента» // Собрание законодательства РФ. 2012. № 30. Ст. 4172.

³⁷⁹ Постановление Конституционного Суда Российской Федерации от 8 апреля 2014 года № 10-П «По делу о проверке конституционности положений п. 6 ст. 2 и п. 7 ст. 32 Федерального закона «О некоммерческих организациях», части шестой ст. 29 Федерального закона «Об общественных объединениях» и ч. 1 ст. 19.34 Кодекса Российской Федерации об административных правонарушениях в связи с жалобами Уполномоченного по правам человека в Российской Федерации, фонда «Костромской центр поддержки общественных инициатив», граждан Л.Г. Кузьминой, С.М. Смиренского и В.П. Юкчева» // Собрание законодательства РФ. 2014. № 16. Ст. 1921.

низаций к ответственности за совершение данного правонарушения.

Третий путь – создание альтернативных площадок выражения мнения по вопросам общественной и государственной жизни. К таким площадкам можно отнести: проект «Российская общественная инициатива»³⁸⁰, функционирующие в Москве проекты «Активный гражданин» и Геоинформационный портал «Наш город»³⁸¹ и др.

Указанные проекты выполняют цели осуществления обратной связи между гражданами и государством и создают официальные площадки для выражения альтернативных идей, в т.ч. поддерживаемых малой частью общества. Кроме того, их активно используют для решения проблем населения на местах. Это даёт эффект снижения уровня протестных настроений и в некоторых случаях консолидации активных граждан.

Среди проблем, связанных с реализацией таких программ, следует выделить следующие.

³⁸⁰ См. Указ Президента Российской Федерации от 7 мая 2012 г. № 601 «Об основных направлениях совершенствования системы государственного управления» // Собрание законодательства РФ. 2012. № 19. Ст. 2338; Указ Президента Российской Федерации от 4 марта 2013 года № 183 «О рассмотрении общественных инициатив, направленных гражданами Российской Федерации с использованием интернет-ресурса «Российская общественная инициатива»» // Собрание законодательства РФ. 2013. № 10. Ст. 1019; Концепция формирования механизма публичного представления предложений граждан Российской Федерации с использованием информационно-телекоммуникационной сети Интернет для рассмотрения в Правительстве Российской Федерации предложений, получивших поддержку не менее 100 тыс. граждан Российской Федерации в течение одного года, утвержденная Правительством Российской Федерации; Постановление Правительства Российской Федерации № 851 «О порядке раскрытия федеральными органами исполнительной власти информации о подготовке проектов нормативных правовых актов и результатах их общественного обсуждения» (вместе с Правилами раскрытия федеральными органами исполнительной власти информации о подготовке проектов нормативных правовых актов и результатах их общественного обсуждения) от 25 августа 2012 г. // Собрание законодательства РФ. 2012. N 36. Ст. 4902; Дзидзоев Р.М. Российская общественная инициатива как форма современной демократии // Конституционное и муниципальное право. 2013. № 7. С. 49 - 51.

³⁸¹ См. подробнее: URL: <http://ag.mos.ru/site/index>; <https://gorod.mos.ru/>; <http://crowd.mos.ru/>

Во-первых, неравномерность развития таких институтов в разных регионах России. В авангарде этого движения находится Москва, где запущено множество проектов, связанных с проведением так называемых «электронных референдумов» (по сути — опросы населения); порталы для обеспечения оперативного взаимодействия между органами власти и гражданами по конкретным вопросам городского хозяйства; ресурсы, направленные на раскрытие информации не только о деятельности органов власти, но и иных данных государственных органов и др. В большинстве регионов подобные инициативы либо вовсе не реализуются, либо реализуются в крайне ограниченном масштабе. Кроме того, существующие на федеральном уровне институты, которые могут быть использованы для решения вопросов, касающихся отдельных регионов или муниципалитетов, почти не используются³⁸², хотя для них и создаётся постепенно требуемая правовая база³⁸³.

Во-вторых, как специалистами, так и населением крайне неоднозначно оцениваются реальные результаты функционирования таких проектов. Например, из 11 инициатив на портале «Российская общественная инициатива», по которым принято решение, только 5 набрали необходимое число голосов, причём по некоторым из них как такового окончательного решения до сих пор не принято. Однако принимаются положительные решения по инициативам, которые набрали значительно меньшее число голосов³⁸⁴.

³⁸² Одним из немногих примеров является размещённое на портале «Российская общественная инициатива» предложение об изменении надписи на фасаде Ледового Дворца в городе Ухта, которое было поддержано местными властями (См. URL: <https://www.roi.ru/2671/>).

³⁸³ См., например: Распоряжение Губернатора Ленинградской области от 17 июля 2013 года № 510-рг «О мерах по реализации Указа Президента Российской Федерации от 4 марта 2013 года N 183 «О рассмотрении общественных инициатив, направленных гражданами Российской Федерации с использованием интернет-ресурса «Российская общественная инициатива» // Официальный интернет-портал Администрации Ленинградской области URL: <http://www.lenobl.ru>, 22.07.2013.

³⁸⁴ Например, принят Федеральный закон, направленный на реализацию размещённой на портале инициативы, которая набрала вместо требуемых 100

В-третьих, в работу с предложениями граждан вовлечены исключительно органы исполнительной власти соответствующих уровней. Однако было бы целесообразно, например, в тех регионах, где существует институт народной правотворческой инициативы, использовать электронные площадки для внесения гражданами законопроектов и сбора подписей в их поддержку.

В-четвёртых, возникает ряд частных вопросов, связанных с такими проблемами, как порядок определения уполномоченных органов и организаций для администрирования такого рода ресурсов, финансирование их деятельности, обработка персональных данных граждан в соответствии с требованиями действующего законодательства³⁸⁵ и др.

В-пятых, создание всех перечисленных выше площадок осуществляется исключительно «сверху», и, несмотря на «благие цели» их создания, они постоянно находятся под жёстким контролем публичной власти.

Таким образом, проявления публичного протеста никогда и нигде не остаются незамеченными властью. Однако власть реагирует на них, оперируя двумя концептуально различными подходами: либо «реакция» и принятие ужесточающих мер, направленных на недопущение проявлений протеста, либо — учёт и расширение возможностей для дальнейшей коммуникации с обществом.

В заключение — *некоторые выводы*

Прежде всего, протестное поведение есть уникальный и крайне значимый конституционно-правовой феномен, существующий в любом обществе и государстве. При этом современное народовластие вне зависимости от применяемой идеологии, политического режима и уровня развития институтов гражданского общества не может нормально развиваться без

тысяч голосов всего 55, причём ещё 54 голоса было отдано против её реализации. (См. URL: <https://www.roi.ru/4859/>).

³⁸⁵ См. Федеральный закон от 27 июля 2006 года № 152-ФЗ «О персональных данных» // Собрание законодательства РФ. 2006. № 31 (ч. 1). Ст. 3451.

плюрализма протестных действий и суждений и систематического учёта проявлений протеста в ежедневном осуществлении публичной власти.

Такой плюрализм выполняет также ещё одну функцию — конституционно-правовым путём способствует формированию и воспроизводству политических элит. Достигается это посредством дифференциации мнений, суждений и, как результат, политических программ и установок (даже в рамках одной политической силы, в т.ч. правящей), а также за счёт консолидации отдельных общественных и квазиобщественных формирований и отдельных граждан в те или иные относительно крупные публично-правовые институты.

Результатом корректного учёта проявлений протеста неизменно является легитимация публичной власти, рост доверия к отдельным должностным лицам и государству в целом и значительное уменьшение напряжённости в обществе.

Таким образом, бесспорна необходимость правовой институционализации протестных отношений с целью развития политической дискуссии и обеспечения плюрализма протестных действий и суждений.

Глава 5.

Метод соглашений и уступок как важнейший фактор развития институтов гражданского общества

(Минина Н.В.)

§ 1. Вводные пояснения

Категория «гражданское общество» не нашла отражения в Конституции Российской Федерации, также в отношении неё отсутствует единство в научной литературе. Являясь «обществом сознательных граждан и активных участников общественных процессов»³⁸⁶, гражданское общество в организационном плане делится на институты, которые сотрудничают друг с другом, конкурируют между собой либо вообще не имеют точек соприкосновения.

Организационная структура гражданского общества, включая в себя общественные объединения, политические партии, общественные палаты различного уровня, институализированные формы лично-общественных и профессиональных контактов граждан, уже сама по себе является достаточно неоднородной. Однако существование и развитие гражданского общества немислимо вне сложной системы общественных отношений и без прямого или опосредованного участия государства, поскольку понятия гражданского общества и государства связаны и первое «и исторически, и в теоретическом анализе возникает лишь при наличии второго»³⁸⁷. Более того, в историческом контексте «основополагающим фактором, влиявшим на создание в России, как имперской, так и советской, общественных организаций и иных общественных институтов,

³⁸⁶ Авакьян С.А. Конституционное право России. Учебный курс: учеб. пособие: в 2 т. 5-е изд., перераб. и доп. М.: Норма: ИНФРА-М, 2014. Т. 1. С. 490.

³⁸⁷ Грудцына Л.Ю. Теория конвергенции частноправовых и публично-правовых начал в аспекте развития гражданского общества // Административное и муниципальное право. 2014. № 6. С. 511-519.

являлось государство»³⁸⁸. Сотрудничество между государством и гражданским обществом важно для обеих сторон, в том числе в связи с тем, что «важным фактором существования демократического правового государства является недопустимость его отстранения от гражданского общества, постоянная ориентированность на учёт общественного мнения, активное включение граждан в процесс принятия резонансных государственных решений»³⁸⁹.

Многообразие институтов гражданского общества в совокупности с разветвлённой системой их взаимоотношений между собой и с внешними институтами неизбежно приводит к необходимости договариваться либо идти на уступки как в процессе выстраивания отношений институтов гражданского общества друг с другом, так и с органами государственной власти и местного самоуправления. При оценке оказываемого таким взаимодействием влияния на гражданское общество, сложно не согласиться с В.В. Грибом в том, что «институты взаимодействия гражданского общества и органов государственной власти можно также определить как институты, содействующие формированию институтов гражданского общества»³⁹⁰. Таким образом, в процессе взаимодействия часто используется метод соглашений и уступок.

Толковый словарь Д.Н. Ушакова определяет «соглашение» как взаимное согласие на что-нибудь, а также договор, устанавливающий связь, взаимоотношения и права каких-нибудь

³⁸⁸ Туманова А.С. Исторический опыт развития гражданского общества в поздней имперской и советской России и современные тенденции гражданской самоорганизации // Гражданское общество в России и за рубежом. 2013. № 2. С. 26-30. СПС «КонсультантПлюс».

³⁸⁹ Демидов В.Н. Обеспечение информационной открытости и доступности конституционного правосудия в Республике Татарстан как фактор развития гражданского общества // Российская юстиция. 2014. № 4. С. 25-29. СПС «КонсультантПлюс».

³⁹⁰ Гриб В.В. Взаимодействие гражданского общества и органов государственной власти в социальной сфере // Социальное и пенсионное право. 2010. №4. С. 13-17. СПС «КонсультантПлюс».

сторон³⁹¹, а «уступку» как отказ от чего-нибудь в пользу или в интересах другого, соглашение, компромисс. В рамках конституционно-правового поля под «уступкой» следует понимать не только полный отказ от каких-либо благ или привилегий, но и некоторое снижение отдельных их величин (благ) в целях достижения компромисса. Уступки можно рассматривать в узком и в широком смысле. В узком смысле под уступкой следует понимать отказ от занимаемых позиций в переговорном процессе в целях заключения соглашения. В широком смысле под уступкой может пониматься любой полный или частичный отказ лица от своих прав или их ограничение³⁹². Поскольку понимание уступки в широком смысле является слишком общим, в качестве базового представляется более обоснованным использование понятия уступки в узком смысле. В таком значении уступка является частным случаем достижения соглашения, характеризует ситуацию, когда одной из сторон соглашения приходится поступиться какими-либо интересами в целях достижения соглашения и урегулирования того или иного вопроса. Таким образом, наиболее очевидным результатом использования метода соглашений и уступок является заключение различных соглашений о сотрудничестве и взаимодействии.

Взаимодействие институтов гражданского общества в рамках использования метода соглашений и уступок необходимо рассматривать в двух плоскостях.

Во-первых, это отношения институтов гражданского обще-

³⁹¹ Толковый словарь Д.Н. Ушакова / Электронная версия.

³⁹² Так, с точки зрения органов государственной власти, уступкой в широком смысле слова может быть создание общественного или консультативного совета при этом органе, включение представителей гражданского общества в рабочие группы или другие структуры по подготовке нормативных правовых актов и иных затрагивающих права и законные интересы граждан и организаций решений органов власти в случае, если такие органы власти не заинтересованы в сотрудничестве с представителями гражданского общества, однако, вынуждены начать или расширить сотрудничество с институтами гражданского общества в связи с указаниями вышестоящих органов или давлением со стороны общественности.

ства между собой. Такие общественные отношения возникают в многочисленных случаях совместной реализации различных культурных и социальных проектов, а также в рамках подписания соглашений общественных организаций и политических партий о сотрудничестве, взаимодействии и координации. Соглашения политических партий, заключаемые в целях осуществления партиями государственной власти либо в процессе совершения действий, непосредственно направленных на её получение, составляют особую группу, поскольку коалиционные соглашения и соглашения о создании избирательных блоков оказывают опосредованное влияние³⁹³ на состояние гражданского общества, в том числе его динамику, как положительную, так и отрицательную, или стабильность, которое проявляется через проводимую такими партиями политику.

Во-вторых, институты гражданского общества, обладая определённой степенью самостоятельности, не изолированы от взаимодействия с государственными и муниципальными органами, в том числе выраженного в таких формах как государственная поддержка общественных объединений для достижения взаимовыгодных целей; участие общественных объединений в правотворческом процессе, при котором общественные объединения оказывают влияние на деятельность органов государственной власти с помощью разработки проектов и программ, которые затем предлагаются правительству, и в ходе работы совещательных и консультативных органов при многих государственных структурах, а также осуществление взаимного контроля³⁹⁴. Часто формы взаимодействия закрепляются в соглашениях.

Проявлением практического применения метода соглаше-

³⁹³ В то же время возможность заключения коалиционных соглашений и соглашений о создании избирательных блоков может стать дополнительным стимулом для развития политических партий.

³⁹⁴ Касательно форм взаимодействия общественных объединений с органами государственной власти см. Васильев С.А. Основные формы взаимодействия органов государственной власти с общественными объединениями // Государственная власть и местное самоуправление. 2012. №4. С. 11-13. СПС «КонсультантПлюс».

ний и уступок является заключение соглашений и договоров о сотрудничестве, взаимодействии и координации как генеральных, так и регулирующих узкие вопросы в конкретных областях общественных отношений. Поскольку на развитие институтов гражданского общества оказывают влияние не только отношения, непосредственным участником которых являются те или иные институты гражданского общества, соглашения, заключение которых в конечном итоге оказывает эффект на развитие гражданского общества, по субъектному составу могут быть классифицированы на три категории. Первая группа соглашений включает в себя соглашения, заключаемые непосредственно между институтами гражданского общества. К таким соглашениям относятся отдельные соглашения политических партий, в первую очередь так называемые соглашения «За честные выборы», и соглашения о сотрудничестве между организациями третьего сектора. Вторая группа соглашений – соглашения, заключаемые между институтами гражданского общества (общественными палатами, общественными объединениями) и государственными или муниципальными органами. Наконец, третью группу соглашений составляют соглашения о взаимодействии и соглашения о сотрудничестве, заключаемые между государственными органами федерального или регионального уровня и/или муниципальными органами.

§ 2. Практика соглашений

2.1. Соглашения между институтами гражданского общества

В первую группу соглашений можно включить соглашения, заключаемые непосредственно между институтами гражданского общества. Это соглашения «За честные выборы»³⁹⁵,

³⁹⁵ На практике соглашения имеют различные наименования, например, соглашение «О честных выборах», соглашение «За честные выборы», соглашение о политических и нравственных принципах проведения избирательных кампаний, соглашение о цивилизованной политической конкуренции в ходе выборов.

заключаемые между политическими партиями, иными общественными объединениями и общественными палатами, а также соглашения о сотрудничестве, взаимодействии и координации, заключаемые между общественными объединениями.

Существенный вклад в практику заключения соглашений, способных оказать влияние на развитие гражданского общества, вносят политические партии. Как отмечено Центральной избирательной комиссией Российской Федерации, «важным элементом саморегулирования участников избирательных кампаний в Российской Федерации стала практика заключения накануне выборов общественных договоров, соглашений «За честные выборы». Создание таких документов, являющихся своеобразными «кодексами поведения» политических партий на выборах, свидетельствует о повышении электорально-правовой культуры и продолжающемся прогрессивном развитии гражданского общества в России»³⁹⁶.

Инициаторами подписания подобных соглашений являются либо непосредственно политические партии или их региональные отделения³⁹⁷, либо общественные палаты³⁹⁸, либо избирательные комиссии³⁹⁹ соответствующего уровня. Как правило, сторонами соглашений «За честные выборы» являются политические партии. Однако в практике находят отражение случаи подписания соглашений наряду с политическими партиями общественными палатами и различными общественными организациями. Например, сторонами под-

³⁹⁶ По данным официального сайта Центральной избирательной комиссии. URL: <http://qoo.by/5ie> (дата обращения: 19.09.2015).

³⁹⁷ См., например, соглашение от 19 августа 2014 года «О политических и нравственных принципах проведения избирательных кампаний на территории города федерального значения Севастополя представителями политических партий, идущих на выборы».

³⁹⁸ См., например, Соглашение от 27 мая 2015 года о цивилизованной политической конкуренции в ходе выборов на территории Челябинской области; Соглашение «За честные выборы», подписанное 04 сентября 2015 года в Ивановской области; Соглашение «За честные выборы» подписанное 27 августа 2015 года в Воронежской области.

³⁹⁹ См., например, Соглашение «За честные выборы!», подписанное 25 июня 2013 года в Республике Карели.

писанного 12 августа 2015 года в Оренбурге соглашения «За честные выборы» являются две политические партии и три общественные организации⁴⁰⁰.

Первые соглашения «За честные выборы» содержали положения, значительная часть которых полностью воспроизводит нормы законодательства Российской Федерации, то есть отражает стремление политических партий соблюдать положения избирательного законодательства в процессе подготовки и проведения выборов в целом и избирательных кампаний в частности. Поскольку такие соглашения не содержат дополнительных обязательств политических партий, «целью заключения этих соглашений является дополнительное стимулирование политических партий-участниц к правомерному поведению, а так же <...> создание условий для репутационного роста, который приобретает участник, соблюдающий соглашение»⁴⁰¹.

Например, Соглашение «За честные выборы», подписанное в Республике Коми в 2009 году, предусматривало, что политические партии при проведении избирательных кампаний будут следовать принципам и нормам демократических выборов, способствовать проведению свободных, честных и справедливых выборов на основе принципов открытости и уважения ко всем участникам избирательного процесса, руководствоваться нормами действующего законодательства Российской Федерации, использовать только правовые инструменты разрешения избирательных споров, не будут допускать использования противоправных технологий, распространения недостоверной информации и заведомо ложных высказываний в адрес политических партий и других участников избирательного процесса, не будут применять «грязных» избирательных технологий, не использовать «чёрный пиар», распространять и размещать информацию и материалы, порочащие честь и

⁴⁰⁰ По данным сайта Урал56.ру URL: <http://www.ural56.ru/news/24/462327/> (дата обращения: 19.09.2015).

⁴⁰¹ Заикин С.С. Соглашения политических партий в конституционном праве России: Дис. ... канд. юрид. наук. М., 2013. С. 169.

достоинство кандидатов, будут способствовать распространению и применению принципов и норм демократических выборов среди всех участников избирательного процесса. Также Соглашением предусматривалось осуществление широкого общественного контроля с участием средств массовой информации, некоммерческих и других организаций на всех этапах избирательной кампании, то есть осуществление мероприятий, которым стороны соглашения могут лишь способствовать или хотя бы не противодействовать.

Подписывая соглашения, заключаемые на современном этапе, политические партии берут на себя ряд обязанностей, которые не содержатся в законодательстве Российской Федерации. Среди таких обязательств сторон соглашения следует обозначить содействие повышению политической культуры граждан, правовое просвещение избирателей, способствование повышению явки.

Такие обязанности предусмотрены соглашением «О политических и нравственных принципах проведения избирательных кампаний на территории города федерального значения Севастополя представителями политических партий, идущих на выборы», подписанным 19 августа 2014 года в Правительстве Севастополя руководителями 10 из 14 участвовавших в избирательной кампании партий. Инициатором подписания документа выступило Севастопольское региональное отделение одной из партий совместно с Правительством города⁴⁰². При этом отмечалось, что соглашение — это «программное заявление о том, как мы (*политические партии — Н.М.*) будем себя вести на первых выборах в российском Севастополе. Люди устали от чёрного пиара, подкупа, подлости, от всего того, что мы видели и наблюдали на протяжении многих лет. Мы очень хотим и надеемся, что эти выборы будут другими — свободными, честными и открытыми»⁴⁰³.

⁴⁰² По данным Сайта города Севастополя. URL: <http://www.0692.ua/article/601538> (дата обращения: 19.09.2015).

⁴⁰³ По данным Сайта города Севастополя. URL: <http://www.0692.ua/article/601538> (дата обращения: 19.09.2015).

Действие Соглашения нацелено на соблюдение действующего законодательства и согласованных политических и нравственных принципов при проведении избирательных кампаний по выборам депутатов Законодательного Собрания города Севастополя и по выборам в органы местного самоуправления 14 сентября 2014 года, а также последующих избирательных кампаний на территории города Севастополя. Соглашение остаётся открытым для подписания всеми региональными отделениями зарегистрированных в Российской Федерации политических партий, а также общественными объединениями, участвующими в политической жизни и выборах процессах. Подписывая соглашение, политические партии принимают на себя дополнительную ответственность по укреплению института выборов и обязуются⁴⁰⁴ способствовать проведению честных и справедливых выборов в органы власти всех уровней на основе соблюдения законности и уважительного отношения ко всем участникам избирательного процесса; содействовать повышению политической культуры избирателей и их правовому просвещению; взаимодействовать с избирательными комиссиями при выполнении ими обязанностей по обеспечению законности и прозрачности выборов; поддерживать конструктивные гражданские инициативы, направленные на осуществление общественного контроля за ходом голосования; воздерживаться от попыток оспаривания и объявления нелегитимными итогов выборов вне соответствующих правовых норм и процедур; содействовать повышению явки избирателей на выборы всех уровней; способствовать внедрению и разъяснению избирателям порядка использования современных технологий проведения голосования, в том числе комплексов обработки избирательных бюллетеней; противодействовать попыткам вмешательства во внутренние дела Российской Федерации со стороны зарубежных государств и зарубежных некоммерческих организаций в процессе избирательных кампаний; при проведении политической агитации

⁴⁰⁴ В соответствии с разделом II рассматриваемого Соглашения.

способствовать укреплению межнационального и межконфессионального согласия; не допускать использования либо разжигания этноконфессиональной вражды в предвыборных целях; отказаться от использования приёмов и методов предвыборной борьбы, направленных на дестабилизацию общественно-политической ситуации и подрыв государственности Российской Федерации; не допускать распространения недостоверной информации и заведомо ложных сведений в адрес политических партий и кандидатов на выборные должности; уважать право каждого избирателя на свободу выбора, исключить попытки подкупа избирателей, оказания давления на граждан, запугивания и принуждения к голосованию за определённые партии или кандидатов; взаимодействовать со средствами массовой информации, гражданскими институтами, исповедуя принципы толерантности и уважения различных точек зрения по всем проблемам общественно-политической жизни; не допускать использования административного ресурса; разрешать спорные вопросы путём их обсуждения, использовать только правовые инструменты для разрешения избирательных споров.

Хотя само по себе подписание соглашений «За честные выборы» в Российской Федерации стало достаточно традиционным, далеко не все политические партии готовы к подписанию таких соглашений. Как правило, аргументация отказывающихся от подписания соглашений «За честные выборы» политических партий связана с декларативным характером соглашений и их фактическим несоблюдением подписавшими соглашения партиями⁴⁰⁵, а также отсутствием контроля за соблюдением соглашений и ответственности за нарушение соглашения, помимо уже предусмотренной избирательным зако-

⁴⁰⁵ Например, 27 августа 2015 года в Воронежской области было подписано соглашение «За честные выборы». Региональное отделение Коммунистической партии Российской Федерации отказалось от подписания соглашения, поскольку, по словам Сергея Рудакова, «как показывает практика, это красивый фиговый листок, над ним смеются люди. Честными выборы у нас сегодня назвать нельзя».

нодательством⁴⁰⁶. Между тем, инициаторами и подписантами рассматриваемым соглашениям придаётся большое значение. Например, при подписании Соглашения от 27 мая 2015 года о цивилизованной политической конкуренции в ходе выборов на территории Челябинской области Главный федеральный инспектор по Челябинской области аппарата Полномочного представителя Президента Российской Федерации в Уральском федеральном округе **Артём Пушкин заявил, что** «подписывая это соглашение, руководители региональных отделений политических партий ставят перед собой цель не допустить в ходе проведения предвыборной кампании грязных технологий, лжи, оскорблений, экстремистских высказываний, а также применения административного ресурса»⁴⁰⁷.

Распространённым видом соглашений, укрепляющих взаимодействие институтов гражданского общества между собой, являются соглашения о сотрудничестве, взаимодействии и координации, заключаемые между общественными объединениями различных уровней (как на одном уровне, так и перекрёстные). Такие соглашения содержат значительное число декларативных положений, а также, как правило, предусматривают совместные анализ законодательства в своей сфере деятельности, мониторинг правоприменительной практики и выработку предложений по совершенствованию нормативных правовых актов, организацию совместных мероприятий. Стороны, подписывающие соглашения о сотрудничестве, взаимодействии и координации рассматривают такие соглашения как базовую платформу для дальнейшего сотрудничества и усиления своих позиций как в глазах общественности, так

⁴⁰⁶ Так, глава Воронежского регионального отделения партии «Патриоты России» Сергей Кочетов, также не подписавший заключённое 27 августа 2015 года соглашение «За честные выборы», аргументировал свою позицию следующим: «Мы сами только приветствуем честность и чистоту на выборах, но за нарушение законодательных норм есть уголовная ответственность. В подобном соглашении нет необходимости – в нём не прописано ни ответственности за нарушение, ни того, кто будет контролировать его соблюдение».

⁴⁰⁷ По данным сайта Общественной палаты Российской Федерации. URL: <http://qoo.by/5il> (дата обращения: 19.09.2015).

и во взаимоотношениях с органами государственной власти и местного самоуправления.

Так, подписанное 21 марта 2014 года в Москве Соглашение о сотрудничестве и взаимодействии между Общероссийской общественной организацией «Российский союз промышленников и предпринимателей» и Общероссийской общественной организацией «Ассоциация Молодых Предпринимателей» обозначено «мостом для формирования <...> долгосрочных отношений», предоставляющим «прекрасную возможность донести до главы государства точку зрения молодых предпринимателей»⁴⁰⁸.

Соглашение предусматривает сотрудничество сторон по таким направлениям как повышение социальной активности российского бизнеса и формирование среди молодежи позитивной общественной оценки предпринимательской деятельности и координация действий при подготовке предложений и инициатив по приоритетным проблемам развития предпринимательства для рассмотрения их органами государственной власти. Также предполагается сотрудничество при проведении анализа и подготовке предложений по совершенствованию действующего законодательства Российской Федерации, включая проведение совместной экспертизы проектов нормативных правовых актов, и при организации совместных мероприятий (конференций, семинаров, иных публичных мероприятий). Для реализации положений Соглашения сторонами могут создаваться координационные и рабочие органы.

Приведённое соглашение является далеко не единственным для Общероссийской общественной организации «Российский союз промышленников и предпринимателей», которой заключено более пятнадцати соглашений с российскими партнёрами – общественными организациями и более пятидесяти соглашений с зарубежными партнёрами.

Общественные организации, особенно общероссийские

⁴⁰⁸ По данным официального сайта Российского союза промышленников и предпринимателей. URL: <http://rspp.ru/news/view/4348> (дата обращения: 18.09.2015).

общественные организации, принимают активное участие в процессе заключения соглашений о сотрудничестве. Например, Общероссийской общественной организацией «Ассоциация юристов России» заключено более десяти соглашений о сотрудничестве как с российскими⁴⁰⁹ (общероссийскими, межрегиональными и региональными), так и с зарубежными⁴¹⁰ общественными организациями, и процесс заключения новых соглашений продолжается. 1 сентября 2015 года состоялось подписание соглашения о сотрудничестве между Общероссийской общественной организацией «Ассоциация юристов России» и Общероссийской общественной организацией «За качественное образование»⁴¹¹. Соглашение предусматривает совместную деятельность сторон по содействию повышению уровня качества образования в образовательных организациях профессионального образования Российской Федерации и созданию системы оценки качества образования в Российской Федерации. Сотрудничество предполагает совместную разработку и реализацию программ, обеспечивающих вовлечение обучающихся в процесс общественно-профессиональной оценки и мониторинга качества образования в образовательных организациях; экспертную поддержку инициатив, направленных на повышение качества образования; участие в правовой экспертизе действующего законодательства в сфере образования и подготовку предложений по изменению и дополнению нормативной правовой базы; проведение со-

⁴⁰⁹ См., например, Соглашение о сотрудничестве с Региональной общественной организацией «Московский клуб юристов» от 17 декабря 2007 года; Соглашение о сотрудничестве с Межрегиональной общественной организацией «Ассоциация молодых предпринимателей» от 26 ноября 2010 года; Соглашение о сотрудничестве с Общероссийской общественной организацией инвалидов «Всероссийское общество глухих» от 14 декабря 2010 года.

⁴¹⁰ См., например, Соглашение о сотрудничестве с Общественным объединением «Белорусский республиканский союз юристов» от 01 февраля 2009 года; Соглашение о сотрудничестве с Советом Корпорации Адвокатов Рима от 30 июня 2011 года.

⁴¹¹ По данным официального сайта Общероссийской общественной организацией «Ассоциация юристов России». URL: <http://qoo.by/5mj> (дата обращения: 18.09.2015).

вместных мероприятий (форумов, конференций, тематических семинаров, круглых столов, рабочих встреч и других мероприятий) по вопросам качества образования с привлечением представителей государственных органов, общественных организаций, науки и бизнеса.

2.2. Соглашения между институтами гражданского общества и государственными/муниципальными органами

Поскольку институты гражданского общества в Российской Федерации достаточно тесно связаны с государством, а в литературе отмечается зависимость институтов гражданского общества от государства, которая «существует как на институциональном и правовом уровнях, так и на уровне национальной культуры и социальной психологии», «обуславливает глубоко укоренившуюся в психологии жителей Российской Федерации привычку к подчинению государственной воле, к следованию приказам и распоряжениям сильной власти, к сопряженным именно с государством ожиданиям поддержки инициатив и активистов гражданского общества», что «порождает у граждан РФ недоверие к третьему сектору и его институциям, неверие в их силы и перспективы развития без всемогущего государственного участия, а также без личных, неформальных, связей лидеров третьего сектора с государственными чиновниками»⁴¹².

Между тем, складывающаяся практика взаимоотношений государственных и муниципальных органов и отдельных институтов гражданского общества показывает, что в ряде случаев и те, и другие стремятся к сотрудничеству и равным, партнёрским взаимоотношениям. Проявлением такого сотрудничества являются соглашения, заключаемые между государственными или муниципальными органами и институтами гражданского общества, чаще всего — общественными палатами и общественными организациями.

⁴¹² Туманова А.С. Исторический опыт развития гражданского общества в поздней имперской и советской России и современные тенденции гражданской самоорганизации // Гражданское общество в России и за рубежом. 2013. № 2. С. 26-30. СПС «КонсультантПлюс».

Общественные палаты, являясь организациями, способствующими консолидации граждан Российской Федерации и призванными обеспечить взаимодействие граждан Российской Федерации, общественных объединений и иных некоммерческих организаций с федеральными органами государственной власти, органами государственной власти субъектов Российской Федерации и органами местного самоуправления в целях учёта потребностей и интересов граждан Российской Федерации, защиты их прав и свобод при разработке и реализации государственной политики, официально обозначены субъектами общественного контроля⁴¹³. Общественные палаты создаются не только на уровне Российской Федерации, но и на уровне субъектов Российской Федерации, а также на уровне муниципальных образований, где их «создание и функционирование <...> является своеобразным индикатором развития гражданского общества»⁴¹⁴. Соответственно, соглашения о сотрудничестве с государственными и муниципальными органами так же заключаются на всех уровнях.

Например, Общественной палатой Российской Федерации заключены соглашения о сотрудничестве с Генеральной прокуратурой Российской Федерации⁴¹⁵, Министерством Российской Федерации по делам гражданской обороны, чрезвычайным ситуациям и ликвидации последствий стихийных бед-

⁴¹³ В соответствии с ч.1 ст.9 Федерального закона от 21.07.2014 №212-ФЗ «Об основах общественного контроля в Российской Федерации» (далее также «Закон об основах общественного контроля») // Официальный интернет-портал правовой информации. URL: <http://www.pravo.gov.ru> (публикация от 22.07.2014).

⁴¹⁴ Гриб В.В. Место и роль общественных палат в системе общественного контроля в Российской Федерации // Конституционное и муниципальное право. 2015. № 5. С. 33-38. СПС «КонсультантПлюс».

⁴¹⁵ Соглашение Общественной палаты Российской Федерации и Генеральной прокуратуры Российской Федерации о взаимодействии от 22 июля 2013 года.

ствий⁴¹⁶, Счётной палатой Российской Федерации⁴¹⁷.

Соглашения о сотрудничестве не являются статичными документами и периодически обновляются. Например, 06 февраля 2015 года подписано Соглашение о сотрудничестве между Общественной палатой Российской Федерации и Счётной палатой Российской Федерации, заменившее аналогичное соглашение 2006 года⁴¹⁸. Новое Соглашение предусматривает сотрудничество Счётной палаты и Общественной палаты в реализации государственной политики по контролю за средствами федерального бюджета и государственных внебюджетных фондов, координацию деятельности при проведении экспертизы законопроектов и иных нормативных правовых актов, возможность создания совместных совещательных и экспертных органов. Соглашение должно повысить роль общественного контроля за деятельностью федеральных и региональных органов власти по управлению и распоряжению федеральными ресурсами. Представители Общественной палаты Российской Федерации, отмечая, что «открытость Счётной палаты во взаимодействии с общественными организациями, в том числе с Общественной палатой, даёт серьёзный социальный эффект, потому что граждане, которым не все равно на какие деньги и за сколько строятся детские сады, школы, поверили, что их голос услышали», подтверждают тезис о позитивном влиянии соглашений о сотрудничестве на восприятие институтов гражданского общества населением.

⁴¹⁶ Соглашение об информационном взаимодействии между Министерством Российской Федерации по делам гражданской обороны, чрезвычайным ситуациям и ликвидации последствий стихийных бедствий и Общественной палатой РФ от 11 ноября 2014 года.

⁴¹⁷ Соглашение о сотрудничестве между Счётной палатой Российской Федерации и Общественной палатой Российской Федерации от 06 февраля 2015 года (ранее – Соглашение от 26 февраля 2006 года).

⁴¹⁸ Председатель Счётной палаты Российской Федерации Татьяна Голикова следующим образом прокомментировала подписание нового Соглашения: «Перед нами всеми стоят новые вызовы, и мы, сообразно этим вызовам, должны выстраивать свою работу и реагировать на ту ситуацию, в которой мы на сегодняшний день находимся». // По данным официального сайта Общественной палаты Российской Федерации. URL: <http://qoo.by/5mN> (дата обращения: 18.09.2015).

Общественные палаты на региональном уровне созданы во всех субъектах Российской Федерации⁴¹⁹. Региональные общественные палаты активно заключают соглашения о взаимодействии с правительствами соответствующих субъектов Российской Федерации. Например, в соответствии с Соглашением о взаимодействии № 12 от 21 мая 2008 года, заключённым между Правительством Республики Дагестан и Общественной палатой Республики Дагестан, Правительство Республики Дагестан оказывает Общественной палате Республики Дагестан необходимое содействие в реализации возложенных на неё задач, в организации консультаций между органами исполнительной власти Республики Дагестан и Общественной палатой Республики по актуальным вопросам социально-экономического развития Республики. Также Правительство Республики содействует республиканской Общественной палате в организации проводимых её мероприятий и обеспечивает Общественную палату информационными и другими материалами по вопросам, касающимся её деятельности.

В свою очередь, в соответствии с рассматриваемым Соглашением, Общественная палата Республики Дагестан способствует обеспечению взаимодействия общественных объединений и иных некоммерческих организаций Республики, заинтересованных в развитии гражданского общества, с республиканскими органами исполнительной власти, а также повышению роли общественных объединений и иных институтов гражданского общества при подготовке и принятии решений органами исполнительной власти Республики, разрабатывает рекомендации и предложения по вопросам социально-экономического развития для республиканских органов исполнительной власти и обеспечивает участие общественности в деятельности органов исполнительной власти Республики при реализации ими своих полномочий. Стороны совместно осуществляют меры по внедрению в практику общественного контроля за деятельностью органов исполнительной власти Ре-

⁴¹⁹ Последним был принят и вступил в силу Закон города Севастополя «Об Общественной палате города Севастополя» от 13 мая 2015 года.

спублики, дальнейшему совершенствованию законодательства и организационному обеспечению института общественной экспертизы проектов республиканских законов, нормативных правовых актов органов исполнительной власти Республики и программ социально-экономического развития, согласованию социально значимых решений органов исполнительной власти Дагестана с институтами гражданского общества и созданию в органах исполнительной власти Республики общественных советов, призванных обеспечить взаимодействие населения с органами власти.

Помимо общих соглашений о сотрудничестве, взаимодействии и координации, общественными палатами заключаются соглашения, направленные на решение конкретных задач. Например, 12 сентября 2013 года было подписано Соглашение о взаимодействии Общественной палаты Российской Федерации и Экспертного совета при Правительстве Российской Федерации по созданию рабочей группы по выработке единых стандартов формирования и координации деятельности общественных советов⁴²⁰ при федеральных органах исполнительной

⁴²⁰ В соответствии с ч. 1 ст. 13 Закона об основах общественного контроля общественные советы при федеральных органах исполнительной власти выполняют консультативно-совещательные функции и участвуют в осуществлении общественного контроля в порядке и формах, которые предусмотрены Законом об основах общественного контроля, другими федеральными законами и иными нормативными правовыми актами Российской Федерации, положениями об общественных советах. При этом согласно ч. 1 и ч. 2 ст. 16 Закона об основах общественного контроля на органы государственной власти возложена обязанность по рассмотрению итоговых документов, подготовленных по результатам общественного контроля, а в предусмотренных законодательством случаях – по учёту предложений, рекомендаций и выводов, содержащихся в этих документах, а на органы государственной власти, в компетенцию которых входит осуществление государственного контроля (надзора) за деятельностью органов и организаций, в отношении которых осуществляется общественный контроль, – обязанность по рассмотрению направленных им итоговых документов, подготовленных по результатам общественного контроля, и по направлению субъектам общественного контроля обоснованных ответов.

До принятия Закона об основах общественного контроля Президент Российской Федерации в своём Послании от 12 декабря 2013 года отмечал, что «как при федеральных, так и при региональных органах исполнительной власти необходимо создавать общественные советы. Конечно, во многих органах власти

власти. Задачами создаваемой рабочей группы являлись не только выработка единых стандартов и порядка формирования общественных советов при федеральных органах исполнительной власти, но и участие в координации деятельности таких общественных советов, а также разработка общего типового (примерного) положения «Об общественном совете при федеральном органе исполнительной власти».

Ключевой задачей рабочей группы, созданной на паритетных началах (по четыре представителя от каждой из сторон Соглашения), должно было стать создание механизма, который сможет вывести общественные советы при федеральных органах исполнительной власти, являющиеся субъектами общественного контроля⁴²¹, на новый уровень и уйти от их декоративности. Результатом без малого двухлетней совместной работы стали подготовленные и согласованные изменения нормативно-правовой базы, устанавливающей порядок формирования и деятельности общественных советов при федеральных органах исполнительной власти, а также Стандарт деятельности общественного совета при федеральном органе исполнительной власти (Типовое положение). 24 июня 2015 года предлагаемые поправки были одобрены Правительственной комиссией по координации деятельности Открытого правительства и направлены на рассмотрение Правительством Российской Федерации. Общественной палатой и Экспертным советом при Правительстве Российской Федерации также разработан проект приоритетных направлений деятельности общественных советов при федеральных органах

они уже есть, но не везде. И самое главное, они не должны быть каким-то формальным придатком и декоративной структурой, а призваны выступать в роли экспертов, а порой и конструктивных оппонентов ведомств, быть активными участниками системы противодействия коррупции. Чтобы сформировать правовую базу для такого гражданского участия, прошу Общественную палату, Совет по правам человека, другие общественные и правозащитные организации активно включиться в подготовку проекта закона об общественном контроле». По данным официального сайта Президента Российской Федерации. URL: <http://kremlin.ru/acts/bank/38057> (дата обращения: 15.09.2015).

⁴²¹ В соответствии с п.4 ч.1 ст.9 Закона об основах общественного контроля.

исполнительной власти в 2015 году⁴²².

При должной реализации названные проекты могут оказать существенное влияние на развитие гражданского общества, поскольку «деятельность общественных советов призвана обеспечить учёт потребностей и интересов граждан Российской Федерации, защиту прав и свобод граждан Российской Федерации и прав общественных объединений при осуществлении государственной политики в части, относящейся к сфере деятельности органа исполнительной власти, а также в целях осуществления общественного контроля за деятельностью соответствующего федерального органа исполнительной власти, включая рассмотрение проектов разрабатываемых общественно значимых нормативных правовых актов, участие в мониторинге качества оказания государственных услуг, реализации контрольно-надзорных функций, хода проведения антикоррупционной и кадровой работы, оценку эффективности государственных закупок, рассмотрение ежегодных планов деятельности органа власти и отчета об их исполнении, а также иных вопросов, предусмотренных действующим законодательством»⁴²³.

Увеличивается количество соглашений, заключаемых между законодательными (представительными) органами государственной власти субъектов Российской Федерации либо представительными органами местного самоуправления и общественными объединениями. Такие соглашения нацелены на создание действенных каналов влияния институтов гражданского общества на подготавливаемые и принимаемые на соответствующем уровне решения. При этом характерной чертой рассматриваемого вида соглашений является массовость участия в них общественных объединений.

⁴²² Проекты указанных документов опубликованы на официальном сайте Открытого Правительства. URL: <http://open.gov.ru/events/5513559/> (дата обращения: 17.09.2015).

⁴²³ Гриб В.В. Общественные советы как основные элементы системы общественного контроля за деятельностью органов государственной власти РФ // Российская юстиция. - 2015. - №5. - С. 2 - 5. СПС «Консультант Плюс».

Например, при Думе городского округа Самара создан Общественный совет⁴²⁴, состоящий из членов общественных организаций, подписавших Соглашение о взаимодействии Думы и негосударственных некоммерческих организаций в нормотворческой деятельности. В Общественный совет при Думе V созыва входило 45 общественных организаций, которые представляли интересы более 500 тысяч граждан⁴²⁵.

Самарская область обладает обширным опытом сотрудничества общественных объединений и представительных органов как на муниципальном, так и на региональном уровне. При Самарской Губернской Думе в марте 2005 года⁴²⁶ создан Совет некоммерческих организаций, в состав которого на начальном этапе вошли 166 негосударственных некоммерческих организаций, а по состоянию на 1 января 2015 года входило уже 323 общественные организации. Сотрудничество Самарской Губернской Думы и общественных организаций основывается на Коллективном договоре (соглашении) о взаимодействии Самарской Губернской Думы и негосударственных некоммерческих организаций в нормотворческой деятельности, целью которого является способствование привлечению негосударственных некоммерческих организаций к экспертизе, анализу и мониторингу действующего законодательства, выдвижению законодательных инициатив и подготовке законопроектов. В структуре Совета некоммерческих организаций созданы 13 секций, 2 постоянно действующие рабочие груп-

⁴²⁴ В соответствии с ч. 1 ст. 13 Закона об основах общественного контроля общественные советы при законодательных (представительных) органах государственной власти субъектов Российской Федерации выполняют консультативно-совещательные функции и участвуют в осуществлении общественного контроля в порядке и формах, которые предусмотрены Законом об основах общественного контроля, другими федеральными законами и иными нормативными правовыми актами Российской Федерации, законами и иными нормативными правовыми актами субъектов Российской Федерации, положениями об общественных советах.

⁴²⁵ В соответствии с Отчётом о работе Думы городского округа Самара V созыва. С. 11. URL: <http://qoo.by/5dK> (дата обращения: 17.09.2015).

⁴²⁶ Изначально – Общественный совет при Самарской Губернской Думе.

пы, а также Комиссия по общественной экспертизе⁴²⁷.

Совет некоммерческих организаций осуществляет достаточно активную деятельность. Так, в 2013 году Советом некоммерческих организаций среди прочих мероприятий были проведены обсуждения проекта федерального закона «О добровольчестве» и выработанных Советом предложений Правительству Самарской области по грантовой поддержке социально ориентированных некоммерческих организаций. Также Совет некоммерческих организаций выступил организатором ряда круглых столов⁴²⁸, семинаров⁴²⁹, III областного конкурса «Лучший общественный совет при органах местного самоуправления муниципальных образований в Самарской области 2012 года».

Заключение соглашений о сотрудничестве законодательных (представительных) органов субъекта или представительных органов муниципального образования и некоммерческих организаций сделало Самарскую область примером для других регионов. Так, Ассоциацией законодательных (представительных) органов государственной власти субъектов Российской Федерации Приволжского федерального округа 20 сентября 2012 года было принято решение «О развитии взаимодействия органов законодательной (представительной) власти субъектов Российской Федерации и гражданского общества (на примере Самарской Губернской Думы)». Указанное решение стало катализатором процесса установления основ взаимодействия Законодательного Собрания Кировской области с некоммерческими организациями через систему договорных отношений, однако, в отличие от Самарской области, в Ки-

⁴²⁷ По данным официального сайта Совета некоммерческих организаций при Самарской Губернской Думе. URL: <http://os.samgd.ru/main/> (дата обращения: 18.09.2015).

⁴²⁸ «Задачи взаимодействия органов власти и социально ориентированных некоммерческих организаций. Новые перспективы в решении социальных проблем Самарской области и городского округа Похвистнево».

⁴²⁹ «Роль и место социально ориентированных некоммерческих организаций в представлении социальных услуг населению», «Развитие территории: проблемы и перспективы».

ровской области был избран путь заключения двусторонних соглашений. Всего Законодательным Собранием Кировской области заключено более сорока двусторонних Соглашений о взаимодействии в региональном законодательном процессе⁴³⁰. Соглашения заключаются по типовой форме и по содержанию не отличаются друг от друга.

Первое Соглашение о взаимодействии в региональном законодательном процессе было заключено 25 января 2013 года в городе Кирове между Законодательным Собранием Кировской области и общественной организацией «Региональная национально-культурная автономия татар Кировской области». В целях развития взаимодействия органов власти и гражданского общества и исходя из взаимной заинтересованности сторон в совершенствовании взаимодействия в региональном законодательном процессе, стороны согласовали основные направления взаимодействия, каковыми являются выработка общих подходов при реализации полномочий Законодательного Собрания Кировской области в законодательном процессе; обеспечение учёта мнения Региональной национально-культурной автономии татар Кировской области при формировании и реализации региональной законодательной политики; консультирование Региональной национально-культурной автономией татар Кировской области субъектов законодательной инициативы и Законодательного Собрания Кировской области; а также анализ практики применения регионального законодательства в Кировской области в целях выработки и внесения через субъект законодательной инициативы законопроектов, направленных на совершенствование регионального законодательства. Региональная национально-культурная автономия татар Кировской области и Законодательное Собрание Кировской области вправе проводить совместные мероприятия, касающиеся вопросов взаимодействия в региональном законодательном процессе. При этом соглашением

⁴³⁰ По данным официального сайта Законодательного Собрания Кировской области. URL: <http://qoo.by/5dP> (дата обращения: 18.09.2015).

закрепляется, что Законодательное Собрание Кировской области учитывает мнение Региональной национально-культурной автономии татар Кировской области при формировании и реализации региональной законодательной политики, предоставляет ей ежегодные планы законотворческой деятельности; включает при необходимости в рабочие группы по работе над законопроектами представителей Региональной национально-культурной автономии татар Кировской области.

Региональная национально-культурная автономия татар Кировской области, в свою очередь, по просьбе Законодательного Собрания Кировской области консультирует субъекты законодательной инициативы и других лиц в части региональной законодательной политики и по итогам анализа практики применения законов Кировской области; анализирует практику применения регионального законодательства в Кировской области в целях выработки и внесения через субъект законодательной инициативы Законодательному Собранию Кировской области законопроектов, направленных на совершенствование регионального законодательства; входит по просьбе Законодательного Собрания Кировской области в рабочие группы по работе над законопроектами.

Таким образом, в Соглашениях о взаимодействии в региональном законодательном процессе устанавливается порядок информационного обмена между органом законодательной (представительной) власти субъекта и общественными организациями, открывающий гражданскому обществу пути непосредственного участия в законодательном процессе и проведении общественной экспертизы в виде так называемого «нулевого чтения»⁴³¹ региональных законопроектов.

⁴³¹ Ранее в Послании Президента Российской Федерации от 12 декабря 2013 года отмечалось, что «современной России необходима широкая общественная дискуссия, причём с практическими результатами, когда общественные инициативы становятся частью государственной политики и общество контролирует их исполнение. Считаю, что все законопроекты, ключевые государственные решения, стратегические планы должны проходить гражданское, так называемое «нулевое», чтение с участием НКО, других институтов гражданского общества». По данным официального сайта Президента Российской Федерации. URL: <http://kremlin.ru/acts/bank/38057> (дата обращения: 15.09.2015).

С учётом того, что об эффективности влияния соглашений на развитие институтов гражданского общества можно говорить только в случае, если реализация положений соглашений находит своё отражение на практике, необходим анализ не только самих соглашений, но и мероприятий, осуществлённых в их исполнение. Безусловно, активность участия того или иного общественного объединения в законодательном процессе и различных совместных мероприятиях зависит от многих факторов, в том числе, от сферы интересов общественного объединения и степени её урегулированности государством. В отчёте Законодательного Собрания Кировской области о взаимодействии с институтами гражданского общества в 2014 году называются совместные мероприятия (круглые столы, Гражданский Форум Кировской области), публичные слушания, предложения в региональные законопроекты, внесённые представителями общественных объединений. Например, в мае 2014 года были проведены общественные слушания по проекту закона Кировской области «О социально – ориентированных некоммерческих организациях (НКО) в Кировской области» с участием ряда некоммерческих организаций, заключивших ранее Соглашения о взаимодействии в региональном законодательном процессе. В октябре 2014 года на площадке Законодательного Собрания была организована рабочая группа по обсуждению проекта закона Кировской области №383-5 «О регулировании отдельных правоотношений, связанных с участием граждан в охране общественного порядка на территории Кировской области», в которой приняли участие руководители ряда НКО, представители вятского казачества, ставящие перед собой задачу организации работы по охране общественного порядка в городе Кирове и крупных районных центрах Кировской области. Руководителем Добровольной народной дружины по охране общественного порядка в городе Кирове были подготовлены и внесены на рассмотрение конкретные предложения по данному законопроекту. Также в октябре 2014 года на Совете Законодательного Собрания Кировской области с участием Председателя Совета Ки-

ровского областного отделения Всероссийской общественной организации ветеранов «Боевое Братство» обсуждался вопрос о поддержке проекта Федерального закона №583476-6 «О внесении изменений в Федеральный закон «О ветеранах».

Соглашения о сотрудничестве в законодательном процессе способны положительно повлиять на вовлечение общественных объединений в законотворческую деятельность и поддержание активного диалога власти и гражданского общества, но только при наличии механизма, гарантирующего реальное рассмотрение и учёт мнений общественных объединений в процессе взаимодействия с законодательными (представительными) органами власти субъектов Российской Федерации и представительными органами местного самоуправления.

2.3. Трёхсторонние соглашения

Ещё одним видом соглашений, существенно повышающих авторитет и значение подписавших их институтов гражданского общества, являются трёхсторонние соглашения между органами государственной власти субъектов, объединениями профсоюзов и объединениями работодателей. В отличие от иных рассматриваемых соглашений заключение трёхсторонних соглашений на федеральном, межрегиональном, региональном и территориальном уровнях, а также отраслевых трёхсторонних соглашений прямо предусмотрено трудовым законодательством Российской Федерации в рамках социального партнёрства⁴³².

⁴³² В соответствии с ч.4 – 10 ст. 45 Трудового кодекса Российской Федерации в зависимости от сферы регулируемых социально-трудовых отношений выделяются генеральное, межрегиональное, региональное, отраслевое (межотраслевое), территориальное и иные соглашения. При этом генеральное соглашение устанавливает общие принципы регулирования социально-трудовых отношений и связанных с ними экономических отношений на федеральном уровне; межрегиональное - на уровне двух и более субъектов Российской Федерации; региональное - на уровне субъекта Российской Федерации; территориальное соглашение устанавливает общие условия труда, гарантии, компенсации и льготы работникам на территории соответствующего муниципального образования. Отраслевое (межотраслевое) соглашение устанавливает общие условия оплаты труда, гарантии, компенсации и льготы работникам отрасли

25 декабря 2013 года в Доме Правительства Российской Федерации было подписано уже двенадцатое Генеральное соглашение между общероссийскими объединениями профсоюзов, общероссийскими объединениями работодателей и Правительством Российской Федерации на 2014–2016 годы (далее – «Генеральное соглашение»)⁴³³. Приоритетными целями Генерального соглашения являются создание условий, содействующих формированию структурно развитой, обеспечивающей нужды страны и населения, конкурентоспособной экономики на базе рабочих мест, позволяющих использовать материальные и человеческие ресурсы эффективно с точки зрения интересов всех субъектов экономики; обеспечение нового, более высокого уровня жизни граждан Российской Федерации, прежде всего за счёт кардинального повышения эффективности государственного управления и социальной ответственности всех субъектов экономики, внедрения принципов достойного труда на основе подходов Международной организации труда. Стороны обязуются развивать взаимоотношения на основе принципов социального партнёрства и коллективно-договорного регулирования социально-трудоуловых отношений.

Генеральное соглашение обеспечивает участие общероссийского объединения профсоюзов и общероссийского объединения работодателей в формировании основных приоритетов государственной политики в сфере экономического развития, среди которых в том числе называются совместная работа по повышению общественного статуса и значимости предпринимательства и профсоюзов в развитии экономики страны, формирование условий для самореализации граждан, развитие человеческого потенциала как основного фактора экономического роста, поддержка инициатив по участию в

(отраслей) и может заключаться на федеральном, межрегиональном, региональном, территориальном уровнях социального партнёрства.

⁴³³ Генеральное соглашение между общероссийскими объединениями профсоюзов, общероссийскими объединениями работодателей и Правительством Российской Федерации на 2014–2016 годы // Российская газета. № 295. 30.12.2013.

развитии социальной сферы и человеческого капитала. Генеральным соглашением возлагаются конкретные обязательства сторон по участию в системе планирования, контроля, по анализу правоприменительной практики, мониторингу в различных областях.

Например, в сфере обеспечения модернизации секторов экономики и перехода от модели сырьевой экономики к инновационной модели развития в соответствии с Генеральным соглашением стороны принимают на себя следующие обязательства: анализ возможности реализации дополнительных мер, в том числе налоговых льгот, направленных на поддержку инвестиционной и инновационной активности организаций, развитие человеческого капитала; проведение оперативного мониторинга доли импортных товаров на российских товарных рынках в целях реализации мер, направленных на увеличение производства российских товаров, повышение конкурентности российских товаров и снижение импортозависимости; проведение анализа практики применения нормативной правовой базы, регулирующей осуществление закупок товаров, работ, услуг для государственных и муниципальных нужд, с точки зрения повышения эффективности расходования бюджетных средств, а также обеспечения сроков и качества при производстве товаров, выполнении работ и оказании услуг, являющихся предметом контракта; проведение мониторинга финансового состояния стратегических организаций для предотвращения их возможного банкротства, включая при необходимости социальную поддержку работников таких организаций.

Также Генеральным соглашением предусматривается участие всех сторон Генерального соглашения в разработке и реализации мер, обеспечивающих право работника на достойный труд, повышение уровня реальной заработной платы, совершенствование политики доходов и повышение уровня жизни населения; взаимодействие в сфере занятости населения и развития людских ресурсов; способствование развитию эффективной и устойчивой системы обязательного социального страхования, повышению уровня социальной защиты рабо-

тающих граждан; участие в обеспечении безопасности жизни и здоровья работников в процессе трудовой деятельности, в улучшении условий и охраны труда, промышленной и экологической безопасности; осуществление мер, направленных на сбалансированное социально-экономическое развитие территорий Российской Федерации.

Для повышения роли Российской трёхсторонней комиссии по регулированию социально-трудовых отношений (далее также «**Комиссия**»), состоящей из представителей общероссийского объединения профсоюзов, общероссийского объединения работодателей и Правительства Российской Федерации, Генеральным соглашением предусматривается реализация мер, обеспечивающих создание при федеральных органах исполнительной власти постоянных и временных рабочих групп, комиссий и участие в них; участие представителей общероссийских объединений работодателей и общероссийских объединений профсоюзов в общественных советах, созданных при федеральных органах исполнительной власти.

Генеральное соглашение предусматривает направление Правительством Российской Федерации и федеральными органами исполнительной власти на рассмотрение Российской трёхсторонней комиссии по регулированию социально-трудовых отношений проектов законодательных актов, нормативных правовых и иных актов федеральных органов исполнительной власти в сфере труда, а также документов и материалов, необходимых для их обсуждения. Указанные проекты должны быть направлены на рассмотрение Комиссией до их внесения в Государственную Думу Федерального Собрания Российской Федерации или до принятия по ним решения Правительством Российской Федерации. Решения Комиссии, а при наличии неурегулированных разногласий – мнения её сторон в отношении таких проектов в обязательном порядке доводятся до сведения Государственной Думы Федерального Собрания Российской Федерации и подлежат обязательному рассмотрению Правительством Российской Федерации и федеральными органами государственной власти. Стороны Генерального

соглашения обязуются добиваться внесения Правительством Российской Федерации в Государственную Думу Федерального Собрания Российской Федерации проектов федеральных законов, связанных с внесением изменений в трудовое законодательство, а также принятия Правительством Российской Федерации и федеральными органами исполнительной власти нормативных правовых актов в сфере трудовых и иных непосредственно связанных с ними экономических отношений только при наличии согласованной позиции сторон Генерального соглашения, то есть Правительства Российской Федерации, общероссийского объединения профсоюзов и общероссийского объединения работодателей.

Важная роль Генеральным соглашением отводится повышению результативности коллективно-договорного регулирования социально-трудовых отношений, в связи с чем стороны Генерального соглашения обязуются осуществлять мониторинг и анализ опыта заключения соглашений на отраслевом (межотраслевом), региональном (межрегиональном) и территориальном уровнях, а также практики работы органов социального партнёрства. Также должна быть сформирована открытая информационная база отраслевых соглашений, заключённых на федеральном уровне социального партнёрства.

Важно, что Правительство Российской Федерации при формировании планов законопроектной деятельности обязуется обеспечить учёт положений Генерального соглашения, реализация которых требует принятия соответствующих законодательных актов.

Трёхсторонние соглашения также заключаются на региональном уровне. Например, 27 ноября 2013 года Правительство Ростовской области, Федерация профсоюзов Ростовской области и Союз работодателей Ростовской области заключили трёхстороннее (региональное) соглашение на 2014–2016 годы⁴³⁴, целью которого является проведение в предстоящий

⁴³⁴ По информации официального портала Правительства Ростовской области. URL: <http://www.donland.ru/Default.aspx?pageid=124569> (дата обращения: 18.09.2015).

период социально-экономической политики, обеспечивающей право граждан на достойный труд, повышение качества жизни работников и их семей, сокращение масштабов бедности на основе устойчивого развития экономики, повышения её конкурентоспособности и увеличения доходов организаций, роста производительности труда, модернизации действующих и создания новых высокопроизводительных рабочих мест, стабильной занятости и гибкости рынка труда, безопасности рабочих мест, расширения возможностей профессионального и карьерного роста работников.

Как и на федеральном уровне, региональное соглашение регулирует взаимодействие власти, профсоюзов и работодателей по вопросам обеспечения трудовых и социальных прав граждан на трёхлетний период.

Важно, что региональным соглашением предусматривается механизм реализации Правительством принятых на себя в соответствии с региональным соглашением обязательств путём принятия нормативных правовых актов (обязательства Правительства реализуются посредством деятельности исполнительных органов государственной власти Ростовской области в пределах своей компетенции или непосредственно Правительством Ростовской области в соответствии с полномочиями, определенными законодательством), что существенно понижает уровень декларативности регионального соглашения. Также обязательным признаётся участие областной трёхсторонней комиссии в рассмотрении проектов нормативных правовых и иных актов органов исполнительной власти Ростовской области в сфере трудовых и связанных с ними экономических отношений, что означает привлечение Федерации профсоюзов Ростовской области и Союза работодателей Ростовской области к рассмотрению указанных проектов. Кроме того, ежегодно должен разрабатываться план совместных действий по реализации регионального соглашения, а по решению областной трёхсторонней комиссии - планы мероприятий, необходимых для реализации отдельных обязательств,

вытекающих из регионального соглашения; могут формироваться совместные рабочие группы.

Региональное соглашение активную роль отводит профсоюзам, которые, среди прочего, должны способствовать деловой активности работников и участию работников в управлении производством. Кроме того, профсоюзы участвуют через своих представителей в работе комиссий при Правительстве Ростовской области по вопросам, затрагивающим социально-трудовые отношения, взаимодействуют через отраслевые областные профсоюзные объединения, Общественные Советы по координации деятельности первичных профсоюзных организаций в городах и районах области с первичными профсоюзными организациями и трудовыми коллективами в решении вопросов социально-экономического развития Ростовской области.

Также региональным соглашением предусматривается продолжение совместной работы сторон по подготовке предложений, направленных на совершенствование правовой базы коллективно-договорного регулирования социально-трудовых отношений и повышения эффективности разрешения коллективных трудовых споров, а также по выработке концепции дальнейшего развития социального партнёрства, направленной на развитие коллективно-договорного процесса и повышение эффективности соглашений, согласование интересов сторон социального партнёрства, в том числе при заключении отраслевых соглашений в целях более полного использования возможностей социального партнёрства. Решения по вопросам, включённым в региональное соглашение, принимаются после ознакомления с ними сторон регионального соглашения и консультаций на уровне областной трёхсторонней комиссии. Также стороны обеспечивают возможность представителям всех сторон регионального соглашения принимать участие в рассмотрении на всех уровнях вопросов, не включённых в региональное соглашение, но представляющих взаимный интерес, и организуют проведение совещаний, на-

учно-практических конференций, круглых столов. Региональным соглашением также предусматривается содействие развитию волонтерского движения в сфере оказания социальных услуг населению, что так же имеет своей целью повышение активности граждан.

В соответствии с региональным соглашением Правительство Ростовской области учитывает мнение профсоюзов и объединений работодателей при принятии нормативных правовых актов, затрагивающих вопросы социально-трудовой сферы, а также информирует их по вопросам, выносимым на рассмотрение Правительства Ростовской области, касающимся социально-трудовых отношений. Кроме того, в соответствии с региональным соглашением Федерация профсоюзов Ростовской области и Союз работодателей Ростовской области включаются в перечень организаций, которым осуществляется рассылка правовых актов, касающихся социально-трудовых отношений.

Правительство Ростовской области обеспечивает участие профсоюзов и объединений работодателей в формируемых на уровне Ростовской области постоянно действующих комиссиях, рассматривающих социально-трудовые вопросы, а также в коллегиальных органах содействия занятости, охраны труда и в управлении государственными внебюджетными фондами в соответствии с законодательством Российской Федерации и законодательством Ростовской области; проводит встречи с профсоюзным активом Ростовской области и работодателями и оказывает объединениям профсоюзов и работодателей Ростовской области поддержку в повышении их роли в обществе.

Профсоюзы, в свою очередь, организуют работу координационных советов профсоюзов по заключению и контролю выполнения территориальных трёхсторонних, отраслевых соглашений, коллективных договоров.

Региональным соглашением также предусматривается определённый механизм контроля за выполнением регионального соглашения: контроль осуществляется областной трёхсторонней комиссией в соответствии с законодательством Российской Федерации и законодательством Ростовской об-

ласти, а также сторонами самостоятельно. Итоги по выполнению Соглашения подводятся ежегодно на заседаниях областной трёхсторонней комиссии⁴³⁵.

Активно включились в работу по заключению трёхсторонних соглашений и новые субъекты Российской Федерации – Республика Крым и город федерального значения Севастополь. 17 ноября 2014 года в городе Симферополе было заключено Республиканское соглашение между Советом министров Республики Крым, республиканскими объединениями профсоюзов⁴³⁶, объединениями работодателей⁴³⁷ на 2015-2017 годы⁴³⁸.

Республиканское соглашение, среди прочего, предусматривает проведение предварительных консультаций на Республиканской трёхсторонней комиссии по регулированию социально-трудовых отношений перед принятием решений по вопросам налоговой политики, изменения цен и тарифов на электроэнергию и коммунальные услуги, принятия государственных программ Республики Крым, формирования проектов бюджета Республики Крым с учётом предложений представителей профсоюза и работодателей. Совет министров Республики Крым принял на себя обязательство проводить с профсоюзами и объединениями работодателей ещё на стадии разработки консультации по основным направлениям государственной ценовой и тарифной политики Республики Крым; привлекать их к участию в деятельности рабочих органов, комиссий, советов, которые рассматривают и решают вопросы защиты социально-экономических и трудовых прав

⁴³⁵ Так, п.2 Решения областной трёхсторонней комиссии по регулированию социально-трудовых отношений №1 от 23 апреля 2015 года работа Правительства, Федерации профсоюзов и Союза работодателей Ростовской области по реализации областного Соглашения в 2014 году признана удовлетворительной. // По информации официального портала Правительства Ростовской области. URL: <http://qoo.by/5kr> (дата обращения: 18.09.2015).

⁴³⁶ Подписантом выступило Крымское республиканское объединение организаций профсоюзов – «Федерация независимых профсоюзов Крыма».

⁴³⁷ Подписантом выступило Объединение работодателей Республики Крым.

⁴³⁸ По данным официального сайта Правительства Республики Крым. URL: <http://qoo.by/5ku> (дата обращения: 18.09.2015).

трудящихся. Таким образом, с целью исключения негативных социальных последствий к обсуждению предлагаемых к принятию законопроектов и иных нормативных правовых актов привлекаются представители профсоюзов и объединений работодателей.

На профсоюзы Республиканское соглашение возлагает обязанности по осуществлению общественного контроля за соблюдением нормативных правовых актов, обеспечивающих защиту интересов работников при реорганизации, ликвидации или банкротстве предприятий, организаций, учреждений, за соблюдением работодателями действующего законодательства о труде и занятости; принимать участие в разработке государственных программ Республики Крым, содействовать их реализации, вносить предложения по совершенствованию и усилению их социальной направленности.

Кроме того, стороны Республиканского соглашения договорились содействовать созданию отраслевых и территориальных объединений работодателей, координационных советов организаций профсоюзов в муниципальных образованиях Республики Крым, а также формированию территориальных трёхсторонних комиссий по регулированию социально-трудовых отношений и заключению территориальных трёхсторонних соглашений.

В городе федерального значения Севастополе трёхстороннее соглашение пока не заключено, между тем 19 августа 2015 года состоялось первое заседание региональной трёхсторонней комиссии по регулированию социально-трудовых отношений⁴³⁹, в котором приняли участие представители Правительства Севастополя, объединения профсоюзов и регионального объединения работодателей⁴⁴⁰. Итогом первого заседания ста-

⁴³⁹ Создана в соответствии с Постановлением Правительства Севастополя №741-ПП от 07.08.2015 «О Севастопольской региональной трёхсторонней комиссии по регулированию социально-трудовых отношений» // По данным официального портала органов государственной власти Севастополя «Правительство Севастополя». URL: <https://sevastopol.gov.ru/docs/253/9265/>

⁴⁴⁰ По данным официального портала органов государственной власти Севастополя «Правительство Севастополя». URL: <https://sevastopol.gov.ru/info/>

ло утверждение состава комиссии, в которую вошли члены Правительства Севастополя, Севастопольского Объединения Организаций Профсоюзов и регионального объединения работодателей «Севастопольский союз промышленников и предпринимателей», и объявление о начале переговоров по разработке и заключению Севастопольского регионального трёхстороннего соглашения.

Таким образом, трёхсторонние соглашения, заключаемые на различных уровнях между представителями органов государственной власти (генеральное, межрегиональное, региональное, отраслевое соглашения) или органов местного самоуправления (территориальное или отраслевое соглашения), представителями профсоюзов и объединений работодателей, способствуют вовлечению профсоюзных организаций и объединений работодателей в процессы обсуждения и внесения изменений в принимаемые нормативные правовые акты и государственные программы в сфере труда и занятости, а также стимулируют указанные институты гражданского общества к более активному участию в мониторинге соблюдения отраслевого законодательства, анализе правоприменительной практике и выдвижению и доведению до общественности и представителей власти идей по совершенствованию отношений в сфере труда и занятости.

2.4. Соглашения между государственными и/или муниципальными органами

Заключение соглашений о взаимодействии или соглашений о сотрудничестве между государственными и/или муниципальными органами получило особое развитие в условиях, когда заявления о необходимости содействия развитию гражданского общества неоднократно делаются на самом высоком уровне⁴⁴¹. Хотя институты гражданского общества не

news/9737/ (дата обращения: 18.09.2015).

⁴⁴¹ Например, в 2014 году в своём Послании Президент Российской Федерации заявил, что «главное сейчас - дать гражданам возможность раскрыть себя. Свобода для развития в экономике, в социальной сфере, гражданских иници-

являются непосредственными участниками соглашений, их реализация оказывает непосредственное влияние на состояние гражданской активности в обществе.

Соглашения о сотрудничестве активно заключаются, например, Советом при Президенте Российской Федерации по развитию гражданского общества и правам человека (далее также «**Совет**»), который является консультативным органом при Президенте Российской Федерации, образованным в целях оказания содействия развитию институтов гражданского общества⁴⁴².

Поскольку задачей Совета, среди прочего, является подготовка предложений Президенту Российской Федерации по созданию благоприятных условий для развития институтов гражданского общества в Российской Федерации и расширения участия граждан в модернизации страны, в том числе путём передачи отдельных функций государственных органов институтам гражданского общества⁴⁴³, по вопросам взаимодействия с правозащитными общественными объединениями и иными структурами гражданского общества⁴⁴⁴; по вопросам становления институтов гражданского общества, расширения взаимодействия между общественными и государственными

ативах - это лучший ответ как на внешние ограничения, так и на наши внутренние проблемы. И чем активнее граждане участвуют в обустройстве своей жизни, чем более они самостоятельны как экономически, так и политически, тем выше потенциал России». // Послание Президента Российской Федерации от 04.12.2014 г. б/н. По данным официального сайта Президента Российской Федерации. URL: <http://qoo.by/5cs> (дата обращения: 15.09.2015).

⁴⁴² Кроме того, в компетенцию Совета входит оказания содействия главе государства в реализации его конституционных полномочий в области обеспечения и защиты прав и свобод человека и гражданина, информирования Президента Российской Федерации о положении дел в этой области, а также подготовка предложений главе государства по вопросам, входящим в компетенцию Совета // п.1 Положения О Совете при Президенте Российской Федерации по развитию гражданского общества и правам человека, утв. Указом Президента Российской Федерации №120 от 01.02.2011 (в ред. от 11.02.2013 г.; далее также «Положение о Совете»).

⁴⁴³ В соответствии с пп. «в» п.4 Положения о Совете.

⁴⁴⁴ В соответствии с пп «е» п.4 Положения о Совете.

институтами⁴⁴⁵; участие в укреплении международного сотрудничества в области развития гражданского общества⁴⁴⁶.

Предметом заключённого 22 августа 2013 года Соглашения №77-671 о взаимодействии Правительства Москвы и Совета при Президенте Российской Федерации по развитию гражданского общества и правам человека является взаимодействие сторон по вопросам развития институтов гражданского общества⁴⁴⁷. Нельзя не отметить, что положения таких соглашений, как правило, носят декларативный характер. Рассматриваемым Соглашением закрепляется, что стороны содействуют повышению роли общественных объединений и социально-ориентированных некоммерческих организаций в формировании политики города Москвы, осуществляют мониторинг общественного мнения по вопросам участия институтов гражданского общества в жизни города Москвы. В соответствии с Соглашением стороны осуществляют разработку совместных проектов, подготовку и проведение совместных мероприятий по вопросам развития институтов гражданского общества. Как правило, такие Соглашения предусматривают обмен информацией и оказание консультационной помощи в рамках разработки совместных проектов, подготовки и проведения совместных мероприятий, а также содействие международному сотрудничеству в области развития гражданского общества и освещению деятельности в средствах массовой информации.

Соглашения, предусматривающие содействие развитию гражданского общества, заключены Советом также с Федеральной миграционной службой (в сфере миграции, Соглашение о сотрудничестве между Федеральной миграционной службой Российской Федерации и Советом от 23 Декабря 2012 года); с Министерством юстиции (Соглашение о взаимодействии в области защиты прав и свобод человека и гражд-

⁴⁴⁵ В соответствии с пп «ж» п.4 Положения о Совете.

⁴⁴⁶ В соответствии с пп. «к» п.4 Положения о Совете.

⁴⁴⁷ Также предметом указанного Соглашения является взаимодействие по вопросам обеспечения прав и свобод граждан, проживающих в Москве (п.1 Соглашения).

данина, между Министерством юстиции РФ и Советом от 17 Июня 2013 года), с Министерством труда и социальной защиты (Соглашение о сотрудничестве с Министерством труда и социальной защиты от 17 Апреля 2014 года), с Федеральной службой по труду и занятости (Соглашение о сотрудничестве с Федеральной службой по труду и занятости от 17 Апреля 2014 года), с Министерством обороны (Соглашение о сотрудничестве с Министерством обороны Российской Федерации от 20 Апреля 2014 года), с Министерством строительства и жилищно-коммунального хозяйства (Соглашение о сотрудничестве с Министерством строительства и жилищно-коммунального хозяйства от 29 Мая 2014 года), с Министерством здравоохранения (Соглашение о взаимодействии с Министерством здравоохранения Российской Федерации от 19 Ноября 2014 года).

В рамках взаимодействия Совета с названными выше органами государственной власти могут создаваться различные комитеты, комиссии и рабочие группы, что периодически реализуется на практике. Например, в соответствии с Соглашением, заключённым Советом и Министерством юстиции 27 августа 2014 года, создана межведомственная рабочая группа по совершенствованию законодательства о некоммерческих организациях, перед которой поставлены задачи мониторинга применения законодательства о некоммерческих организациях, а также разработки концепции гармонизации законодательства о некоммерческих организациях с Гражданским кодексом Российской Федерации⁴⁴⁸. Проект концепции реформирования законодательства об НКО, разработанный рабочей группой и предполагающий трансформацию закона «Об общественных объединениях» в новый закон «Об объединениях граждан», был направлен министру юстиции в июле 2015 года⁴⁴⁹.

В завершение нашего исследования отметим, что метод

⁴⁴⁸ По информации с официального сайта Совета. URL: <http://qoo.by/5cq> (дата обращения: 15.09.2015).

⁴⁴⁹ По информации с официального сайта Совета. URL: <http://qoo.by/5cr> (дата обращения: 15.09.2015).

соглашений и уступок потенциально является одним из наиболее важных факторов развития институтов гражданского общества и находит применение в заключении значительного числа соглашений о сотрудничестве, взаимодействии и координации между государственными и муниципальными органами власти между собой, между указанными органами власти и институтами гражданского общества, а также непосредственно между институтами гражданского общества. Соглашения о сотрудничестве, взаимодействии и координации служат при этом созданию условий для постоянного диалога институтов гражданского общества между собой и с органами власти.

На эффективность реализации соглашений о сотрудничестве, взаимодействии и координации оказывают влияние такие факторы, как степень декларативности положений соглашения, наличие согласованного механизма реализации положений соглашения и установление ответственности за нарушение соглашения. Хотя сами по себе соглашения о сотрудничестве, взаимодействии и координации в контексте развития институтов гражданского общества обладают существенным потенциалом, их практическое значение часто имеет декоративный характер, поскольку зачастую такие соглашения закрепляют положения, которые фактически не могут быть осуществлены сторонами в связи с отсутствием зафиксированного механизма реализации соглашений (в частности, отсутствие нормативно закреплённой процедуры учёта мнений институтов гражданского общества в законодательном процессе или в процессе принятия решений органами государственной власти и органами местного самоуправления, отсутствие источников финансирования совместных мероприятий). Кроме того, за нарушение соглашений о сотрудничестве, взаимодействии и координации, как правило, не устанавливаются механизмы привлечения нарушившей соглашение стороны к ответственности, в связи с чем в случае несоблюдения положений таких соглашений стороны несут лишь репутационные риски.

Глава 6.

Правозащитные некоммерческие объединения как структурный элемент гражданского общества

(Аленькин И.В.)

Конституция Российской Федерации определяет Россию как демократическое правовое государство, принявшее на себя обязанность по признанию, соблюдению и защите прав и свобод человека и гражданина. Важнейшими факторами становления правового государства являются формирование развитого гражданского общества и создание эффективной системы обеспечения и защиты прав и свобод человека.

Права человека определяют сферу свободы личности, координируют общественные связи и отношения, очерчивают пределы деятельности государства, ограничивая чрезмерное вмешательство в сферу автономии личности, определяют характер взаимоотношений человека с государством, взаимную ответственность человека и государства, обеспечивают устойчивое развитие общества, его стабильность и нормальную жизнедеятельность⁴⁵⁰. Значительную роль в достижении личных интересов индивидов, а также ограничении вторжения государства в сферу личной свободы играет гражданское общество.

Развитие гражданского общества, как указывают некоторые авторы⁴⁵¹, зависит от участия в нем общественности, правосознания граждан и реализации гражданами права на объединение для защиты собственных интересов. Отмечается, что механизмы участия людей в публичной общественной жизни могут быть различными, но в основном это механизмы реализации таких прав, как свобода слова, собраний, объединений

⁴⁵⁰ См., например: Шульга Р.Ю. Поиск новых идей для защиты прав человека в условиях кризиса правозащитной деятельности в России: к постановке проблемы // Антропология права: філософський та юридичний виміри (стан, проблеми, перспективи): Статті учасників Міжнародного «круглого столу» (м. Львів, 3-5 грудня 2010 року). Львів: Галицький друкар, 2010. С. 675-691.

⁴⁵¹ Коршунова О.Н. Защита прав человека в современном демократическом государстве: Дис. ... канд. юрид. наук. М., 2008. С.116.

и других, а институциональную основу гражданского общества составляют добровольные негосударственные некоммерческие объединения граждан⁴⁵².

Право на свободу ассоциаций (право на объединение) является одним из важнейших конституционных прав граждан и, наряду с признанием прав и свобод высшей ценностью, идеологического плюрализма и свободой мнений, представляет собой конституционную основу для деятельности гражданского общества. Посредством права на объединение, граждане реализуют собственные инициативы, достигают определенные цели в сферах, представляющих для них общий интерес, а также защищают свои права. Как справедливо указывает профессор С.А. Авакьян, общественные объединения являются одним из определяющих компонентов и характеристик гражданского общества⁴⁵³.

С точки зрения исследования проблем развития гражданского общества в современной России большой интерес представляет такой институт как некоммерческие правозащитные объединения. Роль и место институтов гражданского общества, среди которых особое место занимают правозащитные объединения, в значительной мере определяют степень демократичности государства⁴⁵⁴ и структуризации интересов общества. От того, насколько эффективно правозащитные некоммерческие объединения выполняют свою функцию по защите прав, во многом зависит не только уровень развитости гражданского общества, но и успехи в формировании правового государства⁴⁵⁵, а один из исследователей проблем гражданского общества Р.Ю. Шульга, вообще метафорично называет неправительственные правозащитные организации барометром

⁴⁵² Шевердяев С.Н. Перспективные направления развития категории гражданского общества // Конституционное и муниципальное право. 2007. № 16.

⁴⁵³ Авакьян С.А. Политический плюрализм и общественные объединения в РФ: конституционно-правовые основы. М., 1996. С. 16.

⁴⁵⁴ Левин А.А. Взаимодействие неправительственных правозащитных организаций с политическими институтами в Российской Федерации // Вестник Кемеровского государственного университета. 2014. Т. 1. № 2 (58).

⁴⁵⁵ Коршунова О.Н. Указ. соч. С. 114.

состояния общества⁴⁵⁶.

Со времени провозглашения Съездом народных депутатов РСФСР Декларации о государственном суверенитете РСФСР (12 июня 1990 года), которая в числе прочего гарантировала всем гражданам и лицам без гражданства, проживающим на территории РСФСР, права и свободы, предусмотренные Конституциями РСФСР и СССР и общепризнанными нормами международного права⁴⁵⁷, возникло множество негосударственных правозащитных объединений. Исследователи сферы гражданского общества называют неправительственные правозащитные организации выдающимся явлением конца XX века⁴⁵⁸, отражающим усиление демократических преобразований в мире, и отмечают следующие основные причины их появления и деятельности: активное становление гражданского общества (на постсоветском пространстве) и его развитие в странах западных демократий, а также массовые нарушения государствами (их агентами⁴⁵⁹) прав и свобод человека⁴⁶⁰. Также называются и такие причины, как повышение уровня гражданской активности и самоорганизации граждан, изменение направления интересов от государственных к общечеловеческим ценностям - таким как права человека и защита окружа-

⁴⁵⁶ Шульга Р.Ю., Мигунова Н.Г. Неправительственные правозащитные организации: зеркало общества // Права человека в условиях становления гражданского общества: Материалы международной научно-практической конференции (г. Курск, 15-16 мая 1997 года). Курск: Издательство Регионального открытого социального института, 1997. С. 122-123.

⁴⁵⁷ Ст. 10 Декларации Съезда народных депутатов РСФСР от 12.06.1990 N 22-1 «О государственном суверенитете Российской Советской Федеративной Социалистической Республики» // Ведомости СНД и ВС РСФСР. 1990. № 2. Ст. 22.

⁴⁵⁸ Збаражский Н.В. Виды и классификация правозащитных организаций применительно к защите прав человека // Пробелы в российском законодательстве. Юридический журнал. 2012. № 1.

⁴⁵⁹ Имеются в виду как само государство непосредственно, так и его органы и должностные лица, а также лица, представляющие интересы государства. Данное понятие широко распространено и употребляется в международной практике. См. например: Постановления Европейского Суда по права человека в делах Илашку против Молдовы и России [GC] (№ 48787/99), Катан и другие против Молдовы и России (№№ 43370/04, 8252/05 и 18454/06) и других.

⁴⁶⁰ Коршунова О.Н. Указ. соч. С. 108.

ющей среды, усиление контроля со стороны общественности над процессами принятия решений в вопросах, затрагивающих жизненные интересы граждан, их права и свободы⁴⁶¹. По данным Федеральной службы государственной статистики, в 2012 году в России существовало 3852 зарегистрированных социально-ориентированных некоммерческих организаций⁴⁶², оказывающих юридическую помощь на безвозмездной или льготной основе, занимающихся правовым просвещением, деятельностью по защите прав и свобод человека, что составляло почти 9 процентов от общего количества социально-ориентированных НКО⁴⁶³, к 2014 году этот показатель увеличился до 7718⁴⁶⁴ (в общей массе это почти 6 процентов). Статистика⁴⁶⁵ увеличения количества правозащитных объединений наряду с увеличением количества человек, непосредственно получивших помощь и юридические услуги от некоммерческих правозащитных объединений, свидетельствует о том, что данный институт активно развивается, приобретая особую значимость как в системе защиты прав человека, так и в целом в рамках «третьего сектора».

§ 1. К вопросу о понятии правозащитных некоммерческих объединений

Нередко в прессе и выступлениях общественных и госу-

⁴⁶¹ См. подробнее: Майстренко А.Г. Неправительственные правозащитные организации в Российской Федерации: Дис. ... канд. юрид. наук. М. 2001. С.12.

⁴⁶² Здесь и далее – некоммерческие организации, НКО.

⁴⁶³ Инфографика «Социально-ориентированные некоммерческие организации России» // URL: http://www.gks.ru/wps/wcm/connect/rosstat_main/rosstat/ru/statistics/state/. Дата обращения: 4.09.2015 г.

⁴⁶⁴ Итоги выборочного обследования социально ориентированных некоммерческих организаций на основе формы № 1-СОНКО // URL: http://www.gks.ru/wps/wcm/connect/rosstat_main/rosstat/ru/statistics/state/. Дата обращения: 4.09.2015 г.

⁴⁶⁵ В данных Росстата НКО, оказывающие юридические услуги и осуществляющие деятельность по защите прав человека, выделены в отдельную категорию, поэтому указанные цифры в полной мере не охватывают весь спектр НКО, так или иначе выполняющих правозащитные (в строгом смысле слова) функции, однако и приведенная статистика говорит о серьезном удельном весе правозащитных объединений.

дарственных деятелей можно услышать такие слова как «правозащитник» и «правозащитные организации», применительно к лицам и негосударственным объединениям, ставящим своей целью защиту прав и свобод граждан. В юридической литературе также используются созвучные термины: «правозащитная организация», «неправительственная правозащитная организация», «некоммерческая правозащитная организация» и другие. В международной практике и международно-правовых актах принято использовать понятие «неправительственные организации» (применительно к рассматриваемому в работе вопросу – «неправительственные правозащитные организации»). Российское же законодательство в силу исторической традиции, как правило, оперирует понятиями «некоммерческая организация» и «общественное объединение». Стоит отметить, что в последнее время все активнее внедряется общепризнанное в мировой практике понятие неправительственной организации. Несмотря на терминологическое разнообразие, данные дефиниции описывают один и тот же институт – негосударственные добровольные формирования лиц, не преследующие цели извлечения выгоды и ставящие главной целью своей деятельности соблюдение обеспечения прав и свобод человека и их защиту в случае нарушения.

В целом необходимо признать, что понятия некоммерческих (неправительственных) правозащитных организаций и негосударственных некоммерческих правозащитных объединений⁴⁶⁶ равноценны, но предложенное понятие более четко отражает сущностные признаки данного института и в связи с этим будет использовано в настоящей работе.

В литературе встречаются различные определения понятия правозащитных объединений. Так, Ф.М. Рудинский приводит следующее определение: «неправительственная правозащитная организация – вид общественного объединения, ставящая своей целью защиту прав и свобод человека, действующая не-

⁴⁶⁶ Здесь и далее - негосударственное некоммерческое правозащитное объединение, ННПО, правозащитное объединение.

зависимо от государственных органов и других политических структур, осуществляющая свою деятельность на основе национального и международного законодательства, не ставящая задачей извлечение выгоды и обладающая собственными источниками финансирования»⁴⁶⁷. В то же время такая позиция представляется не совсем точной, так как правозащитные объединения могут создаваться не только в форме общественных объединений, но и иных некоммерческих организаций. Кэтрин Фицпатрик, в свою очередь указывает, что неправительственная правозащитная организация – независимая неправительственная группа людей, направляющих свою деятельность не на борьбу за власть или партийное влияние, а на наблюдение за событиями и защиту прав личности⁴⁶⁸. Интересным представляется взгляд профессора Б.С. Эбзеева по вопросу о понятии правозащитных объединений. По его мнению, «правозащитное движение это коллективные действия в форме различного рода объединений для защиты прав и свобод либо как общей задачи, либо как целевой задачи обеспечения интересов определенных категорий населения»⁴⁶⁹.

За последние четверть века было проведено несколько специальных исследований, посвященных неправительственным правозащитным организациям и их роли в становлении гражданского общества в России и деле защиты прав человека. Особого внимания заслуживают научные работы юристов, в которых приводятся определения правозащитных объединений, а также подробный анализ правового статуса и деятельности неправительственных правозащитных организаций. Так, А.Г. Майстренко в своем диссертационном исследовании приводит следующее понятие: «неправительственная правоза-

⁴⁶⁷ Ф.М. Рудинский. Гражданские права человека: современные проблемы теории и практики. Волгоград. 2004. С. 419.

⁴⁶⁸ Фицпатрик К. Опыт американского правозащитного движения // Российский бюллетень по правам человека. 1991. С. 144. Приводится по: Майстренко А.Г. Указ. соч. С. 20.

⁴⁶⁹ Б.С. Эбзеев. Конституция. Паровое государство. Конституционный суд. М., 1996. С. 104.

щитная организация – добровольное, негосударственное, некоммерческое самоуправляемое на основе устава формирование, целью которого или одной из основных целей является обеспечение и защита прав и свобод человека и гражданина»⁴⁷⁰. Т.Д. Матвеева рассматривает неправительственные правозащитные организации как добровольные, самостоятельные, самоуправляемые некоммерческие формирования неполитического характера национального, регионального, международного уровней, не учрежденные государственным органом, а образованные в результате свободного волеизъявления и по инициативе индивидуумов, объединенные на основе общности интересов для совместной деятельности во имя общепризнанных гражданских, экономических, социальных и культурных прав⁴⁷¹. Достаточно развернутое определение дает неправительственным правозащитным организациям Ю.Н. Турыгин, определяя их как вид добровольного негосударственного общественного объединения, основанного на единых принципах общности интересов и равенства его членов, ставящего своей основной целью защиту прав и свобод человека и гражданина и имеющего общие задачи по её достижению, действующего независимо от незаконного влияния органов государственной власти и политических структур, не ставящего своей задачей извлечение прибыли и имеющего финансовую независимость от государства, осуществляющего свою деятельность в Российской Федерации и на международном уровне (национальные и международные неправительственные организации), конституционно-правовой статус которого характеризуется положением в системе институтов российского гражданского общества и особыми отношениями с государством, его структурами и органами местного самоуправления, – основанными на необходимости взаимодействия для достижения общих целей⁴⁷². Представляется, что приведенные определе-

⁴⁷⁰ Майстренко А.Г. Указ. соч. С. 21.

⁴⁷¹ Матвеева Т.Д. Неправительственные правозащитные организации в системе защиты конституционных прав и свобод человека. М., 1998. С. 21.

⁴⁷² Турыгин Ю.Н. Взаимодействие прокуратуры Российской Федерации и не-

ния чрезмерно изобилуют перечислением характерных признаков правозащитных объединений, в связи с чем кажутся не совсем удачными. Указание же в определении на финансовую независимость от государства сомнительно, поскольку многие ННПО пользуются поддержкой со стороны государства, в том числе финансовой (за счет средств грантов или предоставления различных льгот). Можно предположить, что для какого-либо правозащитного объединения основным источником финансирования будет получение за счет грантов Российской Федерации, ее субъектов или муниципальных образований. Становится ли в таком случае ННПО зависимой от государства? Думается, что нет. Те же объединения, деятельность которых контролируется в той или иной форме государственными органами посредством предоставления денежных средств, нельзя признать правозащитными объединениями в узком смысле, поскольку они не отвечают качественной характеристике ННПО – негосударственному характеру объединения. Восприятие правозащитных объединений как элемента гражданского общества важно, но таковое не является отличительным признаком правозащитного объединения, поскольку все объединения, представленные в некоммерческом секторе, выступают в качестве элементов гражданского общества и, с позиций теоретического исследования, относятся к нему.

Р.Ю. Шульга подразумевает под неправительственными правозащитными организациями вид общественного объединения, ставящего цель защиты прав и свобод человека, действующего независимо от государственных органов и иных политических структур, осуществляющего свою деятельность на основе национального и международного законодательства, не преследующего задачу извлечения выгоды и обладающего собственными источниками финансирования⁴⁷³. Интересным

правительственных правозащитных организаций по защите прав и свобод человека и гражданина: Автореф. дис. ... канд. юрид. наук. М., 2012.

⁴⁷³ Шульга Р.Ю. Защита прав человека неправительственными правозащитными организациями: теоретические и практические аспекты: Автореф. дис. ... канд. юрид. наук. М., 2001.

с содержательной точки зрения представляется определением, данное Ю.В. Ботневым: неправительственная правозащитная организация – институт гражданского общества, равноправное, самоуправляемое, некоммерческое формирование, созданное добровольно для реализации общих интересов индивидов, действующее самостоятельно и независимо от государства на основе принципов законности и гласности с целью обеспечения и защиты прав и свобод человека и гражданина⁴⁷⁴.

Анализ приведенных определений понятия неправительственных правозащитных объединений позволяет сделать вывод, что, несмотря на множество дефиниций, ядром определения выступает ряд качественных признаков, свойственных правозащитным объединениям как общественным объединениям и некоммерческим организациям, так и некоторые черты некоммерческих правозащитных объединений, отличающие их от других некоммерческих организаций и общественных объединений.

К общим признакам⁴⁷⁵ ННПО можно отнести:

- добровольность создания, означающая, что указанные объединения создаются гражданами (их объединениями) добровольно и по собственной инициативе;
- самостоятельность и самоуправляемость, означающие независимость в принятии решений, выборе форм и методов деятельности, имущественная и финансовая независимость, самостоятельный поиск источников финансирования и определения направления расходования средств, самостоятельное определение структуры объединения, элемент выборности органов управления;

⁴⁷⁴ Ботнев Ю.В. Конституционно-правовое регулирование деятельности неправительственных правозащитных организаций в Российской Федерации: Автореф. дис. ... канд. юрид. наук. М., 2008.

⁴⁷⁵ См. подробнее: С.С. Юрьев. Правовой статус общественных объединений: Монография. М., 1995; Соيفер Т.В. Статус некоммерческой организации // Некоммерческие организации: теоретические и практические проблемы. Материалы ежегодных научных чтений памяти профессора С.Н. Братуся. М., 2008; Кожевников О.А. Право некоммерческих организаций (конституционно-правовое исследование). Екатеринбург: Изд-во «СВ-96», 2008 и др.

- некоммерческий характер, то есть отсутствие цели извлечения прибыли в качестве основной и нераспределение между участниками/учредителями доходов, полученных от предпринимательской деятельности;
- общность целей, что означает, что достижение и воплощение целей, указанных в уставе объединения представляют одинаковый интерес для всех участников;
- целевой характер деятельности, предполагающий, что объединение осуществляет деятельность, направленную на достижение указанных в его уставе целей, не выходя за рамки указанной в уставе сферы интересов.

В литературе также выделяют такие признаки, как: равенство членов⁴⁷⁶, законность и гласность деятельности⁴⁷⁷, что представляется не совсем обоснованным. Указание на равенство членов, законность и гласность деятельности относится к принципам осуществления ННПО своей деятельности.

К отличительным признакам ННПО можно отнести следующие:

- негосударственный характер, что подразумевает под собой создание ННПО гражданами/их объединениями без прямого или опосредованного участия государства и по собственной инициативе, а также не находится в прямой или косвенной зависимости от государства (в вопросах определения своей структуры, направлений деятельности и расходования средств и др.);
- политическая независимость, предполагающая независимость от властных структур и политических объединений, неангажированность какими-либо политическими группами;
- защита прав человека в качестве основной цели (или так называемая «правозащитная цель») предполагает ориентированность ННПО на обеспечение соблюдения прав и свобод со стороны государства и его агентов,

⁴⁷⁶ Майстренко А.Г. Указ. соч. С. 17.

⁴⁷⁷ Ботнев Ю.В. Указ. соч. С. 22.

негосударственных объединений (коммерческих и некоммерческих) и граждан, защита прав граждан и объединений в случае их нарушения, а также проведение в жизнь принципа верховенства права;

- неполитического характера деятельности означает, что объединение не принимает участие в политическом процессе с целью достижения власти или формирования властных органов. Стоит отметить, что ННПО принимают участие в политической жизни, так или иначе, воздействуя на принятие органами власти социально значимых решений, отстаивая права и свободы всеми незапрещенными способами, акцентируя внимание властных органов и общественности на проблемах в сфере реализации прав и свобод, а также внося предложения по совершенствованию государственной политики в области различных прав и свобод.

Среди отличительных признаков правозащитных объединений выделяются и такие, как осуществление функций (в сфере прав и свобод), не являющихся государственными⁴⁷⁸, независимость от общественного мнения⁴⁷⁹, ненасильственные методы деятельности⁴⁸⁰. Данные точки зрения о характеристиках ННПО кажутся несколько неточными и не отражающими сути исследуемого института.

Признавая, что правозащитные объединения выполняют некоторые функции в сфере прав и свобод, реализация которых не относится к компетенции органов государства, необходимо отметить, что и государство, и ННПО могут выполнять аналогичные или, по крайней мере, схожие функции. Так, например, цель защиты прав и свобод и соблюдения этих прав, оказания юридической помощи, повышения правовой грамотности населения преследуется как государством, так и

⁴⁷⁸ С.С. Юрьев. Указ. соч. С. 15.

⁴⁷⁹ Майстренко А.Г. Указ. соч. С. 26.

⁴⁸⁰ Сухарев А.И. Институциональная НПО-политика: роль и функции неправительственных, некоммерческих организаций в современном мире // Безопасность Евразии. 2005. № 2. С. 461.

правозащитными объединениями, хоть и с разных позиций. Первое выступает гарантом названных прав и свобод человека, обеспечивает государственную защиту прав, имеет колоссальные ресурсы для продвижения государственной политики в сфере обеспечения и реализации прав граждан, вторые выступают как независимый институт гражданского общества, призванный содействовать гражданам в реализации их прав и осуществляющий гражданский контроль над деятельностью государственных органов и должностных лиц. При этом возможно и взаимодействие государства с негосударственными правозащитными объединениями, содействие таковых государству в его деятельности. В то же время ННПО не могут быть независимыми от общественного мнения, так как с одной стороны в числе направлений их деятельности – формирование общественного мнения по тем или иным значимым социально-правовым вопросам, а с другой, сами правозащитные объединения находятся в среде формирования и распространения общественного мнения – гражданском обществе. Думается, что выделенный А.Г. Майстренко признак охватывается указанными выше критериями самостоятельности (относимым ко всем некоммерческим, общественным объединениям) и критерием политической независимости. Третий названный признак не требует специального выделения, поскольку сами по себе «насильственные» методы в деятельности объединений противоречат Конституции и федеральному законодательству, а также принципу законности в деятельности общественных (некоммерческих) объединений, а организации, использующие такие методы, подлежат ликвидации (запрету) в установленном порядке.

Правозащитные объединения выполняют ряд важных функций в сфере прав человека. Представляется, что можно условно выделить следующие функции правозащитных объединений: правозащитную, общественно-информационную, аналитическую и функцию взаимодействия. Правозащитная функция заключается в оказании правовой помощи населе-

нию и общественным объединениям (некоммерческим организациям), оказании гуманитарной помощи незащищенным социальным группам; общественно-информационная функция заключается в распространении информации о состоянии прав человека, взаимодействии со средствами массовой информации, проведении публичных мероприятий и акций, представлении интересов различных социальных групп. Аналитическая функция правозащитных объединений подразумевает проведение мероприятий по анализу и мониторингу законодательства и его реализации, включает в себя экспертную деятельность. Функция взаимодействия выражается в тесном сотрудничестве с государственными органами по вопросам обеспечения соблюдения прав человека и их защите, оказании содействия государству в реализации государственной политики в области прав человека, участия в осуществлении гражданского (общественного) контроля, а также в формировании, развитии и поддержании горизонтальных связей внутри самого гражданского общества.

Проведенный анализ института ННПО позволяет сформулировать следующее понятие. Под негосударственным некоммерческим правозащитным объединением понимается *негосударственное добровольное формирование, не преследующее цели извлечения прибыли и ставящее главной целью своей деятельности соблюдение обеспечения прав и свобод человека и их защиту в случае нарушения*. Представляется, что данное определение хоть и лаконично, но достаточно полно отражает суть исследуемого института.

Необходимо также сделать оговорку относительно понимания понятия «правозащитных объединений». Как представляется, термин «правозащитные объединения» возможно рассматривать в широком и узком смысле. В широком – под правозащитными объединениями подразумеваются любые некоммерческие организации и общественные объединения, имеющие своей уставной целью, среди прочих, защиту прав и свобод человека. В таком случае под данное понятие подпада-

ют различные социальные и общественные палаты (советы), а также экологические некоммерческие организации и общественные объединения, адвокатские объединения, профсоюзы и юридические клиники, т.е. социально-ориентированные некоммерческие организации (общественные объединения). С определенной долей условности, к таким объединениям можно отнести и ставящие своей целью правовое просвещение, повышение уровня правовой грамотности и ведение работы в сфере правового образования. Указанные объединения вполне уместно назвать организациями (объединениями) с правозащитной функцией, дабы избежать терминологической путаницы. В узком же смысле речь идет только о некоммерческих организациях и общественных объединениях, которые отвечают названным критериям негосударственного некоммерческого правозащитного объединения. В настоящем исследовании используется узкий подход к пониманию правозащитных объединений.

Отталкиваясь от приведенного понятия негосударственных некоммерческих правозащитных объединений, можно классифицировать⁴⁸¹ их по различным основаниям.

Во-первых, по территориальному критерию (или уровню и масштабам деятельности): так, отталкиваясь от норм федеральных законов «Об общественных объединениях»⁴⁸², можно выделить местные (деятельность в соответствии с его уставными целями осуществляется в пределах территории органа местного самоуправления), региональные (осуществляет уставную деятельность на территории одного субъекта), межрегиональные (осуществляет уставную деятельность на территории менее половины субъектов), общероссийские (осуществляет уставную деятельность на территории более половины субъектов) и международные (российское объединение при-

⁴⁸¹ Подробнее по данному вопросу см.: Майстренко А.Г. Указ. соч.; Збаражский Н.В. Указ. соч.

⁴⁸² Ст. 14 Федерального закона от 19.05.1995 N 82-ФЗ (ред. от 08.03.2015) «Об общественных объединениях» // Собрание законодательства РФ. 1995. № 21. Ст. 1930.

знается таковым, если в иностранном государстве создается и осуществляет свою деятельность хотя бы одно структурное подразделение) правозащитные объединения. В документах Совета Европы и международной практике применяется следующая классификация: неправительственные организации международного (действует в трех и более государствах в разных частях света), регионального (действует по меньшей мере в двух государствах одного региона), национального (действует в рамках одного государства) и местного (действует в рамках внутригосударственных территориальных единиц) уровней.

Во-вторых, по направлениям деятельности⁴⁸³: деятельность по защите прав человека, консультированию граждан об их правах, наблюдению за соблюдением прав, сбору и распространению информации о правах человека, участию в законопроектной деятельности и обсуждению законопроектов, участие в общественном контроле, деятельность по правовому просвещению, проведение публичных мероприятий. Направления деятельности правозащитных объединений разнообразны и зачастую многими ННПО реализуется деятельность в нескольких направлениях, что находит отражение во внутренних документах (прежде всего уставах). В этой связи в литературе приводится подразделение правозащитных объединений на четыре подгруппы: общеправозащитные, занимающиеся разнонаправленным множеством различных проблем в сфере прав и свобод; профильные, деятельность которых охватывает, как правило, узкоспециальные направления правозащитной деятельности; юридические, оказывающие бесплатную юридическую помощь и консультирование; социально-благотворительные, цель деятельности которых — оказание помощи социально незащищенным группам населения.

Третий критерий для классификации — объект правозащитной деятельности (преимущественно это названные выше «профильные» ННПО). С данной позиции можно назвать объединения оказывающие помощь инвалидам, ветеранам,

⁴⁸³ См. подробнее: Шульга Р.Ю. Указ. соч. С. 21.

военнослужащим и членам их семей, детям, оставшимся без попечения родителей, средствам массовой информации и блогерам, заключенным, беженцам и так далее. В зависимости от объекта правозащитной деятельности правозащитные объединения устанавливают различные методы своей деятельности⁴⁸⁴.

Еще одним основанием классификации выступает членство в ННПО. По данному основанию можно выделить: объединения с индивидуальным членством, предполагающим членство только граждан, иностранных граждан и лиц без гражданства (например, Межрегиональная общественная организация «Правозащитный центр «Мемориал»⁴⁸⁵ и др.); объединения с коллективным членством, представляющие собой объединение различных ННПО, как правило, такие ассоциации занимаются координацией деятельности различных правозащитных объединений и представлением их интересов (например, межрегиональная группа «Правозащитная сеть», Межрегиональная ассоциация правозащитных организаций «АГОРА» и др.); объединения со смешанным членством, предполагающее, что в числе членов объединения могут быть как физические, так и юридические лица — общественные объединения (Общероссийская общественная организация «Независимая психиатрическая ассоциация России»⁴⁸⁶, Региональная общественная организация «Московская группа содействия выполнению Хельсинкских соглашений» (Московская Хельсинкская Группа)⁴⁸⁷); объединения, не имеющие членства, то есть правозащитное объединение, образованное в соответствующих организационно-правовых формах, не име-

⁴⁸⁴ См. например: Устав Общероссийской общественной организации «Независимая психиатрическая ассоциация России», Устав Общероссийского общественного благотворительного фонда «Российский детский фонд», Устав Фонда «В защиту прав заключенных» и др.

⁴⁸⁵ См. Устав Межрегиональной общественной организации «Правозащитный центр «Мемориал».

⁴⁸⁶ См. Устав Общероссийской общественной организации «Независимая психиатрическая ассоциация России» в ред. 22.05.2004.

⁴⁸⁷ См. Устав Региональной общественной организации «Московская группа содействия выполнению Хельсинкских соглашений» (Московская Хельсинкская Группа).

ющих членства (например, Фонд содействия защите прав и свобод граждан «Общественный вердикт»⁴⁸⁸ и др.).

Также, с точки зрения отношения к государству и его деятельности, можно выделить конфронтационные, выступающие противниками государственной политики, подвергающие жесткой критике государственные органы, ориентированные на постоянное противостояние государству и всем начинаниям публичной власти, и конформистские правозащитные объединения, выстраивающие конструктивный диалог с властными структурами, нацеленными на результативное сотрудничество в сфере соблюдения и защиты прав человека. Стоит отметить, что в связи с внесением изменений в законодательство, регулирующее деятельность некоммерческого сектора в России в 2006 году⁴⁸⁹ и 2012–2014 гг.⁴⁹⁰, результатом которого явились, с одной стороны, дополнительные обременения в части отчетности некоммерческих организаций и общественных объединений, с другой – введение категории «организаций, выполняющих функции иностранного агента» и ряд связанных с этими новеллами проблем, а также ужесточением порядка проведения публичных мероприятий и акций, многие правозащитные объединения приобрели более выраженный конфронтационный характер, и даже стали играть несвойственную им роль политической оппозиции⁴⁹¹. Представляется, что

⁴⁸⁸ См. Устав Фонда содействия защите прав и свобод граждан «Общественный вердикт». Утвержден общим собранием учредителей Фонда 14.12.2010 г.

⁴⁸⁹ Федеральный закон от 10.01.2006 № 18-ФЗ «О внесении изменений в некоторые законодательные акты Российской Федерации».

⁴⁹⁰ Федеральный закон от 8 июня 2012 г. № 65-ФЗ «О внесении изменений в Кодекс Российской Федерации об административных правонарушениях и Федеральный закон «О собраниях, митингах, демонстрациях, шествиях и пикетированиях»; Федеральный закон от 20 июля 2012 г. № 121-ФЗ «О внесении изменений в отдельные законодательные акты Российской Федерации в части регулирования деятельности некоммерческих организаций, выполняющих функции иностранного агента»; Федеральный закон от 04.06.2014 № 147-ФЗ «О внесении изменений в ст. 32 Федерального закона «О некоммерческих организациях»; Федеральный закон от 21.02.2014 № 18-ФЗ «О внесении изменений в ст. 32 Федерального закона «О некоммерческих организациях»».

⁴⁹¹ Шульга Р.Ю. Современное гражданское протестное движение в контексте

ситуация, в которой многие ведущие правозащитные объединения с одной стороны, принимают на вооружение конфронтационные методы деятельности, а с другой – отказываются от конструктивного взаимодействия с государством, которое, надо признать, все еще очень настороженно относится к правозащитным объединениям и редко принимает во внимание позицию правозащитников и прибегает к сотрудничеству с ННПО, может негативно сказаться на процессе формирования в России демократического правового государства и дальнейшем развитии институтов гражданского общества.

§ 2. Нормативные основы

Являясь одним из важнейших столпов гражданского общества, правозащитные объединения как общественный институт нуждаются в определенной правовой регламентации своего статуса. В то же время отмечается, что нормативное регулирование различных институтов гражданского общества не должно носить характер административных циркуляров⁴⁹², чрезмерно отягощать процедуры создания и деятельности некоммерческого сектора. В России имеется развитая нормативная база для осуществления правозащитными объединениями своей деятельности.

Основу правового регулирования деятельности некоммерческих правозащитных объединений составляют ст. 30 Конституции России, закрепляющая право на объединение и свободу ассоциаций, и ст. 45 и 46 Конституции, устанавливающие право на защиту прав и свобод (в том числе судебную) и гарантии государственной защиты прав человека. Во взаимосвязи со ст. 30, ч. 2 ст. 45 Конституции закладывает правовой базис для эффективной деятельности правозащит-

развития неправительственных правозащитных организаций в России // Гражданское общество в России и за рубежом. 2012. № 4. С. 13.

⁴⁹² Современные проблемы организации публичной власти. Монография / Рук. авторского колл. и отв. редактор – д.ю.н., профессор Авакьян С.А. М.: Юстицинформ, 2014. С. 48.

ных организаций — «*Каждый вправе защищать свои права и свободы всеми способами, не запрещенными законом*», в том числе и через создание объединений, цель деятельности которых — обеспечение соблюдения прав и свобод и их защита в случае нарушения. Основываясь на анализе ст. 2, 17, 24, 29, 31 и 32 во взаимосвязи с указанными выше положениями ст. 30, 45 и 46 Конституции, можем заключить, что данные положения являются конституционно-правовой основой деятельности правозащитных объединений, осуществляемой в различных направлениях и разными методами (о чем далее будет сказано более подробно — *авт.*). Важную роль в регулировании правового положения и деятельности правозащитных объединений играют и международные акты, такие как Международный пакт о гражданских и политических правах⁴⁹³, Конвенция о защите прав человека и основных свобод⁴⁹⁴ (именуемая также Европейской Конвенцией прав человека), Заключительный акт Совещания по безопасности и сотрудничеству в Европе⁴⁹⁵, документы ООН и консультативных органов организации⁴⁹⁶, документы Совета Европы⁴⁹⁷ и некоторые другие.

Детальное регулирование деятельности правозащитных некоммерческих объединений воплощено в достаточно большом

⁴⁹³ Международный пакт о гражданских и политических правах. Принят 16.12.1966 Резолюцией 2200 (XXI) на 1496-ом пленарном заседании Генеральной Ассамблеи ООН // Ведомости ВС СССР. 1976. № 17. Ст. 291.

⁴⁹⁴ Конвенция о защите прав человека и основных свобод. Заключена в г. Риме 04.11.1950 // Собрание законодательства РФ. 2001, № 2. Ст. 163.

⁴⁹⁵ Заключительный акт Совещания по безопасности и сотрудничеству в Европе. Подписан в г. Хельсинки 01.08.1975 // Сборник действующих договоров, соглашений и конвенций, заключенных СССР с иностранными государствами. Вып. XXXI. М., 1977. С. 544 - 589.

⁴⁹⁶ См. например: Декларация ООН о праве и обязанности отдельных лиц, групп и органов общества поощрять и защищать общепризнанные права человека и основные свободы (1998). Утверждена Резолюцией 53/144 Генеральной Ассамблеи от 9 декабря 1998 г. // URL: <http://www.un.org/ru/documents/>, Официальные отчеты ЭКОСОС и др.

⁴⁹⁷ Например: Рекомендации Комитета Министров Совета Европы от 10 октября 2007 года CM/Rec (2007) 14 «О правовом статусе неправительственных организаций в Европе».

массиве законодательных актов. Базовыми законами в вопросе регулирования статуса и деятельности таковых являются Федеральный закон № 82-ФЗ «Об общественных объединениях» и Федеральный закон № 7-ФЗ «О некоммерческих организациях». Указанные федеральные законы регулируют правовое положение некоммерческих объединений, порядок создания и ликвидации, а также вопросы деятельности таких объединений, процесс взаимодействия с государственными органами и получение от них мер поддержки. Нормы данных двух законов распространяются и в равной степени применимы как к правозащитным некоммерческим объединениям, так и иным.

Отдельные нормы, касающиеся направлений деятельности правозащитных некоммерческих организаций, их взаимодействия с органами публичной власти содержатся также в следующих актах: Федеральный закон № 98-ФЗ «О государственной поддержке молодежных и детских общественных объединений», Федеральный закон № 135-ФЗ «О благотворительной деятельности и благотворительных организациях», Федеральный закон № 124-ФЗ «Об основных гарантиях прав ребенка в Российской Федерации», Закон РФ № 2300-1 «О защите прав потребителей», Федеральный закон № 181-ФЗ «О социальной защите инвалидов в Российской Федерации», Федеральный закон № 4528-1 «О беженцах», Закон РФ № 3185-1 «О психиатрической помощи и гарантиях прав граждан при ее оказании», Федеральный закон № 32-ФЗ «Об Общественной палате Российской Федерации», Федеральный закон № 76-ФЗ «Об общественном контроле за обеспечением прав человека в местах принудительного содержания и о содействии лицам, находящимся в местах принудительного содержания», Федеральный закон № 5-ФЗ «О ветеранах», Федеральный закон № 67-ФЗ «Об основных гарантиях избирательных прав и права на участие в референдуме граждан Российской Федерации». Нормы федеральных законов, помимо указанных ранее, № 212-ФЗ «Об основах общественного контроля в Российской Федерации», № 54-ФЗ «О собраниях, митингах, демон-

страциях, шествиях и пикетированиях», № 59-ФЗ «О порядке рассмотрения обращений граждан Российской Федерации» устанавливают формы и методы, посредством которых ННПО осуществляют свою уставную деятельность.

Важную роль в правовом регулировании статуса некоммерческих правозащитных объединений играет также Гражданский кодекс Российской Федерации, Федеральный закон от 08 августа 2001 года № 129-ФЗ «О государственной регистрации юридических лиц и индивидуальных предпринимателей», Федеральный закон от 30 декабря 2006 года № 275-ФЗ «О порядке формирования и использования целевого капитала некоммерческих организаций», Федеральный закон от 26 декабря 2008 года № 294-ФЗ «О защите прав юридических лиц и индивидуальных предпринимателей при осуществлении государственного контроля (надзора) и муниципального контроля» – в части регулирования статуса юридического лица, основ его деятельности, порядка создания, реорганизации и ликвидации с точки зрения гражданского законодательства и осуществления некоммерческими объединениями предпринимательской деятельности.

К значимым административно-правовым актам можно отнести Кодекс Российской Федерации об административных правонарушениях – в части ответственности некоммерческих организаций и общественных объединений, – Федеральные законы № 114-ФЗ «О противодействии экстремистской деятельности» и № 115-ФЗ «О противодействии легализации (отмыванию) доходов, полученных преступным путем, и финансированию терроризма», поскольку в них содержатся основания приостановления деятельности и ликвидации некоммерческих организаций и общественных объединений. Заметную роль играет Постановление Правительства РФ от 15 апреля 2006 года № 212 «О мерах по реализации отдельных положений Федеральных законов, регулирующих деятельность некоммерческих организаций»⁴⁹⁸, принятое во испол-

⁴⁹⁸ Постановление Правительства РФ от 15.04.2006 № 212 (ред. от 30.05.2013)

нение упомянутых выше федеральных законов и содержащее нормы, развивающие и детализирующие названные законоположения. Нельзя обойти стороной и ведомственные акты и утвержденные различными ведомствами административные регламенты. Наиболее важными для некоммерческих правозащитных объединений являются: административный регламент предоставления Министерством юстиции РФ государственной услуги по принятию решения о государственной регистрации некоммерческих организаций⁴⁹⁹ и административный регламент исполнения Министерством юстиции РФ государственной функции по осуществлению контроля за соответствием деятельности некоммерческих организаций уставным целям и задачам, филиалов и представительств международных организаций, иностранных некоммерческих неправительственных организаций заявленным целям и задачам, а также за соблюдением ими законодательства⁵⁰⁰.

Приведенный перечень основных нормативных актов демонстрирует обширность регулирования различных аспектов деятельности некоммерческих объединений. Принятое нормативное регулирование свидетельствует о значении негосударственных правозащитных объединений как одного из важнейших механизмов в системе защиты прав и свобод человека и

«О мерах по реализации отдельных положений Федеральных законов, регулирующих деятельность некоммерческих организаций» // Собрание законодательства РФ. 2006. № 17 (2 ч.). Ст. 1869.

⁴⁹⁹ Приказ Минюста РФ от 30.12.2011 № 455 (ред. от 11.12.2013, с изм. от 08.04.2014) «Об утверждении Административного регламента предоставления Министерством юстиции Российской Федерации государственной услуги по принятию решения о государственной регистрации некоммерческих организаций» // Российская газета. № 58, 16.03.2012.

⁵⁰⁰ Приказ Минюста РФ от 30.12.2011 № 456 «Об утверждении Административного регламента исполнения Министерством юстиции Российской Федерации государственной функции по осуществлению контроля за соответствием деятельности некоммерческих организаций уставным целям и задачам, филиалов и представительств международных организаций, иностранных некоммерческих неправительственных организаций заявленным целям и задачам, а также за соблюдением ими законодательства Российской Федерации» (Зарегистрировано в Минюсте РФ 19.01.2012 № 22975).

гражданина, а также особому вниманию со стороны государства к некоммерческим объединениям данного типа.

§ 3. Деятельность негосударственных некоммерческих правозащитных объединений

Указанные выше нормативно-правовые акты регулируют правовой статус ННПО. В конституционно-правовой литературе достаточно большое внимание уделялось правовому статусу общественных объединений и некоммерческой организаций⁵⁰¹, в силу чего данный вопрос не будет освещен в настоящем исследовании подробно. В целом необходимо признать, что правовой статус правозащитных объединений аналогичен статусу иных общественных объединений и некоммерческих организаций. Специфика прослеживается в заявляемых ННПО целях, и, как следствие, направлениях и методах деятельности, осуществляемой ими.

Можно сформулировать две общие (основные) цели, выделяющие правозащитные объединения из всей массы неправительственных объединений: во-первых, это контроль за соблюдением и обеспечением прав и свобод человека государством, и, во-вторых, защита прав и свобод. В то же время конкретные цели деятельности каждого ННПО могут отличаться, что в свою очередь определяет направления деятельности (следовательно, и методы деятельности) каждого правозащитного объединения. Так, например, Московская Хельсинкская Группа в своем Уставе указывает следующую цель⁵⁰²: «... *Содействие практическому выполнению гуманитарных статей За-*

⁵⁰¹ См. например: упомянутые ранее труды С.С. Юрьева, Т.В. Соифера, Кожевникова О.А.; диссертации Р.Ю. Шульги, А.Г. Майстренко, Т.Д. Матвеевой, Ю.В. Ботнева. По данной теме см. также: Лысенко В.В. Общественные объединения как форма реализации конституционного права на объединение в Российской Федерации: Дис. ... канд. юрид. наук. М., 2001; Шеломенцев В.Н. Общественные объединения в России: теоретико-правовой и институциональный анализ: Дис. ... канд. юрид. наук. М., 2006; Карлина Т.Д. Правовой статус общественных объединений в Российской Федерации: Дис. ... канд. юрид. наук. М., 2009 и др.

⁵⁰² П. 2.1 Устава РОО «Московская Хельсинкская Группа».

ключительного акта Хельсинкского совещания по безопасности и сотрудничеству в Европе (СБСЕ) 1975 года, принятых в его развитие международных соглашений, а также всех остальных международно-правовых обязательств Российской Федерации в области прав человека...».

Фонд «Общественный вердикт» провозглашает следующие цели: *«содействие укреплению в Российской Федерации открытого гражданского общества и демократического правового государства; просветительская и информационная деятельность в области соблюдения прав и свобод человека, обеспечения верховенства закона; содействие юридической и социальной защите лиц, пострадавших от нарушений их прав, свобод и законных интересов; содействие построению эффективной системы защиты прав и свобод человека от нарушений со стороны государственных органов; взаимодействие с правоохранительными и другими государственными органами Российской Федерации в целях содействия их деятельности по соблюдению законности и правопорядка; продвижение международных стандартов прав и свобод человека в Российской Федерации и содействие эффективному использованию на национальном уровне международных механизмов защиты прав и свобод человека»⁵⁰³.*

Благотворительный фонд «Российский детский фонд» устанавливает в своем Уставе основные цели⁵⁰⁴, среди которых: *«...формирование имущества... и использование этого имущества для защиты прав ребенка и реализации на территории России Конвенции ООН о правах ребенка,... общественного представительства интересов детства на всех уровнях законодательной и исполнительной власти в России, ... оказания особой помощи детям-сиротам, детям, оставшимся без попечения родителей, детям-инвалидам, а также детям России и других стран мира, пострадавшим в результате войн, межнациональных конфликтов, стихийных бедствий и эпидемий...».*

⁵⁰³ П. 2.1 Устава Фонда содействия защите прав и свобод граждан «Общественный вердикт».

⁵⁰⁴ П. 2 Устава Общероссийского общественного благотворительного фонда «Российский детский фонд».

Общественная организация «Независимая психиатрическая ассоциация России» указывает несколько уставных целей⁵⁰⁵, в том числе: «...защита, реабилитация и реадaptация лиц, оказавшихся жертвами психиатрических ошибок и произвола по политическим, административным и иным мотивам, а также всех тех, кто нуждается в психиатрической, психотерапевтической и социально-психологической помощи; ...защита врача от социально-политического давления и попыток обусловить его диагностическое и терапевтическое решение, применительно к конкретному больному, соображениями конформистского и корпоративного толка. Защита прав членов Организации на независимую мировоззренческую и профессиональную позицию...».

Устав Фонда «В защиту прав заключенных» называет в качестве уставных целей⁵⁰⁶ «...формирование и развитие системы оказания материальной, юридической и иной помощи и защиты любыми законными способами лицам, отбывающим наказание в виде лишения свободы по решению суда, лицам, осужденным к смертной казни, или лицам, в отношении которых применено заключение под стражу в качестве меры пресечения, в отдельных случаях и членам их семей».

Некоммерческое партнерство «Институт развития прессы – Сибирь» определяет несколько основных целей⁵⁰⁷, таких как: «...удовлетворение духовных и иных нематериальных потребностей граждан, связанных с полномасштабной реализацией конституционного права граждан на свободу мысли и слова. ...Разрешение споров и конфликтов, оказание юридической помощи и содействия российским средствам массовой информации, журналистам, специалистам и гражданам...».

Одно из крупнейших правозащитных объединений в России «Правозащитный центр «Мемориал»» указывает своей

⁵⁰⁵ П. 2.1 Устава Общероссийской общественной организации «Независимая психиатрическая ассоциация России».

⁵⁰⁶ П. 2.2 Устава Фонда «В защиту прав заключенных».

⁵⁰⁷ П.2 Устава Некоммерческого партнерства «Институт развития прессы – Сибирь».

уставной⁵⁰⁸ целью содействие всеобщему уважению и соблюдению прав и основных свобод человека в Российской Федерации и других государствах.

Приведенные примеры уставных целей правозащитных объединений наглядно демонстрируют, насколько разнообразными могут быть конкретные цели деятельности различных ННПО, хотя в то же время все они пронизаны красной нитью – целью защиты прав и свобод. Заявленные в уставах цели определяют направления деятельности правозащитных объединений и методы осуществления ими своей деятельности. Стоит, однако, заметить, что на примере рассмотренных уставов прослеживается тенденция смещения понятий «цель деятельности», «предмет деятельности», «направления деятельности», «виды деятельности». В определенной степени, это порождается несогласованностью отечественного правового регулирования. Так, п. 3 ст. 14 Федерального закона «О некоммерческих организациях» указывает, что в числе прочего, в учредительных документах некоммерческой организации должны определяться цель и предмет деятельности НКО. Согласно ст. 1 указанного Федерального закона: «Настоящий Федеральный закон применяется по отношению ко всем некоммерческим организациям, созданным или создаваемым на территории Российской Федерации, постольку, поскольку иное не установлено настоящим Федеральным законом и иными федеральными законами». В то же время п. 1 ст. 20 ФЗ «Об общественных объединениях» устанавливается, что в уставе должен предусматривать, в числе прочего, лишь цели, опуская упоминание предмета деятельности. Это может породить затруднения как во время регистрации ННПО – общественного объединения, так и в ходе проводимых контрольно-надзорными органами проверок⁵⁰⁹. Законодательство не

⁵⁰⁸ П. 3.1 Устава Межрегиональной общественной организации «Правозащитный центр «Мемориал».

⁵⁰⁹ Рассматриваемый в настоящий момент проект Федерального закона «О внесении изменений в Федеральный закон «О некоммерческих организациях» (в части приведения в соответствие с новой редакцией Гражданского кодекса

устанавливает требований к указанию в уставных документов задач и методов деятельности, однако некоторые правозащитные объединения дополнительно указывают на них в своих уставах⁵¹⁰.

Представляется, что все разнообразие указываемых уставных целей и направлений деятельности, объединенное глобальной правозащитной целью, можно рассмотреть с точки зрения функционального подхода к ННПО. Как указывалось ранее, основными функциями правозащитных объединений являются: правозащитная, общественно-информационная, аналитическая и функция взаимодействия. Данные функции раскрываются конкретными направлениями деятельности различных ННПО и, как представляется, их целесообразно рассмотреть их через уставы некоторых правозащитных объединений⁵¹¹.

В рамках правозащитной функции ННПО осуществляют деятельность по следующим направлениям:

- 1) Оказание юридической помощи гражданам и неправительственным организациям;
- 2) Бесплатное юридическое консультирование граждан и их объединений по различным вопросам;
- 3) Юридическое сопровождение деятельности НКО;
- 4) Административная и судебная защита нарушенных прав;
- 5) Подача исковых заявлений о защите прав неопределенного круга лиц (групповые иски) на действия (бездействия) государственных органов и их должностных лиц, юридических лиц и граждан;

Российской Федерации)» в случае его принятия в текущей редакции снимает названное противоречие – из предмета и области регулирования Федерального закона «О некоммерческих организациях» будут выведены общественные объединения. URL: <http://regulation.gov.ru/Projects/List#npa=38566>

⁵¹⁰ См. например, ч.3 Устава МОО «Правозащитный Центр «Мемориал» и др.

⁵¹¹ Для анализа правозащитных объединений как структурного элемента гражданского общества были выбраны несколько наиболее известных некоммерческих организаций и общественных объединений, представляющих как общеправозащитные, так и профильные ННПО.

б) Оказание гуманитарной помощи и представление интересов социально-незащищенным категориям граждан.

Так, ННПО следующим образом определяют предмет своей деятельности в рамках правозащитной функции: оказание или содействие оказанию юридической и иной профессиональной помощи с целью защиты и содействия лицам, пострадавшим от нарушений прав и свобод человека⁵¹²; организация и проведение на безвозмездной основе юридических консультаций для лиц, пострадавших в результате социальных, национальных, религиозных конфликтов, беженцев, вынужденных переселенцев, лиц, перемещенных внутри страны; представление и защита прав и законных интересов членов объединения, а также иных конкретных лиц и неопределенных групп лиц, в органах государственной власти, органах местного самоуправления, общественных объединениях и судах⁵¹³; содействие информационному и правовому обеспечению прав лиц, отбывающих наказание, в том числе путем оплаты труда адвокатов и общественных защитников, расходов, связанных с проездом к местам их нахождения для защиты и представления их законных прав и интересов; содействие гражданам и лицам без гражданства некоммерческим организациям в реализации их конституционных прав и свобод, которые необоснованно нарушаются либо ограничиваются⁵¹⁴; содействие защите прав и законных интересов граждан и организаций независимо от их формы собственности, пострадавших от противоправных решений и действий представителей государственных органов и органов местного самоуправления; оказание консультационных, информационных и юридических услуг гражданам и организациям по вопросам, связанным с осуществлением деятельности по борьбе с коррупцией⁵¹⁵; медико-правовая консультативная помощь в рамках деятельности общественной

⁵¹² П. 2.2 Устава Фонда «Общественный вердикт».

⁵¹³ П. 3.3 Устава МОО Правозащитный центр «Мемориал».

⁵¹⁴ П. 2.3 Устава Фонда «В защиту заключенных».

⁵¹⁵ П. 2.2 Устава Автономной некоммерческой организации «Центр антикоррупционных исследований и инициатив «Трансперенси Интернешнл-Р» .

приемной объединения; прием населения и оказание ему медико-консультативной и юридической помощи; участие в установленном законом порядке в суде в качестве представителей лиц, страдающих психическими расстройствами, по защите их прав и законных интересов; защита врача от социально-административного давления⁵¹⁶; удовлетворение духовных и иных нематериальных потребностей граждан, связанных с полномасштабной реализацией конституционного права граждан на свободу мысли и слова; разрешение споров и конфликтов, оказание юридической помощи и содействия российским средствам массовой информации, журналистам, специалистам и гражданам⁵¹⁷; оказание юридической помощи пострадавшим в результате социальных, национальных, религиозных конфликтов, беженцам и вынужденным переселенцам⁵¹⁸.

Законодательство также предусматривает возможности для ННПО осуществления данной функции в форме подачи исков в защиту неопределенного круга лиц (так называемые «групповые иски»). В соответствии со ст. 46 Гражданского процессуального кодекса организации или граждане в случаях, предусмотренных законом, вправе обратиться в суд с заявлением в защиту прав, свобод и законных интересов других лиц по их просьбе либо в защиту прав, свобод и законных интересов неопределенного круга лиц⁵¹⁹. Так например, на основании п. 1 ст. 11 Федерального закона «Об охране окружающей среды»⁵²⁰ ННПО имеют право предъявлять в суд иски о возмещении вреда окружающей среде, что с учетом разъяснений Верховного Суда РФ означает право на предъявление исков о возмещении вреда, причиненного окружающей среде и ее компонен-

⁵¹⁶ П. 2.2. Устава Общероссийской общественной организации «Независимая психиатрическая ассоциация России».

⁵¹⁷ П. 2.1 Устава Некоммерческого партнерства «Институт развития прессы – Сибирь»

⁵¹⁸ П. 2.2 Устава ООО «Московская Хельсинкская Группа».

⁵¹⁹ Гражданский процессуальный кодекс Российской Федерации от 14.11.2002 № 138-ФЗ; аналогичная норма содержится и в Кодексе административного судопроизводства РФ (см. ч. 2 ст. 40) от 08.03.2015.

⁵²⁰ Федеральный закон от 10.01.2002 № 7-ФЗ «Об охране окружающей среды».

там, независимо от причинения вреда здоровью и имуществу конкретных граждан или объединений; ч. 1 ст. 46 Закона «О защите прав потребителей»⁵²¹ устанавливает, что общественные объединения потребителей (их ассоциации, союзы) вправе предъявлять иски в суды о прекращении противоправных действий изготовителя (исполнителя, продавца, уполномоченной организации или уполномоченного индивидуального предпринимателя, импортера) в отношении неопределенного круга потребителей⁵²².

На практике в рамках основной функции ННПО оказывают консультационные юридические услуги, зачастую бесплатные, гражданам, иностранным гражданам и лицам без гражданства, выступают представителями как в рамках досудебного разбирательства, ведения гражданских, административных и уголовных дел в отечественных судах, в конституционном судопроизводстве, так и при подаче жалоб в международные органы, прежде всего в Европейский Суд по правам человека. Так, по данным Росстата в 2012 году юридическую помощь получили 1 589 000 человек⁵²³, а в 2014 году — 5 654 000 человек⁵²⁴; по данным социологических опросов⁵²⁵ — 6 процентов опрошенных считают, что обращение к правозащитникам — наиболее эффективный способ защиты прав и свобод. Приведенная статистика говорит о большой практической зна-

⁵²¹ Закон РФ от 07.02.1992 № 2300-1 «О защите прав потребителей».

⁵²² Схожие по сути нормы содержатся в Федеральном законе № 124-ФЗ «Об основных гарантиях прав ребенка в Российской Федерации», Федеральном законе № 212-ФЗ «Об основах общественного контроля в Российской Федерации».

⁵²³ Инфографика «социально-ориентированные некоммерческие организации России» // URL: http://www.gks.ru/wps/wcm/connect/rosstat_main/rosstat/ru/statistics/state/. Дата обращения: 4.09.2015 г.

⁵²⁴ Итоги выборочного обследования социально ориентированных некоммерческих организаций на основе формы № 1-СОНКО // URL: http://www.gks.ru/wps/wcm/connect/rosstat_main/rosstat/ru/statistics/state/. Дата обращения: 4.09.2015 г.

⁵²⁵ Доклад уполномоченного по правам человека в Российской Федерации за 2014 г. С. 15 // URL: http://ombudsmanrf.org/ombudsman/document/ezhegodnye_doklady

чимости деятельности ННПО в сфере защиты прав и свобод граждан.

Общественно-информационная функция заключается в осуществлении деятельности по таким направлениям как:

- 1) Правовое просвещение и пропаганда прав человека как высшей ценности;
- 2) Осуществление различных образовательных программ по правам человека и способам их защиты;
- 3) Проведение семинаров, круглых столов, конференций по тематике прав человека;
- 4) Изучение положения дел с правами и свободами на федеральном, региональном и местном уровнях и доведение данной информации до общественности;
- 5) Проведение самостоятельных расследований нарушений прав человека;
- 6) Изучение общих интересов различных социальных групп и доведение этих интересов до компетентных органов и должностных лиц;
- 7) Формирование общественного мнения по различным вопросам;
- 8) Контроль за выполнением государством принятых на себя обязательств в сфере прав и свобод;
- 9) Взаимодействие со средствами массовой информации, распространение через них информации о состоянии прав человека;
- 10) Проведение различных публичных мероприятий и акций, направленных на привлечение внимания общественности и органов публичной власти к социально-значимым проблемам;
- 11) Представление интересов различных социальных групп;
- 12) Подготовка и распространение материалов о правах человека;
- 13) Издательская деятельность.

В рамках указанной функции ННПО осуществляют дея-

тельность по следующим направлениям: пропаганда правозащитных идей, научные исследования и разработки в области общественных и гуманитарных наук, деятельность в сфере просвещения, образования, культуры⁵²⁶; проведение научно-исследовательских работ, изучение общественного мнения, составление экспертных оценок по вопросам, связанным с предупреждением коррупции и борьбы с ней, минимизацией и (или) ликвидацией последствий коррупционных правонарушений; содействие разработке предложений по совершенствованию правовых, экономических и организационных механизмов функционирования органов государственной власти и органов местного самоуправления в целях устранения причин и условий, способствующих возникновению и распространению коррупции; организация и проведение конференций, семинаров, брифингов, встреч с населением и других мероприятий, направленных на формирование в обществе нетерпимости к коррупционному поведению осуществление информационной, аналитической, научно-методической деятельности в электронных, печатных средствах массовой информации и информационных сетях в установленном законодательством порядке по вопросам в области противодействия коррупции⁵²⁷; распространение правовых знаний, проведение просветительских мероприятий (лекций, семинаров, конференций, симпозиумов) в сфере, соответствующей уставной деятельности объединения⁵²⁸; создание необходимого информационного пространства и соответствующей инфраструктуры для сбора, обработки и распространения оптимального количества качественной информации о различных социально значимых аспектах и тенденциях жизни в регионе, о реализации прав человека; содействие в направлении на обучение и стажировку в российские и зарубежные организации, подготовке, переподготовке и повышении квалификации (в т.ч. правовой)

⁵²⁶ П. 2.2 Устава РОО «Московская Хельсинкская Группа».

⁵²⁷ П. 2.2 Устава Автономной некоммерческой организации «Центр антикоррупционных исследований и инициатив «Трансперенси Интернешнл-Р».

⁵²⁸ П. 2.3 Устава Фонда «В защиту заключенных».

журналистов, специалистов и иных лиц в форме курсов, школ, семинаров и т.п.⁵²⁹; организация экспедиций правозащитного характера, миротворческих, наблюдательных и иных миссий в районы массовых нарушений прав человека; проведение собраний, митингов, демонстраций, шествий пикетирований в порядке, предусмотренном действующим законодательством; учреждение средств массовой информации и издание книг, газет, брошюр, буклетов и иной печатной продукции, а также учебно-методических и наглядных пособий, кино-, видео-, теле- и радиопрограмм в соответствии с действующим законодательством; проведение общественных социологических исследований⁵³⁰.

В рамках данной функции ННПО проводят множество конференций, семинаров и круглых столов. К примеру, Центром развития некоммерческих организаций за 2014 год проведено 65 мероприятий⁵³¹, среди которых Форум «Социальный Петербург: новые решения. 2014» и Цикл информационно-просветительских встреч для представителей НКО, многие мероприятия были организованы Костромским центром общественных инициатив⁵³², крупная конференция была организована Центром развития филантропии «Сопричастность» — «Бизнес, НКО и власть в социальном партнёрстве: тенденции и вдохновляющие практики»⁵³³ и др.; реализуют различные образовательные программы и конкурсы, например, общественная организация «Суляжчик» проводит «Уральские (летние) школы прав человека» (тема школы в 2015 — «Евро-

⁵²⁹ П. 2.1 Устава Некоммерческого партнерства «Институт развития прессы – Сибирь».

⁵³⁰ П.3.3 Устава МОО Правозащитный центр «Мемориал».

⁵³¹ Отчет о деятельности Межрегиональной благотворительной общественной организации «Центр развития некоммерческих организаций» за 2014 год // URL: <http://www.crno.ru/>

⁵³² См. например Костромской центр общественных инициатив (https://www.facebook.com/kostromanews.ru/events?ref=page_internal), специальный проект Трансперенси интернешенал «Прозрачность правозащитных организаций» // URL: <http://prongo.ru/>

⁵³³ URL: <https://nkozakon.ru/>

пейская Конвенция в судах России и ЕСПЧ»), Ассоциацией «ГОЛОС» проводится бесплатное обучение наблюдателей для участие в выборах, несколько образовательных программ по тематике прав человека реализуется Сахаровским центром⁵³⁴, правозащитным центром «Мемориал»⁵³⁵ и другими правозащитными объединениями. Правозащитными объединениями в открытом интернет-доступе размещаются различные научные книги и статьи, практические руководства и методические рекомендации, разъяснения законодательства⁵³⁶. Особое место занимают специализированные порталы, выступающие одновременно как средства массовой информации и как информационные базы данных по различным направлениям⁵³⁷.

Аналитическая функция предполагает деятельность по:

- 1) Мониторингу правоприменительной практики в сфере прав и свобод;
- 2) Подготовке альтернативных докладов по состоянию соблюдения государством международных обязательств и направление их в международные организации;
- 3) Проведению аналитических исследований о практике реализации прав человека, их соблюдении и защите, подготовка соответствующих материалов;
- 4) Проведению экспертиз проектов нормативно-правовых актов;
- 5) Проведению статистических исследований по вопросам прав человека и деятельности НКО.

В рамках аналитической функции ННПО организуют де-

⁵³⁴ См. сайт Региональной общественной организации «Общественная комиссия по сохранению наследия академика Сахарова» // URL: <http://www.sakharov-center.ru/projects.html>

⁵³⁵ См., например, сайт Межрегиональной общественной организации «Правозащитный центр «Мемориал» // URL: <http://www.memo.ru/s/127.html>

⁵³⁶ См. например: сайт Общественной организации «Сутяжник» // URL: <http://sutyajnik.ru/articles/42/>; сайт Московской Хельсинкской Группы // URL: <http://mhg-main.org/izdaniya-mhg>.

⁵³⁷ См. например: Электронный ресурс «Гражданский форум CIVITAS.RU» // URL: <http://www.civitas.ru/index.php>; информационное агентство Ассоциации «АГОРА» // URL: <http://openinform.ru/> и др.

тельность по таким направлениям, как: сбор, обобщение и анализ информации о фактах нарушений прав человека и правовой обстановке в стране в ракурсе соответствия букве и духу международных обязательств в области прав человека проведение общественной экспертизы законов и их проектов⁵³⁸; ведение аналитической работы по выявлению причин и условий, способствующих возникновению и распространению коррупции⁵³⁹; мониторинг и выявление случаев преследования, давления и иного незаконного и/или насильственного воздействия на лиц, отбывающих наказание, вследствие их законных действий, требований, высказываний, убеждений⁵⁴⁰; деятельность по сбору и анализу информации по вопросам нарушения прав и свобод человека⁵⁴¹; наблюдение за осуществлением прав человека и основных свобод; поиск, сбор, хранение и обработка информации; подготовка отчетов, докладов, других документов и материалов правозащитного характера; распространение материалов объединения и информации о своей деятельности; использование и создание банков данных и информационных систем по тематике своей деятельности⁵⁴².

Так, Правозащитным центром «Мемориал», Межрегиональной группой «Правозащитная сеть», Московской Хельсинкской Группой и рядом других правозащитных объединений в 2003 году был подготовлен «Альтернативный доклад НПО по соблюдению Российской Федерацией Международного пакта о гражданских и политических правах, представлен Комитету ООН по правам человека в связи с рассмотрением пятого периодического доклада Российской Федерации»; в 1998, 2005, 2013 годах ННПО подготовили альтернативные доклады – комментарии к государственным Сводным периодическим докладам России о выполнении положений Кон-

⁵³⁸ П. 2.2 Устава РОО «Московская Хельсинкская Группа».

⁵³⁹ П.2.2 Устава АНО «Центр антикоррупционных исследований и инициатив «Трансперенси Интернешнл-Р».

⁵⁴⁰ П. 2.3 Устава Фонда «В защиту заключенных».

⁵⁴¹ П.2.2 Устава Фонда «Общественный вердикт».

⁵⁴² П.3.3 Устава МОО Правозащитный центр «Мемориал».

венции о правах ребенка; постоянные доклады, посвященные выборам федерального, регионального и местного уровней⁵⁴³ готовятся и публикуются Ассоциацией «ГОЛОС». Общественная организация «Сутяжник» подготавливает различные отчеты о применении норм международных актов и российских законов⁵⁴⁴. Представители ННПО также осуществляют независимую общественную экспертизу нормативно-правовых актов, многие из них аккредитованы Министерством юстиции РФ⁵⁴⁵. Правозащитными объединениями проводится большая работа по мониторингу применения законодательства в различных сферах, к примеру, Московская Хельсинкская Группа запустила проект «Мониторинг новых российских законов и их правоприменение в области гражданских прав»⁵⁴⁶. Статистические исследования по различным вопросам проводят, к примеру, Фонд общественного мнения⁵⁴⁷, Фонд «Общественный вердикт»⁵⁴⁸ и другие ННПО.

Функция взаимодействия раскрывается следующим образом:

- 1) Участие в законотворческой и законопроектной деятельности;
- 2) Участие в работе Общественной палаты РФ и общественных палат субъектов, общественных палат (советов) муниципальных образований;
- 3) Участие в работе консультативных органов при органах государственной власти;
- 4) Участие в работе общественных наблюдательных ко-

⁵⁴³ См. сайт Ассоциации «ГОЛОС» // URL: <http://www.golosinfo.org/ru/zayavleniya>

⁵⁴⁴ См. например: «Отчет ОО «Сутяжник» за 2011 год «Стратегическое применение Конвенции о защите прав человека в судах России» // URL: <http://sutyajnik.ru>

⁵⁴⁵ Юридические лица, аккредитованные Минюстом России в качестве независимых экспертов, уполномоченных на проведение антикоррупционной экспертизы нормативных правовых актов и проектов нормативных правовых актов // URL: http://minjust.ru/activity/legislative/anticorrekspert/accredited_persons_as_anticorruption_experts

⁵⁴⁶ См. электронный ресурс: <http://mhg-monitoring.org/>

⁵⁴⁷ URL: <http://fom.ru/>

⁵⁴⁸ URL: <http://publicverdict.ru/topics/research/>

- миссий и общественных инспекций;
- 5) Взаимодействие с Уполномоченным по правам человека в РФ и уполномоченными в субъектах, специализированными уполномоченными;
 - 6) Оказание образовательных услуг должностным лицам органов публичной власти по повышению квалификации и правовой грамотности, обучение в сфере прав и свобод;
 - 7) Направление обращений в органы публичной власти по различным вопросам;
 - 8) Участие в общественных обсуждениях (в т.ч. посредством сети интернет) и общественных (публичных) слушаниях;
 - 9) Выдвижение инициатив посредством РОИ;
 - 10) Направление различных информационных материалов, результатов мониторинга, экспертизы в органы публичной власти;
 - 11) Направление правовых заключений и материалов в судебные органы (прежде всего Конституционный Суд Российской Федерации и Европейский Суд по правам человека), в качестве так называемых *amicus curiae*;
 - 12) Проведение совместных мероприятий с иными социально-ориентированными НКО;
 - 13) Взаимодействие по различным направлениям деятельности с международными организациями и международными/иностранскими НПО;
 - 14) Осуществление совместных проектов со СМИ;
 - 15) Формирование и продвижение в обществе идей верховенства права, уважения прав человека и идеалов гражданского общества и правового государства;
 - 16) Оказание так называемого «мягкого» влияния на процесс принятия государственными органами решений, а также формирование государственной политики по различным направлениям.
- В рамках данной функции осуществляется деятельность по

направлениям: содействие доведению информации о положении с правами человека в России до сведения руководителей государств, подписавших Хельсинкское соглашение, заинтересованных международных организаций, российских правительственных и неправительственных организаций, а также широкой общественности; формирование в обществе нетерпимости к коррупционному поведению⁵⁴⁹; взаимодействие с органами государственной власти, органами местного самоуправления, с юридическими и физическими лицами, в целях наиболее эффективного решения цели объединения⁵⁵⁰; содействие разработке эффективных механизмов юридической и социальной защиты лиц, пострадавших от нарушений прав и свобод; привлечение к сотрудничеству адвокатов, правозащитные организации, средства массовой информации и иные организации для реализации механизмов юридической и социальной защиты лиц, пострадавших в результате нарушения их прав и свобод; содействие правоохранительным органам в предупреждении и пресечении нарушений прав и свобод человека; разработка рекомендаций по усовершенствованию правоохранительной системы РФ, организация их обсуждения с участием представителей государственных органов и общественных организаций, в том числе путем проведения общественных и медийных кампаний; участие в разработке и обсуждении законопроектов, направленных на совершенствование правоохранительной системы РФ, а также на всестороннюю защиту прав и свобод человека; содействие, в том числе оказание финансовой поддержки, деятельности правозащитных и иных некоммерческих организаций в области защиты прав и свобод человека и правового просвещения⁵⁵¹; содействие в привлечении и распределении средств, необходимых для реализации проектов информационного и просветительского

⁵⁴⁹ П. 2.2 Устава РОО «Московская Хельсинкская Группа».

⁵⁵⁰ П.2.2 Устава АНО «Центр антикоррупционных исследований и инициатив «Трансперенси Интернешнл-Р».

⁵⁵¹ П.2.2 Устава Фонда «Общественный вердикт».

характера в области массовых коммуникации⁵⁵²; организация экспедиций правозащитного характера, миротворческих, наблюдательных и иных миссий в районы массовых нарушений прав человека; проведение собраний, митингов, демонстраций, шествий пикетирований в порядке, предусмотренном действующим законодательством⁵⁵³.

В практическом аспекте реализация данной функции воплощается следующим образом. Так, например, многие ННПО подают свои замечания и предложения к обсуждаемым проектам нормативно-правовых актов на специализированном государственном портале⁵⁵⁴. Правозащитные объединения выступают инициаторами подачи инициатив посредством ресурса Российской общественной инициативы⁵⁵⁵. Как уже упоминалось выше, Ассоциация «ГОЛОС», специализирующаяся в области избирательного права и процесса, готовит и направляет наблюдателей на выборы. В 2014 году в состав Общественной палаты Российской Федерации были избраны представители организаций, осуществляющих, среди прочего, правозащитные функции, представители ННПО являются также членами общественных палат некоторых субъектов России, входят в состав наблюдательных комиссий⁵⁵⁶. Нередко в своих ежегодных докладах Уполномоченный по правам человека в Российской Федерации отражает проблемные вопросы деятельности правозащитных объединений, ссылается на материалы, подготовленные ими⁵⁵⁷. Активно сотрудничает

⁵⁵² П. 2.1 Устава Некоммерческого партнерства «Институт развития прессы – Сибирь».

⁵⁵³ П. 2.2 Устава ООО «Московская Хельсинкская Группа».

⁵⁵⁴ URL: <http://regulation.gov.ru/>

⁵⁵⁵ Так, например, одним из правозащитных объединений была предложена инициатива об отмене поправок в законодательство о некоммерческих организациях, предусматривающая введение понятия НКО, выполняющей функции иностранного агента и связанных с этим законоположений. Подробнее см.: URL: <https://www.roi.ru/20983/>

⁵⁵⁶ См. сайт общественных наблюдательных комиссий, URL: <http://www.antipytki.ru/>

⁵⁵⁷ URL: http://ombudsmanrf.org/ombudsman/document/ezhegodnye_doklady

с ННПО Совет при Президенте Российской Федерации по развитию гражданского общества и правам человека в области проведения различного рода мероприятий (конференций и круглых столов, многосторонних встреч и т.д.), обращается в государственные органы с целью защиты прав правозащитных объединений⁵⁵⁸. Как отмечалось ранее, ННПО готовят различные аналитические материалы о состоянии прав человека как в России в целом, так и в конкретных субъектах. Указанные материалы направляются ими, в том числе, в органы государственной власти для ознакомления. В последнее время прослеживается тенденция выступления ННПО в качестве *amicus curiae*⁵⁵⁹, прежде всего это проявляется в направлении правовых заключений в Конституционный Суд Российской Федерации, а также Европейский Суд по правам человека⁵⁶⁰. Важным направлением деятельности ННПО в рамках функции взаимодействия является получение ими мер государственной поддержки: президентские гранты⁵⁶¹, гранты субъектов, взаимодействие государства с социально-ориентированными НКО по разным вопросам — участие социально-ориентированных некоммерческих организаций (с том числе правозащитных) в предоставлении услуг государственным и муниципальным органам, государственные и муниципальные заказы, льготные

⁵⁵⁸ См. сайт Совета при президенте по правам человека и развитию гражданского общества // URL: <http://president-sovet.ru/events/>

⁵⁵⁹ Стоит отметить, что статус «друзей суда» не имеет своего нормативного регулирования в России, что порождает ряд проблем, а также затрудняет деятельность ННПО в таком качестве. Подробнее см., например: Г. Вайпан: «Друг суда» (*amicus curiae*) в российском конституционном судебном процессе: кто он такой и зачем он нужен? // URL: <http://ilpp.ru/projects/litigation/zakljuchenija-amicus-curiae/article/>

⁵⁶⁰ Европейский Суд по правам человека активно прибегает к практике рассмотрения заключений и материалов от «третьей стороны в деле», коий выступают и негосударственные правозащитные объединения. См. например: Постановление Большой Палаты Европейского Суда по делу «Саади против Италии», § 131; «Российский ежегодник Европейской конвенции по правам человека (Russian yearbook of the European Convention on human rights)» (выпуск 1) («Статут», 2015) и др.

⁵⁶¹ См. подробнее: <http://grants.oprf.ru/>

условия аренды помещений и др. Государственная поддержка – один из самых распространенных видов взаимодействия ННПО и публичной власти. Законодательные акты многих субъектов содержат различные виды государственной поддержки, такие как: экономическая поддержка (социальный заказ, налоговые льготы, гранты, целевое финансирование программ), информационная поддержка (информирование НКО о собственной деятельности, информирование жителей о деятельности некоммерческих организаций), методическая поддержка (издание и приобретение методических материалов для этих организаций, проведение консультаций, обучающих семинаров, исследований), организационная поддержка. Так, государством на поддержку социально-ориентированных НКО выделено в 2014 году: 49670 млн. рублей из федерального бюджета, 35282 млн. рублей – из бюджетов субъектов и 9488 млн. из муниципальных бюджетов⁵⁶². Для некоммерческих организаций и общественных объединений Министерством юстиции создан специальный портал о деятельности НКО⁵⁶³, посредством которого возможно осуществление регистрационных действий, подача отчетов, а также поиск различной информации. Перечисленные возможные формы взаимодействия государства и ННПО демонстрируют некоторые аспекты их продуктивного взаимодействия, не исключая взаимодействия в иных формах по широкому спектру направлений.

§ 4. Проблемные аспекты регистрации, статуса и деятельности ННПО

Прежде всего, стоит упомянуть о проблемах, возникающих при регистрации ННПО. Несмотря на заявленный уведомительный порядок, в практике можно наблюдать, что порядок регистрации НКО и общественных объединений достаточно

⁵⁶² По данным Федеральной службы государственной статистики // URL: http://www.gks.ru/wps/wcm/connect/rosstat_main/rosstat/ru/statistics/publications/catalog/doc_1135075100641

⁵⁶³ URL: <http://unro.minjust.ru/>

обременен различными процедурными моментами технического характера. Нормы Федеральных законов «О некоммерческих организациях» и «Об общественных объединениях» содержат ряд требований, предъявляемых к порядку регистрации и представляемым документам, а также значительное количество оснований для отказа в регистрации. В отечественном законодательстве требования, предъявляемые к НКО, значительно выше тех, что предъявляются к коммерческим организациям, вследствие чего процесс свободной реализации гражданских инициатив значительно усложняется.

Фактически заявленный в законодательстве уведомительный порядок регламентирован таким образом, что на деле становится разрешительным. Главная проблема заключается в том, что в случае оформления документов, представляемых для регистрации в Минюст в ненадлежащем порядке, наличие неточностей или ошибок в таких документах, представление документов в ненадлежащий орган, либо представление неполного комплекта документов, являются основанием отказа в регистрации некоммерческих организаций и общественных объединений.

Вместе с тем повторная (после отказа) подача документов в уполномоченный орган для регистрации и принятия решения по данному вопросу осуществляется в том же, обычном порядке, что предполагает обязанность уплаты государственной пошлины с целью получения соответствующей государственной услуги.

Такой порядок представляется необоснованно жестким по отношению к НКО (общественным объединениям). Стоит отметить, что Федеральный закон «О некоммерческих организациях» указывает в п. 1.1 ст. 23.1, что в случае если представленные для государственной регистрации документы оформлены в ненадлежащем порядке, возможно принятие решения о приостановлении государственной регистрации до устранения заявителем оснований, вызвавших приостановление государственной регистрации, но не более чем на три ме-

сяца, однако данное решение принимается уполномоченным органом по собственному усмотрению, тогда как критерии для принятия данного решения в законе не отражены. В то же время, Федеральный закон «Об общественных объединениях» не содержит аналогичной нормы, что на практике может означать, что институт приостановления государственной регистрации к общественным объединениям не применяется.

Указанная проблема равным образом касается как ННПО, так и иных некоммерческих организаций и общественных объединений, и в определенной мере затрудняет деятельность НКО-сектора.

В рамках осуществления своих основных функций негосударственные некоммерческие правозащитные объединения осуществляют в различных формах гражданский (общественный) контроль. Стоит отметить, что до 2014 года, нормативное определение общественного контроля отсутствовало⁵⁶⁴. В 2014 году был принят Федеральный закон «Об основах общественного контроля в Российской Федерации», устанавливающий нормативные основы организации и проведения общественного контроля. Названный Закон раскрывает право граждан на участие в осуществлении общественного контроля, закрепляет, что общественные объединения и иные негосударственные некоммерческие организации могут являться организаторами таких форм общественного контроля, как общественный мониторинг, общественное обсуждение, а также принимать участие в осуществлении общественного контроля в других формах, предусмотренных названным Федеральным законом. Положительной оценки заслуживают и положения ст. 5 и 6 Федерального закона, устанавливающие цели, задачи

⁵⁶⁴ Некоторые положения об общественном контроле были установлены ранее, например, Федеральным законом от 4 апреля 2005 г. № 32-ФЗ «Об общественной палате Российской Федерации» (Собрание законодательства РФ. 2005. № 15. Ст. 1277); Федеральным законом от 10 июня 2008 г. № 76-ФЗ «Об общественном контроле за обеспечением прав человека в местах принудительного содержания и о содействии лицам, находящимся в местах принудительного содержания» (Собрание законодательства РФ. 2008. № 24. Ст. 2789) и др.

и принципы осуществления общественного контроля. Однако, несмотря на легитимацию уже существующих в данной сфере форм деятельности граждан и их объединений, в том числе правозащитных, в то же время Закон подвергается и некоторой критике⁵⁶⁵. Так, данный Закон устанавливает в ст. 9 закрытый перечень специальных субъектов общественного контроля, не называя среди таковых граждан и общественные объединения (некоммерческие организации), что представляется не совсем корректным⁵⁶⁶, поскольку граждане и объединения некоммерческого сектора, выступающие в собственном качестве, не в числе указанных в ст. 9 субъектов и потому не подпадают в полном объеме под действие норм закона о правах и обязанностях субъектов общественного контроля. В то же время, нельзя умалять возможность граждан и правозащитных объединений участвовать в деятельности общественных палат (советов) и иных субъектов общественного контроля, как непосредственно в качестве членов, так и во взаимодействии с

⁵⁶⁵ Гриб В.В. Актуальные проблемы формирования правовых основ общественного контроля // Конституционное и муниципальное право. 2014. № 12. С. 32-38; Дмитриев Ю.А. Осуществление общественного контроля в России без участия гражданского общества // Современное право. 2014. № 8. С. 43-45; Экспертное заключение МБПЧ о последствиях принятия и применения норм Федерального закона от 21.07.2014 № 212-ФЗ «Об основах общественного контроля в Российской Федерации» // URL: <http://pravorf.org/index.php/news/1282-ekspertnoe-zaklyuchenie-mbpch-o-posledstviyax-prinyatiya-i-primeneniya-norm-federalnogo-zakona-ot-21072014-212-fz-lob-osnovax-obshhestvennogo-kontrolya-v-rossijskoj-federacziir>; и др.

⁵⁶⁶ В то же время, как справедливо отмечает Г.Н. Чеботарев, ничто ведь не отменяет конституционных прав граждан на участие в управлении делами государства и на обращение (содержание которого раскрывается в Федеральном законе от 02.05.2006 № 59-ФЗ «О порядке рассмотрения обращений граждан Российской Федерации» // Собрание законодательства РФ. 2006. № 19. Ст. 2060, а также в Постановлении Конституционного Суда РФ от 18.07.2012 № 19-П Президент «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» // Собрание законодательства РФ. 2012. № 31. Ст. 4470). См. подробнее: Чеботарев Г.Н. Общественный контроль за деятельностью органов публичной власти: от теории к практике // Конституционное и муниципальное право. 2015. № 8. С. 62-65.

ними. Закон также устанавливает возможность формировать «иные структуры общественного контроля», в которых может быть широко представлен как некоммерческий сектор, так и самостоятельно активные граждане.

Среди проблемных аспектов реализации Федерального закона об общественном контроле называются следующие. Во-первых, проблема, связанная с тем, что Закон непосредственно не регламентирует процедуры осуществления общественного контроля, а установление детализирующих норм отдается на откуп утверждаемым органами публичной власти административным регламентам. Таким образом, эффективность общественного контроля будет напрямую зависеть не только от качества проведения такого контроля и его результатов, но и во многом от административного регламентирования процесса рассмотрения органами публичной власти таких результатов и их учета⁵⁶⁷. Важно, чтобы названные административные регламенты не сводили на нет сущность общественного контроля и значимость его результатов как для общества, так и для государства. Во-вторых, называется проблема отсутствия конкретных оснований привлечения к ответственности и мер ответственности государственных служащих за неисполнение обязанностей рассмотрения и учета результатов общественного контроля и озвученных в рамках проведения такового обоснованных рекомендаций⁵⁶⁸. В-третьих, Федеральный закон вводит понятие «официальный результат общественного контроля», не раскрывая его содержания. Фактически таким официальным результатом может являться только результат, подтвержденный субъектом общественного контроля, а значит результаты деятельности ННПО в сфере общественного контроля, к примеру, по проведению общественных экспертиз или общественного мониторинга, могут быть проигнорированы органами публичной власти в виду факта самостоятельно-

⁵⁶⁷ Чеботарев Г.Н. Указ. соч. С. 63.

⁵⁶⁸ Подробнее см.: Стародумова О.Е. Общественный контроль: правовая поддержка // Журнал российского права. 2013. № 2; Чеботарев Г.Н. Указ. соч. С. 65.

сти и неподтвержденности одним из субъектов общественного контроля таких результатов.

Вопрос о действенности общественного контроля поднимается Р.Ю. Шульгой⁵⁶⁹, отмечая, что эффективный гражданский (общественный) контроль может проводиться только независимыми общественными структурами, прежде всего правозащитными объединениями. Действительно, стоит отметить, что многие общественные (консультативные) советы и общественные палаты (советы) зачастую не могут быть признаны полностью самостоятельными от государственной власти, поскольку состав и порядок работы определяется органами публичной власти, что может привести к неэффективности таких совещательных органов, поскольку их членов назначают, как правило, представители власти по своему усмотрению, а порой вообще нивелируют роль и назначение таких органов как площадок для учета мнения общества, обсуждения и корректирования проводимой политики. В то же время, сложно согласиться с позицией Р.Ю. Шульги⁵⁷⁰ в вопросе о призывании объединений зависимым в силу получения ими средств государственного финансирования, поскольку согласно российскому законодательству и международно-правовым нормам, ННПО свободны в вопросе формирования своей имущественной базы и могут равным образом использовать как негосударственные источники финансирования, так и меры государственной поддержки для осуществления своей деятельности.

В то же время, помимо принятия указанного закона, можно отметить положительную тенденцию повышения информационной открытости органов государства и появление новых возможностей общественного контроля и реализации права

⁵⁶⁹ Шульга Р.Ю. Возможности использования неправительственными правозащитными организациями правовых механизмов общественного контроля над органами власти за соблюдением прав человека // Аналитический доклад о деятельности правозащитной сети / Иванов А.В., Кочешев С.П., Краковский К.П., Попов Е.В., и др.; Редкол.: Гриб В.В. М.: Юрист, 2013. С. 259-279.

⁵⁷⁰ Там же. С. 267.

граждан (и их объединений) на управление делами государства. Важным шагом в развитии общественного контроля является созданный на основании Постановления Правительства РФ № 851⁵⁷¹, принятого во исполнение Указа Президента РФ «Об основных направлениях совершенствования государственного управления»⁵⁷² Федеральный портал проектов нормативных правовых актов. Данный портал, в частности, позволяет получать информацию о подготовке федеральными органами исполнительной власти проектов нормативных правовых, предлагаемых инициативах внесения изменений в нормативно-правовые акты или принятия новых нормативно-правовых актов, направлять собственные предложения и поправки к инициативе проекта нормативно-правового акта. На портале посредством направления предложений к разрабатываемому проекту авторизованные пользователи могут принимать участие в общественном обсуждении проекта нормативно-правового акта. Аналогичная возможность доступна также на интернет-сайте Совета при Президенте Российской Федерации по правам человека и развитию гражданского общества⁵⁷³ в отношении некоторых проектов законов, разрабатываемых Советом, Общественной палаты⁵⁷⁴, а также в разное время подобные сервисы действовали на сайтах министерств и ведомств, либо специально созданных сайтов. Заметную роль в осуществлении общественного контроля играют и так называемые «нулевые слушания»⁵⁷⁵, проходящие в Общественной палате,

⁵⁷¹ Постановление Правительства РФ от 25.08.2012 № 851 «О порядке раскрытия федеральными органами исполнительной власти информации о подготовке проектов нормативных правовых актов и результатах их общественного обсуждения» (вместе с «Правилами раскрытия федеральными органами исполнительной власти информации о подготовке проектов нормативных правовых актов и результатах их общественного обсуждения») // Собрание законодательства РФ. 2012. № 36. Ст. 4902.

⁵⁷² Указ Президента Российской Федерации 7 мая 2012 г. № 601 «Об основных направлениях совершенствования системы государственного управления» // Собрание законодательства РФ. 2012. № 19. Ст. 2338

⁵⁷³ URL: <http://president-sovet.ru/presscenter/news/read/2686/>

⁵⁷⁴ URL: <https://www.oprf.ru/1449/2133/1537/2192/newsitem/30112>

⁵⁷⁵ См. подробнее сайт Общественной палаты: <https://www.oprf.>

в которых могут принимать участие представители гражданского общества⁵⁷⁶. Эффективным механизмом общественного контроля может также выступать институт Российской общественной инициативы, предоставляющий возможность выдвигать различные, в том числе правовые инициативы, а также использующийся как площадка для выборов части членов Общественной палаты Российской Федерации.

Внимания заслуживает проблема признания ННПО организациями, выполняющими функции иностранного агента. Принятие федерального закона⁵⁷⁷, вводящего в законодательство категорию некоммерческой организации, выполняющей функции иностранного агента, было воспринято неоднозначно⁵⁷⁸ и вызвало оживленные дискуссии как в научной, так и в общественной среде. Стоит отметить, что данные новеллы были достаточно негативно восприняты как в среде некоммерческого сектора, так и международным сообществом⁵⁷⁹. Так, Федеральный закон вводит понятие некоммерческой ор-

[ru/1449/2133/1537/2142/](http://www.oprf.ru/1449/2133/1537/2142/)

⁵⁷⁶ Ст.5, ст.52 и др. Регламента Общественной палаты Российской Федерации, URL: <https://www.oprf.ru/about/1391/492/>; Положение о порядке проведения общественной экспертизы. Утверждено решением совета ОП РФ 15 мая 2008 года, протокол № 4-С. URL: <https://www.oprf.ru/about/1391/law/>

⁵⁷⁷ Федеральный закон от 20.07.2012 № 121-ФЗ «О внесении изменений в отдельные законодательные акты Российской Федерации в части регулирования деятельности некоммерческих организаций, выполняющих функции иностранного агента» // Собрание законодательства РФ. 2012. № 30. Ст. 4172.

⁵⁷⁸ См. например: Доклад о состоянии гражданского общества в Российской Федерации за 2014 год. М.: Общественная палата Российской Федерации, 2014.; «Разрушительное законотворчество. Наступление на гражданское общество в России после мая 2012 года». Доклад Human Rights Watch, 2013. URL: <http://www.hrw.org/ru/report/2013/04/24/256440/>; и др.

⁵⁷⁹ Так, ряд правозащитных организаций подписали и направили Президенту письмо с просьбой отменить внесение поправок в Федеральные законы «Об общественных объединениях» и «О некоммерческих организациях» в части введения термина организации, выполняющей функции иностранного агента, а также вводящих для таких организаций особый порядок отчетности и др.; критически к нововведениям отнеслись в Совете при Президенте по развитию гражданского общества и правам человека; с критикой поправок выступили Комиссар Совета Европы по правам человека, специальные докладчики ООН, дала свое заключение Венецианская комиссия.

ганизацией, выполняющей функции иностранного агента⁵⁸⁰, 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, и которая участвует, в том числе в интересах иностранных источников, в политической деятельности, осуществляемой на территории Российской Федерации. Новая редакция Федерального закона «О некоммерческих организациях» указывает на два признака, по которым объединение может быть отнесено к организации, осуществляющей функции иностранного агента: во-первых, «получение некоммерческой организацией средств от иностранного источника» и, во-вторых, «участие в политической деятельности»⁵⁸¹. Новеллы законодательства об НКО также устанавливают обязанность некоммерческих организаций, получивших средства из иностранного источника и планирующих заниматься политической деятельностью направить соответствующее заявление в регистрирующий орган для включения в реестр некоммерческих организаций, выполняющих функции иностранного агента, а также устанавливают дополнительные требования к финансовой и бухгалтерской отчетности, обязанность ежегодного проведения аудита и дополнительные основания для проведения плановых и внеплановых проверок со стороны контрольно-надзорных органов. Также, положения Закона предусматривают обязанность некоммерческой организации, выполняющей функции иностранного агента указывать на данный факт во всех

⁵⁸⁰ П.6 ст. 2 Федерального закона «О некоммерческих организациях»

⁵⁸¹ То есть, согласно нормам указанного Закона, «участие (в том числе 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».

издаваемых и распространяемых, в том числе посредством средств массовой информации и сети интернет, материалах. Изначальная редакция, помимо прочего, не предусматривала порядок исключения из реестра организаций признанных иностранными агентами, предоставляла Минюсту право своим решением приостанавливать деятельность такой организации до полугода⁵⁸². Закон вызвал критику ввиду правовой неопределенности вводимых понятий, отсутствия каких-либо критериев применения указанных в нем норм, как следствие, широкой дискрецией правоприменителя и др.⁵⁸³

Представляется, что предоставление широкого усмотрения в вопросе отнесения деятельности к политической, на фоне отсутствия законодательно установленных принципов оценки, признаков и критериев отнесения деятельности к таковой, является необоснованным. Практика применения норм Федерального закона «О некоммерческих организациях» Министерством юстиции, органами Прокуратуры и судами такова, что проведение НКО, получающей финансирование из иностранных источников, мероприятий любого рода, а также распространение информации о своей деятельности и различных материалов, признается участием в политической деятельности и влечет обязанность НКО зарегистрироваться в качестве организации, выполняющей функции иностранного агента (что, как уже указывалось выше, устанавливает дополнительные обременения для НКО).

Так, в Постановлении Верховного Суда от 3 июля 2015 года N 41-АД15-1, которое было вынесено по делу об обжаловании судебных постановлений, вынесенных по делу об

⁵⁸² Федеральным законом от 08.03.2015 N 43-ФЗ данная норма была отменена, возможность исключения из реестра была предусмотрена, однако законодатель предоставил уполномоченному органу право принудительного включения НКО в реестр.

⁵⁸³ Подробнее см.: Михайлов В.К. Критический взгляд на позицию Конституционного Суда по условиям признания некоммерческой организации иностранным агентом. // Право и современные государства. 2015. № 1. С. 17-28; Лысенко В.В. Финансирование НПО: российский, международный и региональный опыт // Конституционное и муниципальное право. 2015. № 3. С. 63-71 и др.

административном правонарушении, предусмотренном ч. 1 ст. 19.34 КоАП РФ⁵⁸⁴, указывается: «...организацией осуществлялось систематическое проведение публичных мероприятий с участием, в том числе представителей государственных органов, органов местного самоуправления, направленные на привлечение внимания со стороны гражданского общества и (или) государственного аппарата к вопросам деятельности государственных органов и гражданского общества...», а именно: проведение проблемной дискуссии с участием представителей УФМС, уполномоченного по правам в субъекте, руководители социальных служб; целевой семинар по правам человека и правам ребенка с участием учителей общеобразовательных школ; некоторые иные проекты и мероприятия, с участием журналистов, представителей общественных объединений и иных НКО, деятельность некоммерческой организации, результаты проводимых ею мероприятий и предлагаемые ею решения освещались в печатных изданиях и на сайте организации, организацией также оформлялись отчеты о проведенных мероприятиях и расходовании средств, которые впоследствии направлялись лицам, предоставившим финансирование, а по результатам рассмотрения отчетов организация получала сведения об оценке деятельности от иностранных источников. В связи с этим, Суд признал обоснованным привлечение к административной ответственности НКО за осуществление деятельности некоммерческой организацией, выполняющей функции иностранного агента, не включенной в реестр некоммерческих организаций, выполняющих функции иностранного агента по ч. 1 ст. 19.34 КоАП.

Указанные положения, как представляется, создают правовую неопределенность в части применения понятий «политическая деятельность», раскрываемых через понятия «политическая акция» и «формирование общественного мнения», а накладываемые федеральным законом дополнительные требо-

⁵⁸⁴ Ст.19.34 Кодекса Российской Федерации об административных правонарушениях от 30.12.2001 N 195-ФЗ «Нарушение порядка деятельности некоммерческой организации, выполняющей функции иностранного агента».

вания к отчетности, проведению аудита и возможностей контролирующих органов к проведению плановых и внеплановых проверок являются чрезмерно обременительными для ННПО. Думается, что указанными ограничениями достигаются цели, направленные на обеспечение дополнительного государственного контроля над НКО, в том числе финансового, а их применение оказывает явно сдерживающее воздействие (как отмечает В.К. Михайлов, обладает замораживающим эффектом для их деятельности), поскольку это связано со значительными дополнительными обременениями для НКО в виде ежегодного обязательного аудита, частых плановых проверок и дополнительных оснований для проведения внеплановых проверок⁵⁸⁵.

Как показывает анализ правоприменительной практики, суды исходят из правовой позиции, выраженной в Постановлении Конституционного Суда РФ от 8 апреля 2014 года № 10-П⁵⁸⁶, заключающейся в том, что при отнесении тех или иных мероприятий, к организации и проведению которых причастны некоммерческие организации, 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. Так, в приведенном выше Постановлении Верховного Суда, указывается: «...признавая на-

⁵⁸⁵ Михайлов В.К. Указ. соч.

⁵⁸⁶ Постановление Конституционного Суда РФ от 08.04.2014 № 10-П «По делу о проверке конституционности положений п. 6 ст. 2 и п. 7 ст. 32 Федерального закона «О некоммерческих организациях», ч. 6 ст. 29 Федерального закона «Об общественных объединениях» и ч. 1 ст. 19.34 Кодекса Российской Федерации об административных правонарушениях в связи с жалобами Уполномоченного по правам человека в Российской Федерации, фонда «Костромской центр поддержки общественных инициатив», граждан Л.Г. Кузьминой, С.М. Смиренского и В.П. Юкечева»».

личие признаков участия организации в политической деятельности, осуществляемой на территории Российской Федерации, [нижестоящие] инстанции обоснованно исходили из того, что организуемые и проводимые [организацией] мероприятия были направлены на формирование общественного мнения, формат этих мероприятий и рассматриваемые на них вопросы имели целью привлечение внимания со стороны органов государственной власти, общественности, общественный резонанс».

Законодательная формулировка, определяющая политическую деятельность, изложена достаточно расплывчато, что позволяет отнести к ней практически любую общественную деятельность, осуществляемую негосударственными некоммерческими правозащитными объединениями. Практика применения рассматриваемых норм свидетельствует о том, что под данное понятие правоприменители по своему усмотрению подводят любые мероприятия, в которых принимают участие ННПО, имеющие среди источников финансирования иностранные источники, или их представители. Упомянутые в Федеральном законе «О некоммерческих организациях» признаки политической деятельности, а именно «оказание воздействия на принятие государственными органами решений, направленных на изменение проводимой ими государственной политики» и «формирование общественного мнения в указанных целях», позволяют признавать политической деятельностью даже выражение критики в отношении деятельности агентов государства и осуществляемой государством политики, что, очевидно, не согласуется с фундаментальным правом на свободу слова⁵⁸⁷, гарантированным и признаваемым в равной степени за гражданами и некоммерческими организациями (общественными объединениями). Проявления политической деятельности через политические акции и форми-

⁵⁸⁷ В частности, с трактовкой Европейским Судом по правам человека содержания указанного права. Так, ЕСПЧ указал, что «свобода политической дискуссии составляет сердцевину концепции демократического общества». Подробнее о критике политических деятелей см.: Постановление ЕСПЧ от 23.05.1991 по делу «Обершлик против Австрии» и др.

рование общественного мнения согласно правовой позиции Конституционного Суда, изложенной в Постановлении от 8 апреля 2014 года № 10-П, «...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 том числе 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» (выделено мной — авт.). Более всего удручает тот факт, что формирование общественного мнения и оказание определенного воздействия на государственные органы, да и в целом перечисленные Конституционным Судом формы деятельности, — функциональные направления деятельности ННПО, как института гражданского общества. Представляется, что идея создания и деятельности таких объединений заключается, в том числе в воздействии на властные структуры, институционализации горизонтальных связей внутри гражданского общества и консолидации разрозненных индивидов и различных точек зрения посредством воздействия и дальнейшего оформления общественного мнения по тому или иному вопросу, а также доведении такого мнения до должностных лиц, властных структур и общественности. Приведенное толкование политической деятельности (и практика применения такого толкования), в силу того, что сам факт приглашения должностного лица на публичное мероприятие, взаимодействие с должностным лицом в той или иной форме и направление ему каких-либо материалов может быть расценено как попытка оказания воздействия на принятие решений, направленных на изменение проводимой ими государственной политики, может оттолкнуть ННПО от приглашения к сотрудничеству органы государственной власти в различных форматах, будь то круглые столы и конференции,

публичные мероприятия, обращения и инициативы, распространение печатной продукции и материалов информационного характера и др. среди должностных лиц. В то же время, как отмечалось ранее, взаимодействие с государственными органами и должностными лицами по различным вопросам и в различных формах является одним из функциональных направлений деятельности в рамках правозащитной функции, а реальное воплощение указанных выше норм может, в конечном счете, привести к прекращению постоянного продуктивного взаимодействия и нивелированию роли ННПО в плоскости отношений государство – гражданское общество, и, как следствие, либо снижению (или даже прекращению) активной деятельности ННПО, либо выходу их деятельности из конституционного русла.

На момент подготовки данного материала в реестр включены 83 организации⁵⁸⁸ (всего из 92 были ликвидированы 6, прекратили исполнение функций иностранного агента 3). Примечательно, что основанием у всех включенных организаций в графе «цели деятельности» значится воздействие на принятие государственными органами решений, направленных на изменение проводимой ими государственной политики, а в графе «виды деятельности» – проведение публичных мероприятий и формирование общественного мнения. Возможно увеличение числа организаций, внесенных в реестр в связи с проводимыми Министерством юстиции и Прокуратурой проверками некоммерческих организаций и общественных объединений.

Еще одна проблема, связанная с финансированием объединений третьего сектора, может быть вызвана дальнейшим реформированием законодательства о некоммерческих организациях. Вызывает некоторые опасения проект изменений в Федеральный закон «О некоммерческих организациях», рассматриваемый в настоящий момент в Правительстве. Так,

⁵⁸⁸ По состоянию на 11.09.2015. URL: <http://unro.minjust.ru/NKOForeignAgent.aspx>

согласно проекту⁵⁸⁹ предлагается дополнить ст. 26 Федерального закона «О некоммерческих организациях» п. 3¹, согласно которому, в случае перечисления (передачи) денежных средств или иного имущества некоммерческим организациям российские юридические лица, получившие в течение года, предшествовавшего такому перечислению (передаче), денежные средства или иное имущество от иностранных источников, информируют указанные организации об этом. Данное предложение вызывает некоторые вопросы, а именно: будет ли означать получение финансирования от российского юридического лица, которое в свою очередь получило денежные средства или иное имущество из иностранных источников, что российская НКО (общественное объединение) косвенным образом получает финансирования из иностранных источников и, в связи с этим, может быть признана организацией, выполняющей функции иностранного агента? повлечет ли акт передачи средств (имущества) таким российским юридическим лицом обязанность НКО, получившей от него средства или иное имущество, подачи заявления о включении в реестр организаций, выполняющих функции иностранных агентов? и наконец, будет ли факт такого перечисления основанием для применения мер ответственности к НКО и ее руководителям?

Можно представить, какой двоякий эффект будет иметь принятие указанных изменений в закон. С одной стороны, увеличится фактическое количество оснований для привлечения некоммерческих объединений к ответственности за неисполнение обязанностей организации, выполняющей функции иностранного агента, а с другой, принятие такого положения может оттолкнуть потенциальных доноров-российских юридических лиц, поскольку потребует от них хоть и незначительных, но дополнительных действий при осуществлении целевых пожертвований некоммерческим организациям (общественным объединениям), в то время как под действие дан-

⁵⁸⁹ Проект был опубликован Комитетом гражданских инициатив, см.: <http://komitetgi.ru/news/news/2432/>

ной нормы будет подпадать коммерческие организации (потенциальные доноры для некоммерческого сектора в России или уже проявившие себя в таком качестве), так или иначе задействованные во внешнеэкономических связях.

Внимания заслуживает проблема введения в законодательство категории «организаций, деятельность которых признана нежелательной»⁵⁹⁰. Указанные нововведение предусматривают, что «деятельность иностранной или международной неправительственной организации, представляющая угрозу основам конституционного строя Российской Федерации, обороноспособности страны или безопасности государства, может быть признана нежелательной на территории Российской Федерации»⁵⁹¹, предусмотрен ряд запретов и ограничений для таких организаций (по большому счету установленные запреты означают фактическое запрещение деятельности такой организации), а также вводится административная и уголовная ответственность для организаций, их руководителей и лиц с ними сотрудничающих. Как и в случае рассмотренных ранее изменений в законодательство о некоммерческих организациях, принятые законоположения содержат термины, не отвечающие, как представляется, критерию правовой определенности, а также устанавливающие широкую дискрецию правоприменителей, одновременно не предусматривая каких-либо гарантий произвольного применения данных норм на практике. Основанием признания организации «нежелательной» является наличие угрозы со стороны деятельности организации основам конституционного строя, национальной безопасности и обороноспособности страны.

Решение о признании деятельности организации «нежелательной» принимается Генеральным прокурором (его заместителем) по согласованию с Министерством иностранных дел, а не в судебном порядке, что не согласуется с нормами

⁵⁹⁰ Федеральный закон от 23.05.2015 № 129-ФЗ «О внесении изменений в отдельные законодательные акты Российской Федерации» // «Собрание законодательства РФ», 25.05.2015, N 21, ст. 2981

⁵⁹¹ Ч.1 ст. 3.1 Федерального закона от 28 декабря 2012 года N 272-ФЗ

законодательства о некоммерческих организациях, в которых ликвидация и запрет деятельности организаций осуществляется исключительно в судебном порядке, поскольку вынесение Генеральным прокурором такого решения означает фактический запрет деятельности иностранной или международной организации. В то же время, закон не устанавливает требований к принимаемому решению в части указания оснований для принятия такого решения (т.е. может быть вынесено немотивированное решение). Представляется, что применение указанных положений законодательства может вызвать правовую неопределенность, поскольку не позволяют с точностью предсказать, какие действия иностранной или международной организации, ее руководителей, сотрудников и лиц, сотрудничающих с ней, повлекут вынесение решения о признании деятельности организации нежелательной, применение норм административной или уголовной ответственности⁵⁹². На основании упомянутых положений закона может быть запрещена деятельность иностранных (международных) организаций-доноров, являющихся спонсорами и грантодателями российских некоммерческих организаций, что неминуемо приведет к сокращению деятельности ННПО в силу недостаточности средств на осуществление своей уставной деятельности⁵⁹³.

Важным аспектом правового статуса ННПО является контроль и надзор со стороны государственных органов. Полномочиями в данной сфере обладают Минюст, Федеральная налоговая служба, Прокуратура и Росфинмониторинг. Согласно законодательству органы могут проводить плановые и внеплановые проверки. Широкая дискреция правоприменителей в области возможного проведения проверок НКО

⁵⁹² По состоянию на 11.09.2015 г. в Перечень иностранных и международных неправительственных организаций, деятельность которых признана нежелательной на территории Российской Федерации, внесена одна организация. Подробнее см.: URL: <http://minjust.ru/ru/activity/nko/unwanted>

⁵⁹³ Зарубежное финансирование, прежде всего иностранные (международные) гранты, является важным источником финансирования ННПО, наряду с иными источниками, указанными в законодательстве. Подробнее см.: Лысенко В.В. указ. соч.

приводит к череде проверок, носящих чрезмерно обременительный для правозащитных объединений характер, зачастую являясь излишними и явно избыточными, не преследующими легитимную цель и создающие препятствия в деятельности негосударственных объединений. Можно даже говорить о непропорциональном вмешательстве в деятельность ННПО, несоблюдающим баланс интересов государства и гражданского общества. Так, в течение 2012–2014 гг. органы прокуратуры, полиции, налоговых служб и Минюста РФ проверяли ряд некоммерческих организаций. Для изучения запрашивались уставная и финансовая документация, а также иные сведения о деятельности НКО. В некоторых случаях прокурорские проверки проводились спустя несколько месяцев после проверок Минюста, а также имели место повторные проверки одних и тех же организаций. Проведение множества проверок со стороны различных контрольно-надзорных органов, в том числе параллельных или следующих непосредственно друг за другом, наряду с обязанностью представления полных отчетов о деятельности ННПО, всех уставных документов и финансовой отчетности, приводили к парализации деятельности многих правозащитных объединений и, вместе с тем, требовали значительных финансовых затрат, являясь для таких объединений тяжким бременем. В связи с этим, ряд некоммерческих организаций обратились с жалобами в Конституционный Суд РФ, оспаривая положения Федерального закона «О прокуратуре в Российской Федерации» в части проведения прокурорами проверок объединений некоммерческого сектора и сроков таких проверок. В своем Постановлении⁵⁹⁴, вынесенном

⁵⁹⁴ Постановление Конституционного Суда РФ от 17.02.2015 № 2-П «По делу о проверке конституционности положений п. 1 ст. 6, п. 2 ст. 21 и п. 1 ст. 22 Федерального закона «О прокуратуре Российской Федерации» 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»,

по данному делу, Конституционный Суд установил, что злоупотребления полномочиями или действия в ущерб законным интересам граждан и организаций со стороны прокуратуры недопустимы и при осуществлении прокурорских проверок НКО должны соблюдаться следующие условия:

1) проведение проверок должно быть мотивированным, а некоммерческие организации должны быть уведомлены о проверке, и, впоследствии — о результатах такой проверки, что подразумевает указание на наличие или отсутствие фактов нарушения закона;

2) проверяющие не вправе требовать у НКО те документы, которыми та не обязана обладать, а также общедоступную информацию, или информацию, уже находящуюся в распоряжении государственных органов;

3) проверка не может проводиться повторно по одним и тем же мотивам (если речь не идет об устранении ранее выявленных нарушений);

4) представители других контролирующих органов вправе привлекаться к проверке лишь в целях осуществления ими вспомогательных (экспертно-аналитических) функций;

5) решения и действия представителей прокуратуры могут быть обжалованы в судебном порядке.

Конституционный Суд также указал на то, что оспоренные в данном деле положения Федерального закона «О прокуратуре в Российской Федерации» не устанавливают четких временных рамок и допускают широкую свободу усмотрения проверяющих в самостоятельном (немотивированном) определении сроков исполнения своих требований, тем самым, позволяя ставить перед НКО объективно невыполнимые задачи, которые в отсутствие специально установленных законом критериев не могут быть проверены по существу в судебном порядке. Вместе с тем, невыполнение в установленный про- автономной некоммерческой организации правовых, информационных и экспертных услуг «Забайкальский правозащитный центр», регионального общественного фонда «Международный стандарт» в Республике Башкортостан и гражданки С.А. Ганнушкиной».

курором срок соответствующих задач влечет для НКО административную ответственность, что, согласно решению Конституционного Суда, не соответствуют Конституции.

Во исполнение данного Постановления федеральным законодателем рассматривается проект закона о внесении изменений в Федеральный закон «О прокуратуре в Российской Федерации»⁵⁹⁵, в нем предполагается уточнить ряд положений с учетом позиции Конституционного Суда.

В заключение отметим, что негосударственные некоммерческие правозащитные объединения играют важную роль в становлении и развитии в России гражданского общества и правового государства. За четверть века они прошли значительную эволюцию. Более внимательно к гражданскому обществу, немаловажную роль в котором играют правозащитные объединения, стало относиться государство. Стоит, однако, заметить, что деятельность ННПО в современной России не лишена проблем, требующих своего разрешения.

Во-первых, встает вопрос инспирирования государством квазиобщественных институтов. Цель создания и деятельности таких институтов состоит в учете различных мнений, организации дискуссионных площадок, налаживания механизмов обратной связи в системе координат государство-общество. Подобные государственные шаги следует оценить положительно, поскольку отчасти благодаря создаваемым «сверху» квазиобщественным институтам государство пытается выстроить конструктивный диалог с обществом, учесть гражданское мнение по острым социальным вопросам. Важно, чтобы такие институты не подменяли собой общество и не использовались с целью огосударствления или подчинения некоммерческого сектора.

Важна смена парадигмы — как со стороны публичной власти, так и со стороны правозащитных объединений. Государство должно быть заинтересовано в активной деятельности

⁵⁹⁵ URL: [http://asozd2c.duma.gov.ru/main.nsf/\(Spravka\)?OpenAgent&RN=865550-6](http://asozd2c.duma.gov.ru/main.nsf/(Spravka)?OpenAgent&RN=865550-6). Дата обращения: 10.09.2015 г. На момент написания данной работы законопроект находился на стадии рассмотрения Государственной Думой.

общественных экспертов — негосударственных правозащитных объединений для более качественного достижения своих целей и реализации основных функций. ННПО не должны восприниматься как чужеродный и даже враждебный государству элемент. Одновременно с тем, правозащитники не должны действовать исключительно по методу «от противного», выстраивая конфронтационную линию с государством, всячески пытаясь «уколоть» публичную власть и упрекнуть за проблемы и дефекты в вопросе реализации и защиты прав граждан. ННПО следует совместно с государством выстраивать эффективный диалог и стремиться к достижению общих целей в сфере прав и свобод человека, содействовать государству всеми возможными способами в реализации его функций в области прав человека и исполнении основных обязательств по отношению к личности.

Во-вторых, необходимо совершенствование системы учета деятельности объединений «третьего сектора» и контрольно-надзорных механизмов. Представляется, что система контроля за расходованием некоммерческими объединениями средств может быть признана обоснованной с точки зрения конкуренции конституционных ценностей, где на одной чаше весов права и свободы, а на другой — основы конституционного строя и безопасность государства и граждан, их защита от влияния извне.

Глава 7. Правовое обеспечение использования информационных технологий в процессе участия граждан в управлении делами общества и государства

(Примакова Т.О.)

«Информационно-коммуникационные технологии (ИТ) являются одним из наиболее важных факторов, влияющих на формирование общества двадцать первого века. Их революционное воздействие касается образа жизни людей, их образования и работы, а также взаимодействия правительства и гражданского общества».

***Окинавская хартия глобального
информационного общества 2000 года***

Важнейшим фактором полноценного существования гражданского общества является его прочная связь с государством. Поскольку гражданское общество возникает и развивается исключительно в правовом, часто демократически организованном государстве, основой его правильного функционирования всегда будет являться максимально адаптированная под существующие реалии нормативно-правовая база. В данной связи, от государства, уделяющего особое внимание вопросу поддержания прочных взаимосвязей с гражданским обществом, требуется создание такого объема нормативного регулирования общественных отношений, который бы полностью соответствовал уровню развития общества и государства, а также являлся качественной правовой основой для их дальнейшего взаимодействия.

Стремительное вхождение в жизнь современного общества информационных технологий, их повсеместное использование в различных отраслях человеческой деятельности, в том числе для взаимодействия граждан и государства, безуслов-

но, ознаменовали начало нового этапа развития гражданского общества. Нынешнее гражданское общество нередко называют обществом *информационным*, а информацию главным источником его полноценного развития. Именно информация, с точки зрения информационного права, является тем важнейшим инструментом, с помощью которого обеспечивается связь государства и гражданского общества, становится возможным их постоянное и непрерывное взаимодействие. Между тем, в конституционно-правовом смысле такой подход к пониманию гражданского общества не в полной мере отражает содержание данного института, что вероятно обусловлено спецификой предмета конституционного права как отрасли. Представляется, что информационное общество в конституционно-правовом смысле и применительно к категории гражданского общества, следует рассматривать как его качественную характеристику, обозначающую возрастающую автоматизацию способов взаимодействия гражданского общества и государства, а также готовность принятия гражданами данного государства общественно-значимых решений путем использования информационных технологий.

Таким образом, перед государством, ориентированном на поддержку развития информационного гражданского общества, заинтересованном в сохранении прочных взаимосвязей с ним, стоит важнейшая задача создания такой нормативно-правовой основы, которая, с одной стороны, обеспечивала бы возможность использования гражданами информационных технологий для участия в принятии общественно-значимых решений, а с другой — гарантировала бы реальный учёт мнения граждан в данном виде.

§ 1. Информационные технологии как средства обеспечения участия граждан в управлении делами общества и государства

На данный момент в науке и практике конституционного права не сформировалось единого мнения о том, какие из

институтов взаимодействия граждан, общества и государства, функционирующих с помощью информационных технологий, следует относить к формам участия граждан в управлении делами государства. Отсутствует и какой-либо официальный и четкий перечень данных механизмов.

Представляется, что на сегодняшний день в России четко обозначилось несколько форм участия граждан в управлении делами общества и государства, реализация которых связана с применением информационных технологий. Ряд из них можно отнести к новейшим институтам участия граждан в управлении делами общества и государства, поскольку их функционирование стало возможным исключительно благодаря использованию информационных технологий, а ряд к институтам участия, хорошо известным конституционному праву до начала внедрения в их работу информационных технологий, но получившим дополнительное развитие впоследствии их применения. Такими формами являются: общественное обсуждение проектов федеральных конституционных законов и федеральных законов, российская общественная инициатива, рейтинговое интернет-голосование за кандидатов в члены Общественной палаты РФ, электронное голосование, электронные обращения в органы государственной власти и другие.

Каждая из этих форм, так или иначе, уже получила соответствующее нормативно-правовое закрепление, обрела своего рода государственное признание, по причине чего и была отнесена к числу новейших институтов участия граждан в управлении делами общества и государства. Между тем, практика функционирования данных механизмов показала, что у имеющегося правового обеспечения есть серьезные недостатки. Во-первых, в большинстве случаев видны существенные пробелы в регулировании важнейших этапов и стадий работы рассматриваемых институтов, что априори не позволяет достигать истинных целей взаимодействия общества и государства. Во-вторых, в отдельных случаях наблюдается полное отсутствие нормативного регулирования вопроса применения ин-

формационных технологий, в тех случаях, когда такое регулирование направлено исключительно на легализацию процесса автоматизации участия граждан в управлении делами общества и государства, в то время как главная цель – реальный и эффективный учет общественного мнения законодательством не обеспечивается вовсе.

Таким образом, на сегодняшний день проблема правового обеспечения использования информационных технологий в процессе участия граждан в управлении делами государства остается актуальной и требует своего решения. Представляется, что поиск такого решения станет возможным благодаря анализу проблем функционирования и дальнейшего нормативного регулирования каждой из обозначенных ранее форм. В рамках данной работы особое внимание будет уделено рассмотрению двух, наиболее перспективных на сегодняшний день новейших механизмов взаимодействия граждан и государства институтов: российская общественная инициатива; общественное обсуждение проектов федеральных конституционных законов и федеральных законов.

Следует отметить, что предпосылкой для формирования правовой базы, регулирующей порядок использования информационных технологий, помимо стремительного внедрения самих этих информационных технологий, стало издание пилотных рекомендаций и стратегий в данной области на международном уровне. Эти документы принимались во внимание для формирования долгосрочных и краткосрочных программ развития отрасли внутри страны, они продолжают активно использоваться и в настоящее время.

Основным, в контексте рассматриваемой темы, и наиболее емким с точки зрения использования в процессе развития существующей нормативно-правовой базы являются Рекомендации Комитета Министров Совета Европы СМ/ЯЕС(2009)1 по электронной демократии. Данный документ является центральным для рассмотрения вопроса о формах участия граждан в управлении делами общества и государства,

в работе которых применяются информационные технологии. Обусловлено это тем, что данные Рекомендации содержат ряд ключевых, универсальных принципов использования информационных технологий, необходимых для развития демократических процессов, каковым, в том числе, является участие граждан в управлении делами общества и государства. Из 80 названных в Рекомендации принципов электронной демократии, обозначим 10 ключевых, имеющих непосредственное отношение для развития новейших механизмов участия.

- 1) Электронная демократия является одной из нескольких стратегий поддержки демократии, демократических институтов и демократических процессов, а также распространения демократических ценностей. Она дополняет традиционные процессы демократии и находится во взаимосвязи с ними. Каждый процесс обладает своими достоинствами, и ни один из них не является применимым повсеместно.
- 2) Электронная демократия должна соблюдать и реализовывать фундаментальные свободы, права человека и права меньшинств, включая свободу информации и доступ к ней.
- 3) Электронная демократия является возможностью облегчения обеспечения информации и дискуссии, повышая активность граждан для расширения политических дебатов и обеспечения повышения уровня качества и законности политических решений.
- 4) Электронная демократия, как и демократия, касается многих и разных заинтересованных сторон и требует их участия. Государства - участники, органы государственной власти и их представители являются лишь несколькими сторонами, обладающими своей долей в электронной демократии. Граждане, гражданское общество и его институты, СМИ и деловое сообщество одинаково необходимы для разработки и внедрения электронной демократии.

- 5) Электронная демократия может быть внедрена с переменными степенями сложности, в различных типах демократии и на разных стадиях развития демократии. Она не связана ни с каким конкретным типом демократии и не ведет к нему.
- 6) Государственные власти могут выиграть благодаря дискуссиям и инициативам, касающимся деятельности в области электронной демократии, которую осуществляет гражданское общество, а также благодаря сотрудничеству в этой сфере с гражданским обществом.
- 7) Электронная демократия помогает увеличить уровень участия индивидов и групп, позволяет тем, чьи голоса слышатся реже или тише, выразить свои взгляды, а также способствует равноправному участию. Она может привести к появлению более коллективных форм принятия решений и демократии.
- 8) Электронная демократия – это поддержка и усиление демократического участия; она охватывает секторы электронной демократии, где гражданское общество и предприятия вовлечены в составление формальных и неформальных программ, а также в формирование и принятие решений.
- 9) Электронная демократия сама по себе не охватывает конституционные и другие обязанности и ответственности лиц, принимающих решения; она может обеспечить их дополнительными преимуществами.
- 10) Электронная демократия способна объединить ответственных лиц и граждан в новых формах вовлечения и разработки политики. С одной стороны, это может привести к лучшему пониманию ответственными лицами общественного мнения и потребностей народа, с другой – к лучшему пониманию общественностью задач и сложностей, с которыми сталкиваются ответственные лица. Это обеспечит гражданам более эффективное определение демократической системы и более высокого уровня уважения и доверия к демократии.

Закрепляя важнейшие принципы развития электронной демократии, Рекомендация также содержит информацию о том, какие компоненты включает в себя «электронная демократия», из каких институтов она состоит. Так, принцип 35 гласит, что понятие «электронная демократия» включает электронный парламент, электронное законодательство, электронное правосудие, электронное посредничество, электронную инициативу, электронные выборы, электронный референдум, электронное голосование, электронные консультации, электронные ходатайства, электронную агитацию, электронный подсчет голосов и электронные опросы; электронная демократия использует преимущества электронного участия, электронной дискуссии и электронных форумов.

Таким образом, электронные инициативы и электронные консультации также относятся к институтам, напрямую влияющим на развитие электронной демократии, а следовательно и демократии в целом. В данной связи рассмотрение таких форм участия граждан в управлении делами общества и государства, как российская общественная инициатива и общественное обсуждение проектов федеральных конституционных законов и федеральных законов имеет особое значение с точки зрения их дальнейшего развития как институтов взаимодействия граждан, общества и государства, а также повышения уровня нормативного регулирования.

§ 2. Российская общественная инициатива

Следует подчеркнуть, что электронные инициативы становятся одним из стратегических направлений использования активности и общественного потенциала граждан в России. Они позволяют гражданам разрабатывать и выдвигать политические предложения при помощи средств ИКТ и тем самым участвовать в составлении политической повестки дня⁵⁹⁶,

⁵⁹⁶ Рекомендации Комитета министров Совета Европы CM/Rec(2009)1 государствам участникам Совета Европы по электронной демократии.

а также обсуждать предложения, внесенные на «общий суд» иными субъектами данного общественного процесса.

Значимость этих явлений Президент РФ отразил сначала в своем Указе от 7 мая 2012 года «Об основных направлениях совершенствования системы государственного управления»⁵⁹⁷, которым поручил Правительству РФ выработать основные направления использования общественных инициатив (что частично и было сделано Правительством РФ). Однако затем Президент решил все же осуществить принципиальноерегулирование соответствующих отношений своим актом. В результате Указом Президента РФ от 4 марта 2013 года № 183 «О рассмотрении общественных инициатив, направленных гражданами Российской Федерации с использованием интернет-ресурса «Российская общественная инициатива»»⁵⁹⁸ был создан *механизм общественных инициатив граждан*. Новшеством данного механизма стала идея непосредственного участия граждан в управлении делами государства и политической жизни страны с помощью использования сети «Интернет». Данным Указом были утверждены Правила рассмотрения общественных инициатив граждан (далее – Правила), которые, по сути, и являются единственным источником регулирования рассматриваемого механизма.

П. 1 Правил гласит: «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 установленным настоящими Правилами требованиям».

⁵⁹⁷ Собрание законодательства РФ. 2012. № 19. Ст. 2338.

⁵⁹⁸ Указ Президента РФ от 04.03.2013 № 183 «О рассмотрении общественных инициатив, направленных гражданами Российской Федерации с использованием интернет-ресурса «Российская общественная инициатива» (вместе с «Правилами рассмотрения общественных инициатив, направленных гражданами Российской Федерации с использованием интернет-ресурса «Российская общественная инициатива»)» // Собрание законодательства РФ. 2013. № 10. Ст. 1019.

Учитывая тот факт, что «Российская общественная инициатива» абсолютно новый, ранее неизвестный национальному правопорядку институт, а установленное Правилами определение общественной инициативы практически сразу породило споры относительно правовой природы данного механизма, считаем необходимым остановиться на рассмотрении этого вопроса.

Итак, прежде чем оценивать механизм публичного представления предложений граждан с помощью сети Интернет с точки зрения его функциональности и эффективности, необходимо определить, какое место среди существующих форм непосредственного участия граждан в управлении делами государства занимает общественная инициатива.

В целях обоснования позиции самостоятельности российской общественной инициативы как формы участия граждан в управлении делами государства, как новейшего института непосредственной демократии, необходимо отметить три важных момента:

1) *Общественная инициатива это не институт обращений граждан и не петиции*, в том виде, в котором они определены в Федеральном законе от 2 мая 2006 года № 59 «О порядке рассмотрения обращений граждан Российской Федерации»⁵⁹⁹, хотя грани между ними достаточно тонкие.

Во-первых, как говорится в президентском документе, «*Общественная инициатива — это предложения по вопросам социально-экономического развития страны, совершенствования государственного и муниципального управления, направленные с использованием интернет-ресурса*». То есть это некая идея гражданина или группы граждан, которая должна найти поддержку сначала у членов экспертной группы, а затем у самого народа, путём голосования на специализированном интернет - портале. В то время как обращение, во всех его трех формах, будь то жалоба, предложение, заявление, пред-
⁵⁹⁹ Федеральный закон от 02.05.2006 № 59-ФЗ (ред. от 27.07.2010, с изм. от 18.07.2012) «О порядке рассмотрения обращений граждан Российской Федерации» // Российская газета. № 95, 05.05.2006.

полагает подачу конкретного (локального) запроса в конкретный орган государственной власти.

Таким образом, общественная инициатива нацелена на создание действенных механизмов прямого взаимодействия между гражданином и органами власти. То есть предлагается создание оптимальной системы прямых и обратных связей между тремя субъектами взаимодействия: органами государственной власти, гражданским обществом и отдельными гражданами в едином информационном пространстве. При этом особая знаменательность такого института состоит в том, что к форме непосредственной демократии – народной инициативе – подключаются Интернет-ресурсы⁶⁰⁰.

Что касается права на обращение – это не только возможность граждан реализовать свои политические интересы, оказать воздействие на власть посредством народной правотворческой инициативы. Это также возможность потребовать от органов публичной власти выдачи соответствующих документов, установления и подтверждения каких-либо фактов, предоставления определенного правового статуса, совершения иных юридически значимых действий, связанных с реализацией и защитой прав и свобод личности⁶⁰¹, чего институт общественной инициативы в прямой форме не гарантирует.

Во-вторых, субъектом общественной инициативы может быть только гражданин Российской Федерации, достигший возраста 18 лет. В то время как субъектом права на обращения являются граждане Российской Федерации, иностранные граждане и лица без гражданства, а также организации (юридические лица и индивидуальные предприниматели, в том числе некоммерческие организации, а также общественные объединения, не зарегистрированные в качестве юридического лица, включая религиозные группы.)

⁶⁰⁰ Авакьян С.А. Свобода общественного мнения и конституционно-правовые гарантии её осуществления // Конституционное и муниципальное право. 2013. № 1. С. 12-21.

⁶⁰¹ Васильева С.В. Право граждан и организаций на обращение: нормативная модель и практика реализации // Законодательство и экономика. 2005. № 5. С. 18-21.

В-третьих, механизм общественной инициативы предполагает достаточно длительный период (свыше года: голосование плюс экспертизы) прохождения предложения, в то время как обращения граждан о предоставлении публичных услуг должны рассматриваться, как правило, в срок, не превышающий одного месяца.

Таким образом, институт общественной инициативы, представляет собой форму более широкого и долгосрочного взаимодействия граждан и государства в решении общегосударственных, региональных и местных проблем, и лишенный той конкретики и локальности, которая присуща институту обращений и петиций.

2) *Общественная инициатива* – это не народная правотворческая инициатива. Разграничение проходит по следующим линиям.

1. Общественная инициатива станет возможной для реализации на всех уровнях власти, а также на местном уровне, чего нельзя сказать о народной правотворческой инициативы, которая первоначально организуется на местном уровне, что гарантирует 131-ФЗ⁶⁰², возможна в некоторых субъектах РФ, имеющих соответствующие законы и абсолютно недопустима на федеральном уровне.

2. Общественная инициатива является идеей, общественным мнением для её последующей реализации. А правотворческая инициатива – это изначально механизм представления конкретного проекта нормативно-правового акта, с собранным необходимым числом подписей, в конкретный правотворческий орган.

Справедливо замечание С.А. Авакьяна о том, что общественным мнением необходимо считать такое, которое выражено публично, т.е. в присутствии посторонних лиц. Однако выразителем общественного мнения может быть не только отдельная конкретная личность, но и группа, объединение граждан

⁶⁰² Федеральный закон от 06.10.2003 N 131-ФЗ (с изменениями и дополнениями) «Об общих принципах организации местного самоуправления в Российской Федерации» // Парламентская газета. № 186, 08.10.2003.

дан. В таком случае, такие группа, объединение являются средством выражения общественного мнения, и, в то же время, средой, где оно выражается. Исходя из этого необходимо видеть и разделять два пути выражения общественного мнения: это и индивидуальное право человека, и коллективное право граждан. При этом если человек выражает исключительно свое мнение, то общественным его делает только публичность изложения. Когда же человек своим обычным заявлением выражает мнение многих, в этом плане его мнение есть олицетворение общественного мнения⁶⁰³. В таком случае, уже не важно, где сделано данное заявление – с публичной трибуны или в той же сети «Интернет», где в последнее время зачастую происходит обсуждение различных общественных, политических и других вопросов. Данный факт лишь ещё раз подтверждает, что «Интернет» также может являться своеобразной «публичной» средой выражения общественного мнения.

Таким образом, «российская общественная инициатива» является механизмом консультативного выявления общественного мнения, который нацелен не на создание конкретного, нового закона, а на выявление настроений и определенных желаний общества, которые ему действительно необходимы и в данный момент требуют повышенного внимания.

3. Важное различие данных институтов усматривается в принципе непосредственности, который присущ народной правотворческой инициативе. Он означает, что при участии гражданина в осуществлении правотворческой инициативы между его волей и правотворческой инициативой нет какого-либо посреднического звена, которому гражданин перепоручил бы возможность волеизъявления по собственному усмотрению⁶⁰⁴. Что касается института общественной инициативы, он не содержит такого принципа, так как несмотря на то, что приложение текста проекта нормативно-правового акта при на-

⁶⁰³ Авакьян С.А. Указ. соч.

⁶⁰⁴ Нудненко Л.А. Проблемы правовой регламентации правотворческой инициативы граждан в Российской Федерации // Государственная власть и местное самоуправление. 2010. № 2. С. 29 - 32.

правлении предложения на интернет - портале и допускается, впоследствии данный проект далеко не обречен стать законом в первоначально представленном виде.

Необходимо обратить внимание, что российская модель общественной инициативы, судя по настроениям разработчиков и непосредственно самих граждан, отличается чрезмерной тягой к принятию именно новых законов — как результата рассмотрения инициативы.

В ходе разработки проекта этому вопросу уделялось немало внимания, так как разночтения концепций касались, в том числе, и вопроса придания предложениям граждан статуса законодательных инициатив, что моментально стирало грани и смешивало его с институтом правотворческих инициатив. Однако признавая за такими отдельными инициативами статус законодательских инициатив, мы вынуждены будем требовать приведения в соответствующий вид всех остальных представляемых инициатив, что в корне изменит суть института публичных общественных инициатив и накопит груду нелепых и каузальных идей новых законов.

Таким образом, можно согласиться с точкой зрения Г.Н. Чеботарева, который отмечает, что «хотя данная новация в виде общественных инициатив в сети «Интернет», по существу, является введением народной законодательной инициативы в ограниченном виде — только в форме законодательного предложения — в чисто юридическом смысле всей полноты понятия народной законодательной инициативы она ещё не достигает»⁶⁰⁵.

3) *Общественная инициатива - это не общественное обсуждение проектов.* Представленные на голосование общественные инициативы оцениваются гражданами с точки зрения их непосредственной необходимости (голосование «за» или «против»), поэтому данный механизм не предоставляет гражданам возможность корректировки и добавлений в уже размещенные

⁶⁰⁵ Чеботарев Г.Н., Гражданская законодательная инициатива как форма осуществления населением государственной власти, // Конституционное и муниципальное право, №3, 2013.

инициативы. Единственное что рекомендуется — это проверить, не опубликованы ли уже схожие инициативы. Институт общественных обсуждений законопроектов, напротив предполагает работу механизма внесения гражданами предложений по изменению и дополнению законопроектов, которые были вывешены на отдельном интернет-портале по решению Президента РФ.

Таким образом, представляется, что «российская общественная инициатива» в данном виде — есть, безусловно, *самостоятельный, с точки зрения формы институт участия граждан в управлении делами государства, который не следует смешивать с ранее существовавшими.*

Определив правовую природу института «российская общественная инициатива», следует признать, что несмотря на достаточно пристальное внимание к его разработке, до сих пор имеется ряд вопросов, связанных как с отдельными элементами функционирования такой системы публичного участия граждан в управлении делами государства, так и с итоговой реализацией направленных инициатив, среди которых пять проблем, представляются главными:

1. Проблема эффективности и достоверности учета общественного мнения.

Так, например, инициатива, направленная для реализации на федеральном уровне, согласно правилам, считается поддержанной, если за неё проголосовало 100 тысяч граждан. Однако что делать с теми предложениями, которые набрали, допустим, 90 тысяч голосов? По правилам — общественная инициатива, не получившая в ходе голосования необходимой поддержки, считается не поддержанной и снимается с рассмотрения⁶⁰⁶. Но можем ли мы в таком случае говорить о действенном механизме учёта общественного мнения? Ведь представители экспертной группы не вправе рассматривать подобные инициативы, да и не станут этого делать, и граждане уже не смогут подать

⁶⁰⁶ П. 18, «Правил рассмотрения общественных инициатив, направленных гражданами Российской Федерации с использованием интернет-ресурса «Российская общественная инициатива».

повторную или подобную инициативу — это запрещено правилами. Так, 17 марта 2014 года инициатива «Отмена права приоритетного проезда всех автомобилей, кроме автомобилей оперативных служб» набрала 100 тыс. подписей и была передана на рассмотрение в экспертную группу⁶⁰⁷. Однако за месяц до этого (в феврале 2014 года) инициатива уже сумела набрать 92% от необходимого количества голосов, что, разумеется, вызвало некоторые волнения у автора инициативы и граждан её поддержавших. Переживания касались возможного оставления без внимания выдвинутого ими предложения и выраженного мнения, в случае если инициатива не сумеет получить оставшиеся 8 процентов голосов. В данной связи, для сравнения интересен опыт Великобритании, где инициатива, набравшая более 50 процентов голосов, уже может быть отправлена члену парламента для рассмотрения.

Еще одним, показательным примером проблемы достоверного учета общественного мнения, является количественный показатель голосов, необходимых для поддержки инициативы регионального и муниципального уровня. Согласно п. 14 Правил, поддержанной считается инициатива, которая в течение одного года после ее размещения на интернет-ресурсе получила:

- 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;
- не менее 5 процентов голосов граждан, постоянно проживающих на территории соответствующего муниципального образования, — в поддержку инициативы муниципального уровня.

⁶⁰⁷ Срок окончания голосования по инициативе истек 4 апреля 2014 г.

Как было обозначено ранее, направлять общественные инициативы и голосовать за них, согласно Правилам, могут граждане Российской Федерации, достигшие возраста 18 лет и прошедшие регистрацию в единой системе идентификации и аутентификации (т.е. на портале gosuslugi.ru). Таким образом, по Указу, 5% голосов следует считать (и на практике так и происходит⁶⁰⁸) от общего количества граждан, постоянно проживающих на территории конкретного региона или муниципального образования, а не от количества граждан, обладающих правом на участие в голосовании, как например, это установлено для института выборов.

Такой подход можно рассматривать в качестве специфики функционирования института «российская общественная инициатива», аргументируя его тем, что представительство именно всех граждан, постоянно проживающих на территории субъекта или муниципального образования, должно обеспечиваться в ходе голосования. Однако представляется, что такая проблема является всё-таки пробелом нормативного регулирования института и требует решения путем установления возрастного ценза и при определении количества голосов, необходимых для признания инициативы поддержанной.

2. Проблема равного доступа граждан к сети Интернет.

Проблема учета общественного мнения, складывается и в тех случаях, когда невозможность участия в подобного рода проектах обусловлена отсутствием на некоторых территориях страны доступа к сети Интернет. На первый взгляд эта проблема носит сугубо технический характер и не имеет правовой подоплеки, однако это ошибочно. Предоставляя гражданам возможность для реализации их конституционных прав, государству необходимо неуклонно заботиться об обеспечении равного доступа всех граждан к создаваемым им инструментам непосредственного взаимодействия. Ведь с одной стороны — «российская общественная инициатива» — самостоятельна и

⁶⁰⁸ Для инициативы регионального уровня от Чукотского АО, общее население которого составляет 50540 человек, требуется набрать не менее 5% голосов, что равняется 2527 голосов.

не подменяет собой уже действующие формы непосредственной демократии, с другой – население таких территорий, по сути, лишается права на реализацию возможности голосованием повлиять на продвижение значимых для него инициатив.

3. Проблема содержания инициатив граждан

С.А. Авакьян отмечает, что отличие коллективного обращения от правотворческой инициативы заключается в том, что правотворческая инициатива сопровождается проектом акта, а коллективное обращение говорит о наболевшем и оставляет на усмотрение органов власти, как и каким документом они решат проблему⁶⁰⁹. Соглашаясь с данным суждением, не считаем возможным признать правильным вывод Д.В. Карасева о том, что общественные инициативы следует отождествлять с коллективными обращениями, лишь потому, что общественные инициативы на интернет-портале РОИ размещаются не в форме проекта нормативного правового акта, что на самом деле не исключается, а в форме концепции⁶¹⁰, поскольку практика рассмотрения инициатив, набравших на портале РОИ 100 тыс голосов в экспертной рабочей группе Открытого Правительства показывает иное. Так, 25 февраля 2015 года экспертная рабочая группа федерального уровня рассмотрела общественную инициативу «Об уголовной ответственности за незаконное обогащение чиновников и иных лиц, обязанных представлять сведения о своих доходах и расходах» и сочла предложенные в ней изменения в законодательство противоречащими Конституции и основополагающим принципам правовой системы России⁶¹¹. Одновременно признала, что разработка соответствующего нормативного правового акта в

⁶⁰⁹ Авакьян С.А. Свобода общественного мнения и конституционно-правовые гарантии ее осуществления // Вестник Московского университета. Сер. 11: Право. 2012. № 6.

⁶¹⁰ Карасев Д.В. Коллективные обращения граждан как форма участия общественности в деятельности органов публичной власти в России // Основы экономики, управления и права. 2011. № 5 (11).

⁶¹¹ Решение экспертной группы федерального уровня от 25 февраля 2015 года по общественной инициативе о «незаконном обогащении» // URL: <http://xn--80abeamcuufxbhgound0h9cl.xn--p1ai/events/5512243/>

редакции авторов нецелесообразна, и не может быть продолжена в неизменном виде инициативы, а какие-либо полномочия для внесения в неё любых изменения у членов экспертной группы отсутствуют. Таким образом, выступая в качестве механизма сбора идей и концепций развития общества и государства, инициативы на РОИ должны содержать предельно четкие формулировки и требования, на реализацию которых рассчитывает гражданин, что уже не позволяет рассматривать инициативу как рассказ о наболевшем, а требует от ее автора определенной внимательности и ответственности, сродни той, которую ждут от авторов при создании проектов нормативно-правовых актов. Однако корень проблемы лежит в том, что легально общественная инициатива, реализуемая через интернет-портал «Российская общественная инициатива», не признается народной правотворческой инициативой, но формально, должна представлять собой вполне структурированный и юридически выверенный документ, который можно будет передать для принятия решения непосредственно в органы власти.

Оценивая заключение экспертной группы в комплексе с первоначальными нормативными документами, следует отметить, что высказанная позиция представляется не вполне понятной с конституционно-правовой точки зрения. Поэтому, на наш взгляд, для решения данного вопроса сегодня требуется оперативное реформирование нормативно-правовой базы института общественных инициатив - с точки зрения точного законодательного определения его правовой природы, а также расширения или конкретизации полномочий членов экспертной рабочей группы при рассмотрении поддержанных инициатив. Максимально разумным и эффективным способом изменения работы института «Российская общественная инициатива» представляется исключение из предусмотренных сегодня этапов движения инициативы процедуры обязательного рассмотрения поддержанных инициатив в экспертной рабочей группе. Такой подход, например, активно используется в

Германии, когда инициативы граждан, после набора необходимого количества голосов направляются непосредственного в законодательный орган или орган, в компетенцию которого входит решение описанной в инициативе проблемы. Второй вариант изменения работы данного механизма видится в пересмотре и конкретизации всего этапа реализации подержанных общественных инициатив граждан, в частности в пересмотре и уточнении конкретных полномочий членов экспертной рабочей группы.

4. Проблема реализации инициатив граждан

В сегодняшнем варианте функционирования «российской общественной инициативы» наиболее сложным является во взаимосвязи с предыдущим вопрос о том, как должна и будет происходить реализация инициатив граждан. Отмечается неопределенность и чрезмерная абстрактность конечных итогов, которыми планируется завершать весь сложный механизм движения общественных инициатив. На сентябрь 2015 года реализовано одиннадцать инициатив федерального уровня, направленных гражданами на интернет-портал Российская общественная инициатива⁶¹². По итогам рассмотрения уполномоченными органами решения принимались в форме федеральных законов и приказов МВД. Однако спустя два года с момента существования проекта РОИ имела место ситуация, когда инициатива, будучи поддержанной гражданами и получившая оценку экспертной группы, была проигнорирована

⁶¹² Инициативы, по которым решение принято:

- Сохранять номер мобильного телефона при переходе от одного оператора связи к другому.
- Постановка транспортного средства на учет в ГИБДД, снятие с учета, выдача госномеров и другие регистрационные действия должны производиться в течение 1 часа.
- Разрешить изготавливать дубликаты государственных регистрационных знаков в случаях утери или кражи.
- Вернуть минимально допустимый уровень содержания алкоголя в крови водителя.
- Запретить увеличение звука при рекламе на телевидении
- Перечислять зарплату в банк, выбранный сотрудником, а не работодателем
- Введение в национальный календарь профилактических прививок вакцинации против пневмококковой инфекции.

органами государственной власти и осталась без реализации. В таком случае возникает вопрос, влечет ли неисполнение или ненадлежащее исполнение взятой на себя государством в лице уполномоченных органов обязанности по реализации общественных инициатив ответственность и кто в таком случае будет являться её субъектом?

5. Проблема изменения предназначения института общественных инициатив

В качестве второстепенной, но довольно актуальной проблемы является отмеченная в последнее время тенденция направления гражданами инициатив, которые, по сути, повторяют сводки новостей, где были озвучены последние предложения различных депутатов, сенаторов и другими видных государственных деятелей. Таким образом, механизм выработки и поддержания предложений граждан, отчасти трансформировался в институт поддержки законопроектов депутатов и, по сути, приобрел двойственный характер правовой природы (в тех случаях, когда законопроект, например, еще находится на рассмотрении в Государственной Думе и эксперты, в ходе предварительной экспертизы не вправе отклонить инициативу и не допустить до голосования).

Безусловно, обозначенные проблемы не охватывают собой всех спорных моментов работы и правового обеспечения механизма российской общественной инициатива, однако представляется, что их решение будет способствовать более качественной работе механизма в целом и достижению им первоначальных задач — обеспечение эффективного участия граждан в управлении делами общества и государства. Пути решения, представленных проблем, видятся в следующем.

Во-первых, проведенный конституционно-правовой анализ нормативной природы института российской общественной инициатива показал, что данный институт имеет ряд существенных, самостоятельных характеристик, заметно отличающих его от известных ранее, традиционных форм участия граждан в управлении делами общества и государства. В пер-

вую очередь, это факт использования информационных технологий на всех этапах функционирования института: подача инициативы, голосование за инициативу, организация канала взаимодействия автора инициативы и государства, в лице представителей экспертной группы. Также это сформировавшаяся в обществе группа граждан, регулярно использующих институт, для решения общественно-значимых вопросов, претендующих на учёт общественного мнения, полученный с помощью механизма, основанного на использовании информационных технологий. Таким образом, существует объективная необходимость признания российской общественной инициативы формой участия граждан в управлении делами государства, формой непосредственной демократии консультативного характера на законодательном уровне. Представляется, что регулирование института на уровне Указа Президента РФ не позволяет как гражданам, так и органам государственной власти полноценно понять особенности работы данного института. Утвержденные Указом Правила, по большей части, регулируют порядок рассмотрения общественной инициативы в рамках предварительной экспертизы, которая составляет, безусловно, важную, но не исключительную часть работы механизма. В данной связи необходимо принятие федерального закона «Об общественных инициативах граждан», который бы детально регулировал целый блок вопросов: статут общественной инициативы, стадии движения инициативы, права и обязанности автора инициативы, четкие критерии предварительной экспертизы инициатив, порядок организации и деятельности экспертной группы различных уровней, полномочия членов экспертной группы, формы решений экспертной группы, порядок реализации общественных инициатив, получивших поддержку у граждан, ответственность за принятие решения по обозначенной гражданами проблеме.

Во-вторых, практика функционирования института российской общественной инициативы показала, что два из важнейших этапа его работы — предварительная (до голосования

на сайте) и последующая (после поддержания инициативы необходимым количеством голосов) экспертизы – имеют серьезные недостатки, с точки зрения их правового регулирования. Поскольку многие из них были выявлены по итогам некоторого времени практической работы института, их изначальная неурегулированность отчасти оправдана. Так, Правила устанавливают, что в ходе предварительной экспертизы устанавливаются соответствие общественной инициативы Конституции Российской Федерации, 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. Несмотря на общеправовой характер данного пункта Правил, его практическое применение зачастую приводит к субъективной оценке некоторых инициатив специалистами, осуществляющими предварительную экспертизу. Потому в данном случае, речь должна идти о выработке в законодательстве конкретных критериев оценки, поступающих на экспертизу инициатив. Также, немаловажно законодательно обозначить направления возможных инициатив, круг вопросов, по которым подача инициатив возможна или невозможна, поскольку, зачастую, поступающие инициативы имеют цель изменение Конституции РФ или международных договоров, по итогам чего остаются не допущенными до голосования, как противоречащие данным актам в силу Правил. Кроме того, не до конца понятно, как оценивать обоснованность направленных гражданами инициатив, руководствуясь исключительно объективными критериями.

Процедура последующей экспертизы инициатив также порождает множество вопросов и необходимость тщательного законодательного регулирования, так как Правила рассмотрения инициатив регламентируют лишь последовательность общих действий, осуществляемых экспертной группой: 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. Таким образом, в рамках специального законодательного регулирования необходимо предусмотреть конкретные полномочия членов экспертной группы, в том числе возможность или невозможность корректировки текста инициативы, право на частичное изменение смысла инициативы и при необходимости принятие решения о направлении инициативы на повторное голосование или возбуждение общественного обсуждения подготовленного по инициативе проекта нормативно-правового акта, контроль за реализацией инициативы органами государственной власти и другие.

§ 3. Общественное обсуждение проектов федеральных конституционных законов и федеральных законов

В настоящее время в Российской Федерации всенародных обсуждений законопроектов как самостоятельного, законодательно зафиксированного института участия граждан в управлении делами государства не предусматривается. Правда, согласно ст. 119.6 Регламента Государственной Думы ФС РФ нижняя палата российского парламента может принять решение о всенародном обсуждении законопроекта⁶¹³. И можно привести, по крайней мере, два примера широкого общественного (но всенародного ли?) обсуждения законопроектов в 2010-2011 гг. Так, 7 августа 2010 года на общественное обсуждение был вынесен проект Федерального закона «О полиции», который по инициативе Президента РФ был выложен для публичного обсуждения в Интернете. Второй пример – проект Федерального закона «Об образовании в Российской Федерации». Оба законопроекта проходили стадию всенарод-

⁶¹³ Постановление Государственной Думы ФС РФ «О Регламенте Государственной Думы Федерального Собрания Российской Федерации» от 22 января 1998 г. № 2134-11ГД (в ред. от 18 окт. 2011 г.) //Собрание законодательства РФ. 1998. № 7. Ст. 801 ; 2011. № 43. Ст. 5983.

ного, или общественного, обсуждения еще до принятия их к рассмотрению Государственной Думой Федерального Собрания РФ. Кроме того, общественное обсуждение инициировалось Президентом РФ по собственному усмотрению, без какой-либо нормативной основы.

9 февраля 2011 года Президент РФ подписал Указ № 167 «Об общественном обсуждении проектов федеральных конституционных законов и федеральных законов» (далее – Указ №167)⁶¹⁴. Данный нормативный правовой акт состоит всего из двух статей и регламентирует уже фактически сложившиеся отношения в сфере публичного обсуждения законопроектов. В частности, Указ предписывает в целях совершенствования законотворческой деятельности и обеспечения учета общественного мнения при подготовке проектов федеральных конституционных законов и федеральных законов выносить проекты указанных актов на общественное обсуждение. При этом отмечается, что не все законопроекты подлежат общественному обсуждению, а лишь затрагивающие основные направления государственной политики в области социально-экономического развития Российской Федерации.

В связи с этим возникает закономерный вопрос: какова юридическая сила предложений, высказанных в ходе всенародных общественных обсуждений?

В процессе соотношения предложений, высказанных в ходе всенародных общественных обсуждений с ранее известными институтами участия граждан в управлении делами государства, такими как обращение граждан и народная правотворческая инициатива, следует отметить два важных момента:

1) Как и общественные инициативы, предложения граждан, высказанные в ходе всенародных общественных обсуждений, не являются обращениями граждан, поскольку не предполагают направление запросов в органы государственной власти и получение по ним обязательных ответов в уста-

⁶¹⁴ Указ Президента РФ от 9 февраля 2011 г. № 167 «Об общественном обсуждении проектов федеральных конституционных законов и федеральных законов» // Российская газета. 2011. 11 февр.

новленные сроки, а представляют собой мнения граждан, в отношении будущих законоположений, необходимость учета которых отводится на усмотрение органов власти.

2) Такие предложения граждан нельзя отождествлять с народной правотворческой инициативой, поскольку, как уже отмечалось в ходе предыдущего анализа, институт народной правотворческой инициативы от многих других форм участия граждан в управлении делами государства отличает процедура подготовки проекта нормативно-правового акта. Однако теоретически, не исключая ситуацию оформления отдельных предложений граждан в ходе всенародных обсуждений законопроектов в виде вполне реальных положений закона, например, формулировки статей, которые могут претендовать на включение в текст будущего нормативного акта, данный механизм следует также отнести в самостоятельной форме участия граждан в управлении делами государства.

С точки зрения соотношения предложений, высказанных в ходе всенародных общественных обсуждений, с предложениями граждан, выдвигаемыми в порядке общественной инициативы, следует отметить, что если последние представляются на голосование и оцениваются гражданами с точки зрения их непосредственной необходимости (голосование «за» или «против») и не могут быть официально прокомментированы гражданами, то институт общественных обсуждений законопроектов, напротив предполагает работу механизма внесения гражданами предложений по изменению и дополнению законопроектов, которые были вывешены на отдельном интернет-портале по решению Президента РФ.

С доктринальных позиций, по мнению В.Е. Чиркина, проведение всенародного обсуждения законопроекта внедряет в сознание населения его сопричастность к подготовке закона, убеждение, что устанавливаемый законом порядок отражает его волю⁶¹⁵. А по мнению В.Е. Гулиева, это важный путь к

⁶¹⁵ Чиркин В.Е. Легализация и легитимация государственной власти // Государство и право. 1995. № 8. С. 69.

«снижению влияния правового нигилизма в общественном сознании, возможность преодоления отчужденности государства и общества»⁶¹⁶.

Рассматриваемая форма участия граждан в управлении делами общества и государства, как и российская общественная инициатива, в настоящий момент имеет лишь подзаконное регулирование, которое недостаточно для его полноценного функционирования. Так, проблемы, которые возникают в работе института общественных обсуждений проектов федеральных конституционных законов и федеральных законов, как раз во многом обусловлены диспозитивностью многих положений Указа Президента, регламентирующих его работу. Отметим некоторые из них.

Во-первых, согласно Указу № 167 законопроекты не «должны быть» вынесены, а лишь «могут быть» вынесены на общественное обсуждение (даже «затрагивающие основные направления государственной политики в области социально-экономического развития Российской Федерации»). Во-вторых, единственным лицом, инициирующим процедуру общественного обсуждения, является, согласно Указу № 167, Президент Российской Федерации. Таким образом, явно прослеживается субъективный фактор в решении вопроса об общественном обсуждении того или иного законопроекта. В связи с чем граждане Российской Федерации выступают неким пассивным субъектом отношений: предоставили им возможность — участвуют в управлении делами государства, обсуждают проект закона; не посчитал необходимым глава государства «учесть общественное мнение» — российские граждане оказываются лишены возможности принять участие в процедуре обсуждения законодательного акта.

Не вполне ясна и сама процедура общественного обсуждения.

Во-первых, согласно Указу № 167 «федеральный государ-

⁶¹⁶ Гулиев В.Е. Постдемократическая государственность: аксиологическая феноменология отчуждения // Право и политика. 2001. № 5. С. 4-13.

ственный орган, разработавший законопроект», только после поручения Президента РФ размещает законопроект для всенародного обсуждения. Непонятно, каким образом должно быть формализовано «поручение» Президента РФ? Должен ли быть соответствующий нормативный правовой акт или достаточно устного поручения?

Во-вторых, на основании Указа №167 после поручения Президента РФ федеральный государственный орган должен разместить текст законопроекта, пояснительной записки и финансово-экономического обоснования в сети Интернет на своем официальном сайте или на специально созданных сайтах. Иными словами, предполагается, что граждане Российской Федерации, получив информацию о том, что законопроект вынесен на общественное обсуждение, должны выяснить, на каком именно информационном ресурсе он представлен, и что такое «специальные сайты»?

В-третьих, в анализируемом Указе Президента РФ не урегулирована процедура учета мнений, поступивших от граждан Российской Федерации в ходе общественного обсуждения. Такая ситуация представляется в корне неверной. Поэтому развитие общественных отношений объективно диктует необходимость принятия Федерального закона «Об общественном обсуждении проектов федеральных конституционных законов и федеральных законов».

Следует отметить, что российскому законодательству известен институт общественных обсуждений, который согласно Федеральному закону от 21 июля 2014 года № 212-ФЗ «Об основах общественного контроля в Российской Федерации» является формой общественного контроля, который может осуществляться одновременно с другими формами общественного контроля. Под общественным обсуждением в указанном Федеральном законе понимается используемое в целях общественного контроля публичное обсуждение общественно значимых вопросов, а также проектов решений органов государственной власти, органов местного самоуправления, го-

сударственных и муниципальных организаций, иных органов и организаций, осуществляющих в соответствии с федеральными законами отдельные публичные полномочия, с обязательным участием в таком обсуждении уполномоченных лиц указанных органов и организаций, представителей граждан и общественных объединений, интересы которых затрагиваются соответствующим решением.

Таким образом, предусмотренный в законе институт общественных обсуждений общественно значимых вопросов и решений органов государственной власти и местного самоуправления и рассматриваемый в работе институт общественных обсуждений проектов федеральных конституционных законов и федеральных законов, отличаются предметом общественного обсуждения, а следовательно не подпадают одновременно под регулирование указанного Федерального закона. Вместе с тем Федеральный закон предусматривает возможность общественного обсуждения через средства массовой информации, в том числе через информационно-телекоммуникационную сеть «Интернет». При этом обязательным является требование, согласно которому по итогам общественного обсуждения подготавливается итоговый документ (протокол), который направляется на рассмотрение в органы государственной власти или органы местного самоуправления и обнародуется в соответствии с Федеральным законом, в том числе размещается в информационно-телекоммуникационной сети Интернет. Данное требование следовало бы распространять и на общественные обсуждения федеральных конституционных законов и федеральных законов в случае принятия Федерального закона.

Многочисленность обозначенных выше проблем функционирования и регламентации государственных институтов, работа которых основана на использовании информационных технологий и предполагающих включение граждан в процесс участия в управлении делами общества и государства, позволяют сделать следующие общие выводы.

- 1) Современное гражданское общество уверенно обрета-

ет черты информационного общества, способного применять информационные технологии для решения различных задач, в том числе общественного и государственного значения. Их использование открывает новые возможности для гражданского участия в управлении делами общества и государства, их взаимодействия и новые формы учета общественного мнения.

2) Для использования информационных технологий в процессе взаимодействия общества и государства, необходимо создание полноценной правовой базы, четко регулирующей порядок их применения и определяющей правовой статус механизмов участия граждан в управлении делами общества и государства, основанных на информационных технологиях. Необходимость качественного правового регулирования обусловлена тремя главными причинами: реализация прав граждан, использующих информационные технологии для взаимодействия с обществом и государством, гарантия учёта общественного мнения, полученного в данном виде и повышение доверия граждан к новейшим институтам гражданского общества.

3) Тенденции развития гражданского общества и осознание необходимости участия граждан в управлении делами общества и государства, особенно в сфере законотворчества, дают основания полагать, что общественной обсуждение законопроектов и российская общественная инициатива представляют собой потенциальные формы реализации конституционной возможности участия граждан в управлении делами государства.

4) Общественное обсуждение законопроектов и российская общественная инициатива как формы участия граждан в управлении делами государства не закреплены в Конституции РФ. Отсутствует также законодательная регламентация работы данных институтов. Единственным источником нормативного оформления рассмотренных форм являются подзаконные акты – Указы Президента РФ. Последние содержат минимальные положения по регламентации созданных институтов, не всег-

да достаточных для их полноценной работы. На современном этапе развития государства и общества обозначилась объективная необходимость обеспечения нормативного регулирования указанных форм на уровне федерального законодательства, путем принятия федерального закона «Об общественном обсуждении проектов федеральных конституционных законов и федеральных законов» и федерального закона «О российской общественной инициативе», в котором следует зафиксировать материальные и процессуальные нормы таких важных новейших институтов непосредственной демократии. Кроме того, стремительное развитие информационных технологий всё чаще побуждает государство к формированию всё большего количества способов прямой и обратной связи общества и государства, которое основано на применении сети Интернет. В связи с чем, уже сегодня развиваются такие механизмы вовлечения граждан в процесс управления как Рейтинговое интернет-голосование за кандидатов в члены Общественной палаты РФ и общественные советы при федеральных органах исполнительной власти, работа которых будет строиться на использовании интернет – технологий. Представляется, что в будущем, при должном нормативном регулировании и развитии, они также могут претендовать на признание их в качестве форм участия граждан в управлении делами государства.

Глава 8. Сочетание гражданского и парламентского контроля в системе влияния на общественно-политические процессы и государство

(Зенин Г.Е.)

§ 1. Теоретические основы и природа гражданского и парламентского контроля. Соотношение понятий

Фундаментальным правовым основанием для осуществления гражданского контроля являются положения ст. 3 Конституции Российской Федерации (далее — Конституция), в соответствии с которыми носителем и единственным источником власти в Российской Федерации является ее многонациональный народ, который может осуществлять свою власть как непосредственно, так и через органы государственной власти и органы местного самоуправления. Несомненно, что любая власть подразумевает возможность контролировать действия подвластных субъектов. Вполне справедливо будет отнести гражданский контроль к одной из форм непосредственного осуществления народом своей власти.

Субъекты гражданского контроля воздействуют на объект контроля либо используя институт общественного мнения, либо иницируя проведение соответствующих контрольных мероприятий уполномоченными государственными органами. В условиях демократического государства общественное порицание, как проявление гражданского контроля, может иметь весьма существенные последствия для объектов такого контроля и принять характер политической ответственности. Так, результатом общественного порицания может стать отставка соответствующего должностного лица или его переизбрание на очередной срок, в случае, если указанное лицо занимает выборную должность. Такое положение дел вынуж-

дает объекты гражданского контроля принимать какие-либо меры, чтобы не допустить наступления для себя подобных негативных последствий, что и обуславливает действенность гражданского контроля.

Ряд исследователей полагает, что субъектный состав гражданского контроля ограничен только отдельными гражданами⁶¹⁷. С данной позицией нельзя согласиться, поскольку она не учитывает, что народ России сам по себе представляет сложную структуру, включающую в себя не только отдельных граждан, но и различные группы граждан, объединённые общим интересом, которые также не имеют властных полномочий, однако, участвуют в осуществлении гражданского контроля.

В этой связи более удачной представляется позиция, в соответствии с которой гражданский контроль отождествляется с общественным контролем и подразумевает участие в контрольной деятельности, помимо граждан, также общественных организаций, средств массовой информации и специально создаваемых органов, работающих на общественных началах⁶¹⁸.

С учетом изложенного в данной работе понятия «гражданский контроль» и «общественный контроль» используются как синонимы.

К объектам гражданского контроля относятся органы государственной власти и местного самоуправления, а также их должностные лица. Однако ряд исследователей также отмечает, что к объектам гражданского контроля относятся также частные организации и частные лица. Например, в соответствии со ст. 19 Федерального закона от 12 января 1996 года № 10-ФЗ «О профессиональных союзах, их правах и гаранти-

⁶¹⁷ См., например: Десятых П.В. Организация и правовое обеспечение общественного контроля за деятельностью органов внутренних дел: Автореф. дис. ... канд. юрид. наук. М., 2009. С. 13.

⁶¹⁸ См., например: Исакова Ю.И. Концептуализация понятия «гражданский контроль» в социологическом знании // ИСОМ. 2013. № 2.; Гончаров А.А. Сущность и понятие гражданского контроля // Управление общественными и экономическими системами. 2011. № 2.

ях деятельности» (далее – 10-ФЗ) профсоюзы вправе осуществлять контроль за соблюдением работодателями, должностными лицами законодательства о труде, в том числе по вопросам трудового договора (контракта), рабочего времени и времени отдыха, оплаты труда, гарантий и компенсаций, льгот и преимуществ, а также по другим социально-трудовым вопросам в организациях, в которых работают члены данного профсоюза, и имеют право требовать устранения выявленных нарушений. Работодатели, должностные лица обязаны в недельный срок с момента получения требования об устранении выявленных нарушений сообщить профсоюзу о результатах его рассмотрения и принятых мерах.

Итак, резюмируя вышесказанное, можно отметить, что гражданский (общественный) контроль представляет собой одну из форм непосредственного осуществления народом своей власти – методами наблюдения и проверок отдельными гражданами, группами граждан, общественными объединениями и специально создаваемыми органами, работающими на общественных началах, деятельности государственных и муниципальных органов, их должностных лиц, а также частных организаций и предприятий.

В рамках данной работы нас интересует не только гражданский контроль, но и контроль, осуществляемый органами публичной власти, представляющими народ в целом, т.е. представительными органами – парламентский контроль.

Будучи коллегиальным органом, где представлены различные политические силы, избранные населением, лишь парламент, как отмечает А.И. Козлов, «является непосредственным выразителем и проводником воли народа»⁶¹⁹. В то же время исполнительная власть является достаточно закрытой бюрократической структурой, лишь опосредованно подчиняющейся народу. Таким образом, логично, что именно парламент должен быть наделено широкими полномочиями по контролю

⁶¹⁹ См: Козлов А.И. Парламентский контроль в Российской Федерации и государствах Европы: сравнительно- правовое исследование. М., 2011. С. 28.

за деятельностью исполнительной власти. В системе разделения властей парламенту отведена роль законодателя, исполнением же принятых им законов занимается исполнительная власть. И если парламент не имеет возможности контролировать исполнение принятых им законов, система становится неэффективной.

Помимо собственно парламента к субъектам, осуществляющим парламентский контроль, относят также комитеты и комиссии парламента, палат, отдельных депутатов. Кроме того, к субъектам, осуществляющим парламентский контроль, относят специально формируемые органы не входящие в структуру парламента, например, Счётную палату и омбудсмена (уполномоченного по правам человека)⁶²⁰. Представляется, что такие органы могут быть отнесены к субъектам парламентского контроля, только если формируются исключительно парламентом, подотчётны ему и действуют по его поручениям. Если принять во внимание данные критерии, то счётно-контрольные органы и омбудсменов далеко не во всех странах можно отнести к субъектам парламентского контроля (например, во Французской Республике старшие советники Счётной Палаты назначаются Президентом Франции⁶²¹).

К объектам, в отношении которых осуществляется парламентский контроль, традиционно относят органы исполнительной власти и иных должностных лиц. Также к объектам парламентского контроля целесообразно относить и иных субъектов, например, частные компании. Так, в Республике Кыргызстан предусмотрена возможность проведения парламентского расследования в отношении частных компаний, деятельность которых представляет особое значение для государства⁶²².

⁶²⁰ См., например: Чиркин В.Е. Конституционное право зарубежных стран: учебник. 6-е изд., М., 2010. С. 281.

⁶²¹ Ст. 13 Конституция Французской Республики 1958 года, с изменениями, внесенными 23 июля 2008 года // сайт Конституционного совета Французской Республики.

⁶²² .2 ст. 106 Закона РК от 25.11.2011 г. № 223 «О Регламенте Жогорку Кенеша

М.В. Баглай к основным формам парламентского контроля относит обсуждение основных направлений государственной политики, бюджета и отчёта о его выполнении; парламентские запросы; контрольную деятельность постоянных комиссий и специальных следственных комиссий, а также других специальных органов парламента и особых должностных лиц, назначаемых парламентом или его палатами; заслушивание отчётов правительства; выражение недоверия правительству или отдельным министрам⁶²³. В.Е. Чиркин, помимо этих институтов, относит к формам контроля ратификацию международных договоров, импичмент, контроль за делегированным законодательством, а также участие в назначении высших должностных лиц⁶²⁴.

Дискуссионным является вопрос о природе контроля, осуществляемого Федеральным Собранием, является ли он одним из видов государственного контроля или имеет характер гражданского контроля.

С одной стороны, парламентский контроль осуществляется органом, наделённым определёнными полномочиями и входящим в общую систему органов государственной власти. Однако, как отмечает Р.Ш. Караев, большинство из субъектов парламентского контроля не наделены самостоятельными императивными полномочиями, связанными с применением санкций юридической ответственности по итогам своей контрольной деятельности, что объединяет их с институтами гражданского общества⁶²⁵.

Кроме того, большинство форм парламентского контроля имеют политический характер. Соответствующие органы ограничиваются лишь оценкой деятельности подконтрольных

Кыргызской Республики» // Газета «Эркин-Тоо» от 2 декабря 2011 года № 102.

⁶²³ См: Баглай М.В. Конституционное право зарубежных стран. М., 2004. С. 235.

⁶²⁴ См: Чиркин В.Е. Конституционное право: Россия и зарубежный опыт. М., 1998. С. 362-363.

⁶²⁵ См: Караев Р.Ш. Конституционно-правовые формы парламентского контроля за исполнительной властью в Российской Федерации: Автореф. дис. . канд. юрид. наук. Ростов-на-Дону. 2005. С. 8.

субъектов с политической точки зрения и непосредственно не исправляют незаконные административные акты. Так, например, одной из форм парламентского контроля являются парламентские слушания, которые могут быть инициированы комитетами соответствующей палаты Федерального Собрания, Советом палаты, фракциями, а в случае Совета Федерации – Председателем Совета Федерации, а также группой членов Совета Федерации численностью не менее 15 человек⁶²⁶. На парламентские слушания приглашаются представители СМИ, эксперты, должностные лица. На них обсуждаются вопросы, относящиеся к ведению соответствующей палаты. Результатом парламентского слушания является принятие рекомендации по обсуждаемому вопросу, если такое решение одобрено большинством принявших участие в слушаниях депутатов Государственной Думы, членов Совета Федерации. Данные рекомендации могут быть опубликованы в печати. Рекомендации – не обязательные к исполнению правовые предписания, однако, с помощью данной формы контроля парламент имеет возможность привлечь мнение общественности к обсуждаемой проблеме, пригласить представителей государственных органов, и таким образом оказать воздействие на органы исполнительной власти.

В то же время существуют формы парламентского контроля, основанием которых может являться правонарушение должностного лица, непосредственно влекущее юридические последствия, как, например, парламентское расследование или процедура отрешения от должности (импичмента).

Таким образом, парламентский контроль нельзя в полной мере отнести к государственному контролю, поскольку не все его формы подразумевают обязательность результатов. Но все-таки природа субъектов парламентского контроля, как представителей государственной власти, не позволяет отождествить парламентский контроль с гражданским контролем.

⁶²⁶ Ст. 84 Регламента Совета Федерации от 30.01.2002 № 33-СФ (ред. от 06.02.2013) // Собрание законодательства РФ. 2002. № 7. Ст. 635.

С учетом изложенного, представляется, что парламентский контроль имеет двойственную природу и имеет черты как гражданского, так и государственного контроля.

Принимая во внимание всё вышеизложенное, парламентский контроль можно определить как урегулированную законодательством деятельность законодательного (представительного) органа власти, его структурных подразделений и членов, а также специально создаваемых им органов по наблюдению и проверке деятельности органов исполнительной власти, а также иных субъектов в целях обеспечения соблюдения и исполнения законодательства и эффективного функционирования исполнительной власти.

§ 2. Система гражданского контроля в РФ. Основные проблемы правового регулирования

В последние годы в России наблюдается устойчивая тенденция усиления контрольных институтов, в том числе и институтов гражданского контроля.

Отдельные нормы, регламентирующие права граждан и общественных объединений в сфере гражданского контроля, разбросаны по различным отраслевым актам. Например, вопросам осуществления общественного контроля посвящены ст. 29 Федерального закона от 4 мая 1999 года № 96-ФЗ «Об охране атмосферного воздуха», ст. 26 Федерального закона от 15 апреля 1998 года № 66-ФЗ «О садоводческих, огороднических и дачных некоммерческих объединениях граждан», ст. 21 Федерального закона от 29 декабря 2010 года № 436-ФЗ «О защите детей от информации, причиняющей вред их здоровью и развитию», ст. 102 Федерального закона от 5 апреля 2013 года № 44-ФЗ «О контрактной системе в сфере закупок товаров, работ, услуг для обеспечения государственных и муниципальных нужд», отдельные положения других нормативных правовых актов.

К специализированным актам в сфере общественного кон-

троля относятся Федеральный закон от 4 апреля 2005 года № 32-ФЗ «Об Общественной палате Российской Федерации» (далее – 32-ФЗ) и Федеральный закон от 10 июня 2008 года № 76-ФЗ «Об общественном контроле за обеспечением прав человека в местах принудительного содержания и о содействии лицам, находящимся в местах принудительного содержания».

Отдельного внимания заслуживает, конечно, Федеральный закон от 21 июля 2014 года № 212-ФЗ «Об основах общественного контроля в Российской Федерации» (далее – 212-ФЗ). Данный акт призван быть основным, системообразующим в сфере гражданского контроля. Он закрепляет понятие общественного контроля, круг субъектов, его осуществляющих, вводит новые формы общественного контроля.

Однако данный Федеральный закон имеет ряд существенных дефектов. Так, он определяет общественный контроль как деятельность субъектов общественного контроля, осуществляемую в целях наблюдения за деятельностью органов государственной власти, органов местного самоуправления, государственных и муниципальных организаций, иных органов и организаций, осуществляющих в соответствии с федеральными законами отдельные публичные полномочия, а также в целях общественной проверки, анализа и общественной оценки издаваемых ими актов и принимаемых решений.

Как можно видеть, указанное определение не учитывает, что к объектам общественного контроля могут относиться, помимо прочего, частные организации, вне зависимости от того, осуществляют они отдельные публичные полномочия или нет.

Например, выше говорилось о возможностях профсоюзов. Добавим здесь, что при осуществлении профсоюзного контроля, как одной из разновидностей общественного контроля, профсоюзы вправе создавать инспекции труда, чьи инспектора вправе беспрепятственно посещать организации независимо от форм собственности и подчиненности, в которых работают члены данного профсоюза, для проведения проверок соблюдения законодательства о труде и законодательства о профсоюзах, а также выполнения работодателями условий

коллективного договора, соглашения. Невольно возникает вопрос о том, что профсоюзный контроль чем-то выделяется в системе общественного контроля. Хотя если он и выделяется, то скорее по полномочиям, которыми наделены профсоюзные органы; но по сути все же он относится также к системе общественного контроля.

Таким образом, дефиниция общественного контроля, приведённая в 212-ФЗ, необоснованно сужает круг лиц, в отношении которых может проводиться общественный контроль, более того, создаёт правовую неопределённость в законодательстве, поскольку не в полной мере соответствует положениям иных действующих законодательных актов.

Нельзя не обратить внимание и на то, что 212-ФЗ ограничивает круг субъектов общественного контроля Общественной палатой Российской Федерации, общественными палатами субъектов РФ и муниципальных образований, а также общественными советами при федеральных органах исполнительной власти, общественными советами при законодательных (представительных) и исполнительных органах государственной власти субъектов Российской Федерации.

Однако при всем при этом в соответствии со ст. 3 данного Закона граждане Российской Федерации вправе участвовать в осуществлении общественного контроля как лично, так и в составе общественных объединений и иных негосударственных некоммерческих организаций.

Общественные объединения и иные негосударственные некоммерческие организации также наделяются 212-ФЗ правом участвовать в осуществлении общественного контроля в соответствии с этим Законом и другими федеральными законами. Общественные объединения и иные негосударственные некоммерческие организации могут являться организаторами таких форм общественного контроля, как общественный мониторинг, общественное обсуждение, а также принимать участие в осуществлении общественного контроля в других формах, предусмотренных 212-ФЗ.

Кроме того, ч. 2 ст. 9 212-ФЗ устанавливает, что для осу-

ществления общественного контроля в случаях и порядке, которые предусмотрены законодательством Российской Федерации, могут создаваться общественные наблюдательные комиссии, общественные инспекции, группы общественного контроля и иные организационные структуры общественного контроля. Однако исходя из текста 212-ФЗ, данные формирования непосредственно не относятся к субъектам общественного контроля.

Таким образом, складывается парадоксальная ситуация, когда граждане Российской Федерации, а также общественные объединения и иные негосударственные некоммерческие организации, общественные наблюдательные комиссии и иные общественные формирования могут участвовать в осуществлении общественного контроля, однако, субъектами общественного контроля не являются.

Кроме того, 212-ФЗ не относит к субъектам общественного контроля иные органы, специально создаваемые в целях осуществления общественного контроля – например, консультативно-экспертные советы при федеральных органах законодательной и исполнительной власти, создание которых предусмотрено Федеральным законом от 22 ноября 1995 года № 171-ФЗ «О государственном регулировании производства и оборота этилового спирта, алкогольной и спиртосодержащей продукции и об ограничении потребления (распития) алкогольной продукции» (далее – 171-ФЗ) в целях анализа возможных социально-экономических последствий законодательных инициатив по вопросам регулирования производства и оборота этилового спирта, алкогольной и спиртосодержащей продукции, практики применения законодательства и разработки соответствующих рекомендаций.

На основе общего анализа 212-ФЗ и других законодательных актов, исходя из духа закона, можно сделать вывод, что вышеуказанные субъекты, разумеется, относятся к субъектам общественного контроля, однако отсутствие непосредственного нормативного закрепления данного факта представляет

собой существенный пробел законодательства и может повлечь затруднения в правоприменительной практике.

Кроме того, ст. 10 212-ФЗ устанавливает общие полномочия субъектов общественного контроля, однако, ценность данной нормы нивелируется частичным дублированием полномочий, которые предоставлены общественным палатам другим законом (32-ФЗ), в частности, речь идёт о таких полномочиях как право запроса информации, право подготовки по итогам общественного контроля итогового документа и его направление в соответствующие органы.

В общем и целом, несмотря на указанные дефекты российского законодательства об общественном контроле, можно констатировать наличие в Российской Федерации достаточно стройной системы гражданского контроля.

Базовым элементом указанной системы, разумеется, являются граждане Российской Федерации. Прежде всего, отдельные граждане и общественные объединения могут осуществлять общественный контроль, реализуя своё конституционное право на обращение в государственные и муниципальные органы с жалобами, заявлениями и предложениями, которые подлежат обязательному рассмотрению в соответствии с Федеральным законом от 2 мая 2006 года № 59-ФЗ «О порядке рассмотрения обращений граждан Российской Федерации».

Ценность данной формы контроля, прежде всего, состоит в том, что позволяет гражданам и общественным объединениям получать информацию о социально значимых событиях и деятельности органов власти, без чего полноценное осуществление контроля невозможно. Кроме того, реализуя данную форму контроля, граждане имеют возможность вступить в непосредственное взаимодействие с должностными лицами, чтобы привлечь их внимание к той или иной проблеме с возможным результатом в виде инициации различных мероприятий государственного контроля, в том числе и парламентского контроля.

Отдельные отраслевые законодательные акты предоставля-

ют гражданам и общественным объединениям более специфические полномочия в сфере общественного контроля. Так, например, ст. 24 упоминавшегося 171-ФЗ позволяет гражданам и общественным объединениям производить общественный контроль за производством и оборотом этилового спирта, алкогольной и спиртосодержащей продукции в форме проверок фактов нарушения 171-ФЗ. При этом государственные органы и должностные лица обязаны содействовать гражданам и общественным объединениям в проведении соответствующих проверок и в десятидневный срок уведомлять заявителей о принятых решениях.

Весьма существенным контрольным полномочием граждан, на наш взгляд, является возможность участвовать в общественных и публичных обсуждениях проектов нормативных правовых актов и решений органов государственной власти и местного самоуправления, предоставленная постановлениями Правительства Российской Федерации от 17 декабря 2012 года № 1318 «О порядке проведения федеральными органами исполнительной власти оценки регулирующего воздействия проектов нормативных правовых актов, проектов поправок к проектам федеральных законов и проектов решений Евразийской экономической комиссии, а также о внесении изменений в некоторые акты Правительства Российской Федерации» и от 25 августа 2012 года № 851 «О порядке раскрытия федеральными органами исполнительной власти информации о подготовке проектов нормативных правовых актов и результатах их общественного обсуждения» (далее — постановление № 1318 и постановление № 851 соответственно).

Частично эти акты затрагивались в других параграфах данной главы, но здесь надо добавить, что в соответствии с указанными постановлениями разработчик соответствующего акта, размещает проект акта на официальном сайте regulation.gov.ru, где отдельные граждане, организации и общественные объединения могут с ним ознакомиться и прислать свои замечания и предложения.

Разработчик обязан рассмотреть все предложения, поступившие в установленный срок в связи с проведением публичного или общественного обсуждения проекта акта. Предложения участников публичного или общественного обсуждения не являются обязательными для разработчика, однако он обязан составить сводку предложений с указанием сведений об их учете или указать причины отклонения, которая подписывается руководителем структурного подразделения разработчика, ответственного за подготовку проекта акта.

Необходимо отметить, что на практике предложений от граждан в рамках общественного или публичного обсуждения поступает достаточно мало, что объясняется как недостаточной информированностью граждан, так и общим правовым нигилизмом. В то же время немногие поступившие от граждан предложения подвергаются серьёзному анализу со стороны государственных служащих и зачастую учитываются при разработке проекта нормативного правового акта.

Кроме того, граждане имеют возможность осуществлять общественный контроль за нормотворчеством органов исполнительной власти посредством участия в независимой антикоррупционной экспертизе проектов нормативных правовых актов, проведение которой, предусмотрено Федеральным законом от 17 июня 2009 года № 172-ФЗ «Об антикоррупционной экспертизе нормативных правовых актов и проектов нормативных правовых актов» и постановлением Правительства Российской Федерации от 26 февраля 2010 года № 96 «Об антикоррупционной экспертизе нормативных правовых актов и проектов нормативных правовых актов».

Процедурно данная форма контроля в общем и целом соответствует публичному или общественному обсуждению. Главное отличие состоит в том, что для участия в независимой антикоррупционной экспертизе граждане должны обладать статусом независимого эксперта, который предоставляется посредством аккредитации Минюстом России. Результатом данной процедуры являются заключения независимых экс-

пертов, которые носят рекомендательный характер, однако требуют обязательного ответа соответствующего органа.

Следующим после граждан элементом системы общественного контроля в России являются общественные объединения. Они обладают такими контрольными полномочиями как возможность участвовать в выработке решений органов государственной власти и органов местного самоуправления в порядке и объеме, предусмотренных законодательством Российской Федерации, проводить собрания, митинги, демонстрации, шествия и пикетирование, представлять и защищать свои права, законные интересы своих членов и участников, а также других граждан в органах государственной власти, органах местного самоуправления и общественных объединениях и т.д.

Можно сказать, что основной объём полномочий, предусмотренный законодательством для общественных объединений, в целом соответствует объему контрольных полномочий отдельных граждан. Однако в отношении отдельных видов общественных объединений законодатель предусматривает более широкие возможности.

Например, ст. 102 Федерального закона от 5 апреля 2013 года № 44-ФЗ «О контрактной системе в сфере закупок товаров, работ, услуг для обеспечения государственных и муниципальных нужд», несмотря на декларирование возможности отдельных граждан участвовать в общественном контроле за соблюдением требований законодательства Российской Федерации и иных нормативных правовых актов о контрактной системе в сфере закупок, фактически предоставляет контрольные полномочия только общественным объединениям и объединениям юридических лиц.

В частности, в соответствии с указанной статьей общественные объединения и объединения юридических лиц, осуществляющие общественный контроль, вправе подготавливать предложения по совершенствованию законодательства Российской Федерации о контрактной системе в сфере

закупок; направлять заказчикам запросы о предоставлении информации об осуществлении закупок и о ходе исполнения контрактов; осуществлять независимый мониторинг закупок и оценку эффективности закупок, в том числе оценку осуществления закупок и результатов исполнения контрактов в части их соответствия требованиям настоящего Федерального закона, обращаться от своего имени в правоохранительные органы в случаях выявления в действиях (бездействии) заказчика, уполномоченного органа, уполномоченного учреждения, специализированной организации, комиссий по осуществлению закупок и их членов, должностных лиц контрактной службы, контрактных управляющих признаков состава преступления, обращаться в суд в защиту нарушенных или оспариваемых прав и законных интересов группы лиц в соответствии с законодательством Российской Федерации.

Значительные контрольные полномочия предоставлены законодательством о защите прав потребителей общественным объединениям потребителей. Так, в ч. 2 ст. 45 Федерального закона от 7 февраля 1992 года № 2300-1 «О защите прав потребителей» прямо указано, общественные объединения вправе осуществлять общественный контроль за соблюдением прав потребителей и направлять в орган государственного надзора и органы местного самоуправления информацию о фактах нарушений прав потребителей для проведения проверки этих фактов и принятия в случае их подтверждения мер по пресечению нарушений прав потребителей в пределах полномочий указанных органов, участвовать в проведении экспертиз по фактам нарушений прав потребителей в связи с обращениями потребителей.

Кроме того, общественные объединения потребителей имеют право вносить в органы прокуратуры и федеральные органы исполнительной власти материалы о привлечении к ответственности лиц, осуществляющих производство и реализацию товаров (выполнение работ, оказание услуг), не соответствующих предъявляемым к ним обязательным требовани-

ям, а также нарушающих права потребителей, установленные законами и иными нормативными правовыми актами Российской Федерации, обращаться в органы прокуратуры с просьбами принести протесты о признании недействительными актов федеральных органов исполнительной власти, актов органов исполнительной власти субъектов Российской Федерации и актов органов местного самоуправления, противоречащих законам и иным регулирующим отношения в области защиты прав потребителей нормативным правовым актам Российской Федерации, обращаться в суды с заявлениями в защиту прав потребителей и законных интересов отдельных потребителей (группы потребителей, неопределенного круга потребителей).

Как можно увидеть на основании приведённых примеров, законодатель более детализировано регулирует права общественных объединений по осуществлению гражданского контроля и в целом предоставляет отдельным видам общественных объединений более широкие полномочия по осуществлению гражданского контроля, чем просто гражданам. С учётом того, что общественные объединения, будучи формированиями, созданными по инициативе граждан на основе общности интересов для реализации общих целей, имеют больше и материальных и временных ресурсов для реализации гражданского контроля, предоставление им более широких полномочий, чем отдельным гражданам, представляется обоснованным.

Ещё одним элементом системы общественного контроля в России являются специально создаваемые органы, осуществляющие общественный контроль. Создание таких органов предусмотрено многими законодательными актами, например, в соответствии со ст. 8 Федерального закона от 24 июня 2002 года № 111-ФЗ «Об инвестировании средств для финансирования накопительной пенсии в Российской Федерации» общественный контроль за формированием и инвестированием средств пенсионных накоплений, в том числе включенных в выплатной резерв, осуществляется Общественным советом

по инвестированию средств пенсионных накоплений, который формируется на паритетной основе из представителей общероссийских объединений профессиональных союзов и общероссийских объединений работодателей.

Но основным, специально создаваемым органом, осуществляющим общественный контроль в России, несомненно является Общественная палата Российской Федерации.

В соответствии со ст. 1 Федерального закона от 4 апреля 2005 года № 32-ФЗ «Об общественной палате Российской Федерации» она 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, с федеральными органами государственной власти, органами государственной власти субъектов Российской Федерации и органами местного самоуправления в целях учета потребностей и интересов граждан РФ, защиты их прав и свобод, 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.

Общественная палата формируется из сорока граждан Российской Федерации, утверждаемых Президентом Российской Федерации, восьмидесяти пяти представителей общественных палат субъектов Российской Федерации и сорока трех представителей общероссийских общественных объединений, иных некоммерческих организаций.

Среди полномочий Общественной палаты РФ, нацелен-

ных на общественный контроль:

- дача 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 направление указанные заключения в компетентные государственные органы или должностным лицам;
- проведение экспертизы проектов законов Российской Федерации проектов нормативных правовых актов органов исполнительной власти Российской Федерации и органов местного самоуправления;
- направление запросов Общественной палаты, ответ на которые должен быть дан соответствующим должностным лицом не позднее чем через тридцать дней со дня получения запроса, а в исключительных случаях, определяемых Общественной палатой, не позднее чем через четырнадцать дней. Федеральные органы государственной власти, органы государственной власти субъектов Российской Федерации, органы местного самоуправления, государственные и муниципальные организации, а в определённых случаях, иные организации обязаны предоставлять по запросам Общественной палаты необходимые ей для исполнения своих полномочий сведения, в том числе в виде документов и материалов, за исключением сведений, которые составляют государственную и иную охраняемую федеральным законом тайну;
- участие в формировании общественных наблюдательных комиссий и оказание содействия в осуществлении их деятельности. Это общественный контроль за обеспечением прав человека в местах принудительного содержания и содействием лицам, находящимся в местах принудительного содержания, предусмотренный Феде-

ральным законом от 10 июня 2008 года № 76-ФЗ «Об общественном контроле за обеспечением прав человека в местах принудительного содержания и о содействии лицам, находящимся в местах принудительного содержания». Контроль может осуществляться исключительно специально создаваемыми общественными наблюдательными комиссиями и их членами. Кандидатуры в члены указанных комиссий отбираются Советом Общественной палаты Российской Федерации.

Общественная палата Российской Федерации является главным органом, координирующим гражданский контроль в России, посредством оказания содействия общественным палатам субъектов Российской Федерации, общественным объединениям и иным некоммерческим организациям, деятельность которых направлена на развитие гражданского общества в Российской Федерации, содействия в обеспечении их методическими материалами, предоставления документов и материалов, находящихся в распоряжении Общественной палаты.

Кроме того, Общественная палата принимает участие в формировании общественных советов при федеральных органах исполнительной власти. С учетом того, что указанные советы состоят из представителей общественных объединений и бизнеса, которые имеют интересы в сфере деятельности соответствующего федерального органа исполнительной власти, их создание обеспечивает осуществление эффективной обратной связи между государством и обществом и, как следствие, повышение качества нормативного правового регулирования в соответствующей сфере и оперативного устранения проблем в правоприменении.

Таким образом в России выстроилась единая система гражданского контроля основными элементами которой являются: Общественная палата, общественные палаты субъектов Российской Федерации, иные специально создаваемые общественные органы, общественные объединения и граждане Российской Федерации.

§ 3. Система парламентского контроля в Российской Федерации

Долгие годы в России не было единой системы парламентского контроля. Отсутствие прямого закрепления в Конституции контрольной функции Федерального Собрания Российской Федерации даже приводило к тому, что законопроекты, направленные на создание в России институтов парламентского контроля, отвергались на том основании, что парламентского контроля в России нет.

Так, в заключении Правового управления ГД ФС РФ по проекту федерального закона № 315329-5 «О парламентском контроле в Российской Федерации» от 03 июля 2012 года № 2.2-1/2296 указано, что «к компетенции палат Федерального Собрания, установленной ст. 102 и 103 Конституции Российской Федерации, осуществление контроля за исполнением федеральных конституционных законов и федеральных законов не отнесено, равно как и осуществление какого-либо контроля непосредственно за деятельностью органов государственной власти и органов местного самоуправления».

Тем не менее, отдельные нормы Конституции и различных законодательных актов всегда закрепляли отдельные контрольные полномочия палат Федерального Собрания. Например, ст. 83, 87, 88, 93, 102, 111, 117 Конституции устанавливают полномочия палат Федерального Собрания, связанные с контролем над назначениями должностных лиц, отчётами Правительства РФ, ответственностью Правительства и Президента перед Федеральным Собранием и т.д. Федеральный конституционный закон от 17 декабря 1997 года № 2-ФКЗ «О Правительстве Российской Федерации», Федеральный закон от 8 мая 1994 года № 3-ФЗ «О статусе депутата Государственной Думы и члена Совета Федерации Федерального Собрания Российской Федерации», Федеральный закон от 5 апреля 2013 года № 41-ФЗ «О Счётной палате Российской Федерации» и т.д. содержат нормы, регламентирующие отдельные элементы процедур парламентского контроля.

Часть контрольных полномочий детализируется в Регламентах палат Федерального Собрания. Надо отметить, что Регламенты палат утверждаются постановлением соответствующей палаты и регламентируют лишь внутренний распорядок деятельности палаты, следовательно, Регламент не может содержать норм, наделяющих правами и обязанностями лиц за пределами палаты, в связи с чем могут возникать проблемы при осуществлении отдельных форм парламентского контроля.

Например, одной из характерных форм санкционирующего парламентского контроля является утверждение программы правительства. Одобряя программу правительства, парламент (его палата) фактически одобряет общий курс, которым будет идти государство в ближайшем будущем. Кроме того, ставя перед собой определённые цели и задачи, правительство берёт на себя обязательства по их выполнению. Следовательно, палаты Федерального Собрания имеют возможность оценить работу Правительства РФ в зависимости от достижения или не достижения поставленных в программе задач. Однако данная форма парламентского контроля не закреплена ни в Конституции России, ни в федеральных законах. Единственным актом, регламентирующим данный институт, является Регламент Госдумы. В соответствии с ч. 2 ст. 145 данного документа кандидат на должность Председателя Правительства РФ представляет Государственной Думе программу основных направлений деятельности будущего Правительства, после чего депутаты могут задать ему соответствующие вопросы. Тот факт, что указанная норма закреплена в Регламенте Госдумы, вызывает вопрос: насколько она обязательна для кандидата на должность Председателя Правительства РФ?

Поскольку при регламентировании институтов парламентского контроля необходимо наделять должностных лиц некоторыми обязанностями (например, явки), необходимо либо утвердить регламенты палат федеральным законом, либо прописать такие обязанности в иных федеральных законах.

Начиная с принятия в 2005 году специализированного за-

кона в сфере парламентского контроля - Федерального закона от 27 декабря 2005 года № 196-ФЗ «О парламентском расследовании Федерального Собрания Российской Федерации» в России наметилась положительная тенденция по признанию существования парламентского контроля и расширению нормативного регулирования институтов парламентского контроля.

Так, в 2008 году в ст. 103 и 114 Конституции были внесены поправки, в соответствии с которыми Правительство Российской Федерации ежегодно представляет Государственной Думе Федерального Собрания Российской Федерации отчёты о результатах своей деятельности, в том числе, по вопросам, поставленным Госдумой. Более детально данная процедура регулируется Регламентом Государственной Думы Федерального Собрания Российской Федерации от 22 января 1998 года (с изменениями и дополнениями), в соответствии с которым до заслушивания вышеуказанного отчёта фракции направляют свои вопросы в комитет Госдумы по Регламенту и организации работы Госдумы, причём срок подачи вопросов и их количество устанавливается Советом Госдумы. Комитет обобщает поступившие вопросы и формирует перечень, который направляется в Совет Госдумы для утверждения. В Регламенте Госдумы не установлено, на основании какого принципа отбираются вопросы, что, несомненно, является пробелом правового регулирования, который может привести к ущемлению прав оппозиционно настроенных фракций и депутатов Государственной Думы.

Согласно ст. 154.3. Регламента Госдумы при заслушивании отчёта Правительства РФ о результатах его деятельности депутаты могут задавать Председателю Правительства РФ вопросы и высказывать своё мнение о деятельности Правительства РФ, при этом приоритет отдаётся председателям фракций. Неясно, являются ли данные вопросы лишь уточняющими или депутаты могут задавать вопросы, не предусмотренные перечнем вопросов, сформированных Советом Государственной Думы и

переданных предварительно Председателю Правительства РФ. Из логики Регламента Госдумы следует, что речь идёт именно об уточняющих вопросах, иначе бы процедура формирования перечня вопросов Госдумы просто потеряла смысл.

Следующим шагом на пути усиления парламентского контроля в России стало принятие Федерального закона от 7 апреля 2013 года № 77-ФЗ «О парламентском контроле» (далее – 77-ФЗ). Данный акт был призван стать системообразующим и базовым для разрозненных в настоящее время форм парламентского контроля. Закон устанавливает общие принципы осуществления парламентского контроля, перечень субъектов парламентского контроля, перечень форм парламентского контроля и т.п.

Однако названный 77-ФЗ не лишён существенных дефектов, которые в значительной степени препятствуют достижению его целей. Так, 77-ФЗ ограничивает круг субъектов парламентского контроля палатами Федерального Собрания, комитетами и комиссиями палат, членами Совета Федерации, депутатами Госдумы, парламентской комиссией по расследованию фактов и обстоятельств, послуживших основанием для проведения парламентского расследования, Счетной палатой Российской Федерации.

Надо отметить, что в первоначальном варианте законопроекта к кругу субъектов парламентского контроля также были отнесены законодательные (представительные) органы государственной власти, однако, после первого чтения были внесены изменения – по предложению Правового управления Аппарата Государственной Думы, в соответствии с заключением которого законодательные (представительные) органы субъектов РФ не являются парламентами, а потому не осуществляют парламентского контроля. С этим мнением нельзя согласиться, ведь правомочие осуществления парламентского контроля проистекает из представительской и законодательной функции любого парламента. Законодательные органы субъектов Федерации представляют население данного субъек-

екта и тоже должны иметь право осуществлять контроль за деятельностью исполнительной власти в своём субъекте, за исполнением законов субъектов федерации. Кроме того, федеральное законодательство предусматривает ряд контрольных полномочий законодательных (представительных) органов субъектов, например: заслушивание ежегодных отчётов высшего должностного лица субъекта Федерации о результатах деятельности высшего исполнительного органа субъекта РФ, утверждение программ социально-экономического развития субъекта РФ, выражение недоверия высшему должностному лицу субъекта РФ и иным должностным лицам, в назначении которых принимали участие; осуществление контроля за исполнением законов и бюджета субъекта РФ и т.д. Законодательство субъектов РФ также регламентирует такие классические институты парламентского контроля, как парламентское расследование, депутатский и парламентский запрос и т.д.

Названный 77-ФЗ указывает в числе субъектов парламентского контроля Счётную палату Российской Федерации. Вместе с тем не только Федеральное Собрание участвует в формировании данного органа. В соответствии с Федеральным законом о Счетной палате РФ аудиторы, Председатель Счётной палаты и его заместитель назначаются по представлению Президента Российской Федерации. Кроме того, контрольная деятельность Счётной палаты не ограничивается исполнениями поручений палат Федерального Собрания. Обязательному рассмотрению при формировании планов и программ Счётной палаты подлежат также запросы Президента РФ, Правительства РФ, органов государственной власти РФ, кроме того, Счётная палата может действовать по собственной инициативе. Представляется правомерным считать, что только при исполнении поручений Федерального Собрания Счётная палата выступает в качестве органа парламентского контроля.

Ещё одним серьёзным дефектом Федерального закона о парламентском контроле является закрытый перечень форм парламентского контроля. Представляется, что данный закон

должен носить лишь обобщающий, систематизирующий характер, а не пытаться охватить все институты парламентского контроля. Законодательство постоянно меняется и развивается, поэтому наличие закрытого перечня может оказать негативное воздействие на совершенствование парламентского контроля.

Кроме того, предлагаемый перечень не содержит ряд ныне существующих форм парламентского контроля, как, например, утверждение Госдумой программы Правительства. Данная форма парламентского контроля закреплена п. 145 Регламента Госдумы, в соответствии с которым, кандидат на должность Председателя Правительства представляет Госдуме программу основных направлений деятельности будущего Правительства, после чего депутаты могут задать ему соответствующие вопросы. По окончании данной процедуры депутаты могут принять решение о поддержке или отказе в поддержке соответствующей кандидатуры, таким образом, одновременно, одобряя или не одобряя представленную программу.

Закон также содержит нормы, регламентирующие уже существующие формы парламентского контроля, и вводит новые формы парламентского контроля. В частности, в соответствии с ч. 2 ст. 77-ФЗ на заседание палаты Федерального Собрания в рамках «правительственного часа» может быть приглашён аудитор Счётной палаты, возглавляющий соответствующее направление деятельности. Кроме того, в ч. 4 этой же статьи сказано, что комитеты и комиссии палат Федерального Собрания вправе приглашать федеральных министров и уполномоченных ими должностных лиц на заседания комитетов и комиссий палат Федерального Собрания. При этом закон ограничивает круг проблем, которые могут обсуждаться в рамках «правительственного часа», вопросами эффективности использования средств федерального бюджета, а также достижения целевых показателей, утверждённых в государственных программах. Данное положение необоснованно сужает круг вопросов, которые могут быть затронуты на «правительствен-

ном часе», например, парламентарии не будут иметь возможности задавать вопросы, касающиеся каких-либо происшествий, дискредитирующих работу исполнительной власти в глазах населения.

К новым институтам парламентского контроля, указанным Законом, относится, прежде всего, участие представителей палат Федерального Собрания в работе правительственной комиссии по расследованию причин возникновения обстоятельств чрезвычайного характера и ликвидации их последствий. Однако представители привлекаются к работе комиссии только по решению Председателя Правительства. Такое положение вполне может превратить данную норму в «спящую» — ведь очевидно, что в некоторых ситуациях привлечение сторонних участников может быть не в интересах Правительства. Кроме того, никак не прописана процедура постановки вопроса об участии представителя палат в правительственной комиссии перед Председателем Правительства. Даже если Председатель Правительства согласится привлечь представителя палаты парламента к работе в комиссии, влияние такого участия сомнительно. В соответствии с ч. 4 ст. 12 Закона представитель палаты, участвовавший в работе комиссии, представляет отчёт об итогах деятельности комиссии на заседании профильного комитета соответствующей палаты. В случае выявления неполноты информации о причинах возникновения обстоятельств, послуживших поводом к расследованию и ликвидации их последствий, профильный комитет вправе направить данную информацию Председателю Правительства либо соответствующему государственному органу или должностному лицу. При этом в Законе не прописано, каким образом адресат должен реагировать на такое сообщение.

Ещё одной новацией является прописанная в ст. 10 Закона о парламентском контроле обязанность членов наблюдательных советов в организациях, создаваемых Российской Федерацией на основе федеральных законов, являющихся представителями палат Федерального Собрания РФ, ежегодно

представлять отчёты о своей деятельности на заседаниях профильных комитетов палат Федерального Собрания.

Закон предусматривает несколько более широкое участие Госдумы в бюджетных правоотношениях, чем прежде. В соответствии с п. 3 ст. 11 федеральные органы исполнительной власти, ответственные за разработку государственных программ, Основных направлений бюджетной политики и Основных направлений налоговой политики РФ, не позднее чем за три недели до внесения соответствующих проектов на рассмотрение в Правительство представляют их в Госдуму для рассмотрения профильными комитетами. Заключение этих комитетов направляются в Правительство, однако, обязанности Правительства как-то на них реагировать не предусмотрено. Действенность данного института может быть обеспечена посредством привлечения общественного внимания к проблеме посредством проведения парламентских слушаний в Государственной Думе с участием Счётной палаты и соответствующих комитетов Совета Федерации.

Надо отметить, что различные дефекты присущи не только также и другим законам, затрагивающим вопросы парламентского контроля в России.

Например, в соответствии с Федеральным законом 2005 года предметом парламентского расследования могут быть факты и обстоятельства, имеющие негативные последствия для общества и государства, а именно: факты грубого или массового нарушения гарантированных Конституцией прав и свобод человека и гражданина; обстоятельства, связанные с возникновением чрезвычайных ситуаций техногенного характера и с негативными последствиями чрезвычайных ситуаций природного и техногенного характера. Таким образом, парламентское расследование носит экстренный характер, применяется лишь в самых крайних случаях. Данный перечень можно было бы расширить, например, включить такое основание, как совершение должностным лицом действий, не совместимых с его статусом, что, кстати, было предусмотрено предыдущим законопроектом.

Парламентское расследование может проводиться только совместной комиссией палат Федерального Собрания, формируемой на паритетных началах. Решения о возбуждении парламентского расследования и о составе комиссии оформляются постановлениями палат Федерального Собрания Российской Федерации и считаются принятыми, если за них проголосовало большинство от общего числа членов Совета Федерации и депутатов Государственной Думы соответственно. При этом если одна из палат не поддержала инициативу, парламентское расследование не проводится. Данные нормы фактически нейтрализуют Закон. С момента его принятия в 2005 году ни одного парламентского расследования так проведено и не было.

Итак, на основании всего вышеизложенного, можно резюмировать, что в целом, система парламентского контроля в России сложилась, однако законодательство избыточно нормами, нейтрализующими институты парламентского контроля. В этой связи Федеральное Собрание и его палаты в настоящий момент могут осуществлять эффективный парламентский контроль, лишь прибегая к политическим средствам давления.

§ 4. Проблемы сочетания парламентского и гражданского контроля

Как мы увидели из вышеизложенных параграфов, системы парламентского и гражданского контроля во многом имеют схожие цели и задачи, институты и парламентского, и гражданского контроля обычно носят рекомендательный характер.

В чем же проявляется сочетание указанных видов контроля в системе влияния на общественно-политические процессы и государство?

Будучи коллегиальным органом народного представительства, парламент в принципе имеет (должен иметь) наиболее тесные связи с обществом - из всех органов публичной власти.

В этой связи Федеральное Собрание – парламент Российской Федерации призван активно взаимодействовать с институтами гражданского общества, привлекать их к решению общегосударственных вопросов. Данный фактор проявляется в реальных связях парламентариев, особенно депутатов и фракций Государственной Думы, с политическими партиями, с различными непартийными общественными формированиями, которые начинаются уже в период, когда начинаются отбор и выдвижение кандидатов, избрание депутатов. Далее представители экспертного сообщества, общественных объединений регулярно участвуют в мероприятиях, проводимых палатами Федерального Собрания, их комитетами и комиссиями.

Это необходимо для законотворческого процесса, когда с помощью институтов гражданского общества совершенствуются проходящие в парламенте, особенно в Государственной Думе законопроекты. Это также требуется и в процессе парламентского контроля; не секрет, что исполнительная власть, в силу своей природы и исходя из своих интересов, стремится максимально ограничить контрольные полномочия палат Федерального Собрания, имеющие императивный характер; поэтому парламентарии в сильной степени используют каналы политического влияния на исполнительную власть, и в этом ощутимым ресурсом для них является апелляция к общественному мнению. Собственно, значительная часть институтов парламентского контроля фактически и ориентирована на привлечение общественного мнения – уже упоминавшиеся парламентские слушания, парламентское расследование, «правительственный час» и т.д.

Помимо привлечения к участию в процедурах парламентского контроля представителей гражданского общества, взаимосвязь парламентского и гражданского контроля также проявляется в неформальной возможности парламентариев воздействовать на субъектов общественного контроля в целях инициации отдельных мероприятий общественного контроля, таких, например, как общественный мониторинг, обще-

ственная проверка, общественная экспертиза, общественное обсуждение и общественные (публичные слушания).

Названные средства общественного контроля нашли отражение в Федеральном законе от 21 июля 2014 года «Об основах общественного контроля в Российской Федерации», содержащем главу 3 «Формы и порядок осуществления общественного контроля».

Так, согласно ст. 19 Закона вводится «*общественный мониторинг*». Он представляет собой постоянное (систематическое) или временное наблюдение за деятельностью органов государственной власти, органов местного самоуправления, государственных и муниципальных организаций, иных органов и организаций, осуществляющих в соответствии с федеральными законами отдельные публичные полномочия, осуществляемое субъектом общественного контроля.

Организаторами общественного мониторинга являются Общественная палата Российской Федерации, общественные палаты субъектов РФ, общественные палаты (советы) муниципальных образований, общественные наблюдательные комиссии, общественные инспекции, общественные объединения и иные негосударственные некоммерческие организации. Общественный мониторинг проводится публично и открыто с использованием информационно-телекоммуникационных систем, в том числе информационно-телекоммуникационной сети Интернет. Порядок проведения данного мероприятия и определения его результатов устанавливается организатором общественного мониторинга.

Субъектом общественного контроля по результатам проведения общественного мониторинга может быть подготовлен итоговый документ, который подлежит обязательному рассмотрению органами государственной власти, органами местного самоуправления, государственными и муниципальными организациями, иными органами и организациями, осуществляющими в соответствии с федеральными законами отдельные публичные полномочия. Итоговый документ, подготовленный

по результатам общественного мониторинга, обнаружится в соответствии с настоящим Федеральным законом, в том числе размещается в информационно-телекоммуникационной сети Интернет.

В зависимости от результатов общественного мониторинга его организатор вправе инициировать проведение общественного обсуждения, общественных (публичных) слушаний, общественной проверки, общественной экспертизы, а в случаях, предусмотренных законодательством Российской Федерации, иных общественных мероприятий.

В ст. 20 Закона дается характеристика такого средства общественного контроля как «*общественная проверка*» — она представляет собой совокупность действий субъекта общественного контроля по сбору и анализу информации, проверке фактов и обстоятельств, касающихся общественно значимой деятельности органов государственной власти, органов местного самоуправления, государственных и муниципальных организаций, иных органов и организаций, осуществляющих в соответствии с федеральными законами отдельные публичные полномочия, а также деятельности, затрагивающей права и свободы человека и гражданина, права и законные интересы общественных объединений и иных негосударственных некоммерческих организаций.

В отличие от общественного мониторинга, данная процедура, судя по всему, имеет более целенаправленный характер и касается конкретного органа, либо конкретных действий объектов общественного контроля. Организатор общественной проверки доводит до сведения руководителя проверяемого органа или организации информацию об общественной проверке, о сроках, порядке ее проведения и определения результатов. При этом срок её проведения не может превышать 30 дней. При подготовке общественной проверки ее организатор вправе направить в проверяемые орган или организацию запрос о предоставлении необходимых для проведения общественной проверки документов и других материалов.

Интересно, что помимо названных выше субъектов общественного контроля инициаторами данной процедуры согласно Закону могут быть Уполномоченный по правам человека в Российской Федерации, Уполномоченный при Президенте Российской Федерации по правам ребенка, Уполномоченный при Президенте Российской Федерации по защите прав предпринимателей, уполномоченные по правам человека, по правам ребенка, по защите прав предпринимателей, по правам коренных малочисленных народов в субъектах Российской Федерации.

Правда, следовало бы уточнить позиции субъектов, имеющих отношение к общественной проверке. Выше были названы тех, кто выступает, как говорит Закон, «инициаторами» общественных проверок, однако не совсем ясно, в какой мере их пожелания в части проведения общественной проверки обязательны, а главное – для кого? Далее Закон также употребляет понятие «организатор проверки». Не совсем ясно, будут ли это те же инициаторы либо иные, скажем так, инстанции проверки. Этот вопрос достаточно важен. В Законе имеется специальная ст. 21 «Права и обязанности общественного инспектора». Она определяет, что общественный инспектор – гражданин, привлеченный на общественных началах для проведения общественной проверки. И не совсем ясно, этот ли гражданин или совокупность таких граждан в качестве общественных инспекторов проводят общественную проверку? Или же организатором проверки является уполномоченный орган, а такие граждане лишь «соучаствуют» в ее проведении?

В любом случае позитивным является то, что согласно Закону общественный инспектор «при проведении общественной проверки пользуется необходимыми для ее эффективного проведения правами, установленными законодательством Российской Федерации, регулирующим порядок проведения общественных проверок в отдельных сферах государственного управления, в том числе правом получать информацию, необходимую для проведения общественной проверки, подготов-

ливать по результатам общественной проверки итоговый документ (заключение) и участвовать в его подготовке, а также высказывать особое мнение в итоговом документе».

Итоговый документ (заключение), представленный общественным инспектором организатору общественной проверки, должен содержать объективные, достоверные и обоснованные выводы о результатах общественной проверки, а также предложения и рекомендации. Общественный инспектор обязан сообщить организатору общественной проверки о наличии у общественного инспектора конфликта интересов, а также о любых попытках подкупа или давления на него. Информация об этом обнародуется в соответствии с настоящим Федеральным законом, в том числе размещается в информационно-телекоммуникационной сети «Интернет».

Закон также дает характеристику такому средству общественного контроля как «*общественная экспертиза*» (ст. 22) — она представляет собой основанный на использовании специальных знаний и опыта специалистов анализ и оценку актов, проектов актов, решений, проектов решений, документов и других материалов, действий (бездействия) объектов общественного контроля на предмет соответствия требованиям законодательства, а также соблюдения прав и свобод человека и гражданина, прав и законных интересов общественных объединений и иных негосударственных некоммерческих организаций.

Общественная экспертиза может проводиться по инициативе органов государственной власти и местного самоуправления, государственных и муниципальных организаций, иных органов и организаций, осуществляющих в соответствии с федеральными законами отдельные публичные полномочия. Инициаторами проведения общественной экспертизы также могут быть уполномоченные по правам человека, общественные палаты и иные субъекты общественного контроля.

В Законе имеется указание, что в случае, если проведение общественной экспертизы в соответствии с федеральным за-

конодательством является обязательным, организатор общественной экспертизы может привлечь на общественных началах к проведению общественной экспертизы специалиста в соответствующей области знаний (общественного эксперта) либо сформировать экспертную комиссию из общественных экспертов, имеющих соответствующее образование и квалификацию в различных областях знаний. Таким образом, отсюда следует, что в случаях, когда проведение общественной экспертизы не является обязательным, организатор общественной экспертизы не может привлекать соответствующих специалистов к её проведению, что явно является дефектом законодательного регулирования, поскольку полностью противоречит самой сути указанного института.

Срок проведения общественной экспертизы не может превышать сто двадцать дней со дня объявления о проведении общественной экспертизы, если иное не установлено федеральными законами.

Итоговый документ (заключение), подготовленный по результатам общественной экспертизы, должен содержать: 1) объективные, достоверные и обоснованные выводы общественных экспертов (экспертной комиссии) о соответствии или несоответствии акта, проекта акта, решения, проекта решения, документа или других материалов, в отношении которых проводилась общественная экспертиза, или их отдельных положений законодательству Российской Федерации, а также о соблюдении или несоблюдении прав и свобод человека и гражданина, прав и законных интересов общественных объединений и иных негосударственных некоммерческих организаций; 2) общественную оценку социальных, экономических, правовых и иных последствий принятия акта, проекта акта, решения, проекта решения, документа или других материалов, в отношении которых проводилась общественная экспертиза; 3) предложения и рекомендации по совершенствованию акта, проекта акта, решения, проекта решения, документа или других материалов, в отношении которых проводилась общественная экспертиза.

Итоговый документ (заключение), подготовленный по результатам общественной экспертизы, направляется 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 обнародуется в соответствии с настоящим Федеральным законом, в том числе размещается в информационно-телекоммуникационной сети Интернет.

Закон устанавливает процедуры таких институтов общественного контроля как общественное обсуждение и общественные (публичные) слушания. При реализации обеих процедур происходит широкое обсуждение общественно значимых вопросов и проектов различных документов. Разница в том, что общественные слушания проводятся в форме собрания, в то время как общественное обсуждение может происходить и через средства массовой информации, в том числе через Интернет.

Обе указанные процедуры проводятся с привлечением представителей различных профессиональных и социальных групп, в том числе лиц, права и законные интересы которых затрагивает или может затронуть решение, проект которого выносится на обсуждение или слушание.

Пожалуй, данные мероприятия наиболее значимы в плане взаимодействия с общественными структурами палат Федерального Собрания, законодательных органов власти субъектов РФ, представительных органов муниципальных образований. Кроме того, касательно общественных (публичных) слушаний Закон устанавливает, что они могут быть инициированы органами государственной власти и органами местного самоуправления в случаях предусмотренных законодательством Российской Федерации.

Представляется целесообразным предусмотреть в законодательстве возможность инициации общественных (публичных) слушаний палат Федерального Собрания РФ, предста-

вительными (законодательными) органами субъектов РФ, поскольку данная форма общественного контроля в наибольшей степени способствует обеспечению обратной связи между обществом и государством и способна органически дополнить различные мероприятия парламентского контроля.

Кроме того, общественные формирования могут использовать возможности депутатов по инициации отдельных процедур парламентского контроля в целях получения информации, необходимой для проведения общественного контроля.

Например, обращение граждан или общественных объединений, может побудить парламентариев воспользоваться такой формой контроля, как парламентский запрос и депутатский запрос.

Как известно, на федеральном уровне парламентский запрос принимается большинством голосов от общего числа депутатов Государственной Думы или членов Совета Федерации. Перечень лиц, которым может быть направлен запрос, включает в себя Председателя и членов Правительства, Генерального Прокурора, Председателя ЦИК, Председателя Банка России, руководителей иных федеральных органов государственной власти, а также органов субъектов Российской Федерации и органов местного самоуправления, а также руководителей государственных внебюджетных фондов.

У парламентариев может возникнуть потребность направить запрос руководителю государства, Президенту России, поэтому желательно его включение в перечень субъектов, которым может быть направлен парламентский запрос. Также целесообразным представляется включение в круг возможных адресатов организаций, предприятий и учреждений любых форм собственности. Деятельность любой организации, даже если эта организация не является государственной, может иметь особую значимость для государства и его интересов, поэтому парламент должен иметь возможность осуществлять парламентский контроль в отношении таких организаций.

В отличие от парламентского запроса депутатский запрос

носит индивидуальный характер, направляется парламентарием самостоятельно и не требует оглашения на заседании палаты. Ответ на такой запрос даётся в письменной форме в 30-дневный срок и подписывается тем должностным лицом, которому направлен запрос или лицом, временно исполняющим его обязанности. Инициатор запроса имеет право принимать непосредственное участие в рассмотрении поставленных им в запросе вопросов, в том числе на закрытых заседаниях соответствующих органов, однако, при этом не вмешиваясь в оперативно-розыскную, уголовно-процессуальную деятельность соответствующих органов.

Еще один аспект взаимодействия общества и представительных органов власти состоит в том, что представители общественности могут непосредственно принимать участие в работе палат Федерального Собрания, законодательных органов власти субъектов РФ, муниципальных депутатских собраний, в том числе и при осуществлении отдельных контрольных процедур.

Например, как уже говорилось, представители общественности приглашаются на заседания комитетов и комиссий Совета Федерации, Государственной Думы, на организуемые ими парламентские слушания. В случае проведения в палате «парламентского часа» для ответов на вопросы парламентариев приглашаются лица, определенные в законодательстве. Конечно, возможности участия представителей общественности в таких заседаниях скромнее. И все-таки они имеются – например, это могут быть члены Общественной палаты РФ, уполномоченные по защите прав человека, иные приглашенные лица от общественности.

Таким образом, между гражданским и парламентским контролем существует органическая взаимосвязь, обеспечивающая их взаимодействие в достижении единых целей. Это обоюдно повышает эффективность данных форм контроля.

**НАУЧНОЕ ИЗДАНИЕ
SCIENTIFIC EDITION**

**Актуальные проблемы развития
гражданского общества глазами молодых ученых
МОНОГРАФИЯ**

Под общ. ред. проф. С.А. АВАКЬЯНА

Исследование выполнено за счет гранта
Российского научного фонда (проект № 14-18-00168)

**Topical Issues of Civil Society's Development
through Young Scholars' Eyes
MONOGRAPH**

General editor Prof. S.A. Avakyan

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. 23,3. Тираж 500 шт.

Signed in print 20.11.2015.

Format 60x90/16. Offset paper.

23,3 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