

**Шустров Д.Г., Малютин Н.С. Концепция корректировки российского
конституционно-правового законодательства
в вопросе регулирования протестных отношений /
Под ред. к.ю.н. С.Н. Швердяева
М., Юридический факультет МГУ, НОЦ КИМС, 2013.**

- I. Введение.
- II. Законодательство о публичных мероприятиях.
- III. Законодательство о политических партиях и иных общественных формированиях.
- IV. Законодательство о референдуме.
- V. Избирательное законодательство.
- VI. Протестные отношений в деятельности органов государственной власти.
- VII. Библиография

I. Введение

С момента принятия многонациональным народом Российской Федерации всенародным голосованием Конституции Российской Федерации прошло двадцать лет¹. За это время в основном сложилась система конституционного законодательства, а также совокупность подзаконных актов регулирующих определённую группу общественных отношений (политические отношения) и развивающих, конкретизирующих положения Конституции Российской Федерации. Возникла солидная практика реализации конституционно-правовых норм, в том числе значительное число решений Конституционного Суда Российской Федерации. В центре всей российской конституционной системы стоит Конституция Российской Федерации, являясь её основой и ядром.

Конституция учредила Российскую Федерацию как демократическое федеративное правовое государство с республиканской формой правления (ч. 1 ст. 1), в котором человек, его права и свободы являются высшей ценностью, а признание, соблюдение и защита прав и свобод человека и гражданина – обязанность государства (ст. 2). Конституция провозгласила многонациональный народ Российской Федерации носителем суверенитета и единственным источником власти в Российской Федерации. Народ осуществляет свою власть непосредственно, а также через органы государственной власти и органы местного самоуправления. Референдум и свободные выборы являются высшим непосредственным выражением власти народа. Никто не может присваивать власть в Российской Федерации (ч. 1-3 ст. 3). Государственная власть в Российской Федерации осуществляется на основе разделения на законодательную, исполнительную и судебную. Органы законодательной, исполнительной и судебной власти самостоятельны (ст. 10). В Российской Федерации признается идеологическое многообразие. Никакая идеология не может устанавливаться в качестве государственной или обязательной. В Российской Федерации признаются политическое многообразие, многопартийность. Общественные объединения равны перед законом (ч. 1-4 ст. 13).

На развитие, конкретизацию этих и многих других основополагающих конституционных принципов направлено в частности конституционно-правовое

¹ Конституция Российской Федерации. Принята всенародным голосованием 12 декабря 1993 г. С учетом поправок, внесенных Законами РФ о поправках к Конституции РФ от 30 декабря 2008 г. № 6-ФКЗ, от 30 декабря 2008 г. № 7-ФКЗ // Российская газета. 2009. 21 января

законодательство в вопросе регулирования протестных отношений (конституционное законодательство о протестных отношениях).

Обращение к данной области правового регулирования далеко не случайно. Оно обусловлено тем, что в 2011-2013 годах, в контексте прошедших выборов, да и в настоящее время, в контексте продолжающегося протестного движения в России, увеличились в масштабах и участились случаи публичных массовых выступлений граждан, настроенных оппозиционно по отношению к доминирующим в органах власти политическим силам. Проявились существенные недостатки правового регулирования протестных отношений, в том числе отсутствие механизмов перевода уличного протеста в конструктивные переговоры и политическое действие, недостаток обратной связи протестующих и адресатов их протеста, а также неограниченность властей в выборе механизмов ответа на протесты.

Вместо того чтобы ликвидировать проявившиеся недостатки, власть пошла другим путём: были приняты законы или внесены тенденциозные изменения в существующие законы, регулирующие протестные отношения. По заявлению властей, данные законодательные инициативы были направлены на поддержание режима законности, общественного порядка, безопасности государства, защиты нравственности, а также прав, свобод и законных интересов человека и гражданина. Однако эти новеллы, наоборот, существенно ограничили права граждан Российской Федерации на свободу собраний, объединений, выражения мнения и т.д., а также ещё больше сузили возможности и пространство для действий оппозиционно (протестно) настроенных граждан и объединений.

Несовершенство правового регулирования протестных отношений и практики реализации существующих норм порождает многочисленные проблемы, в том числе не позволяет перевести открытый протест в мирное конструктивное русло переговоров политических акторов и поиска компромисса. Это предполагает необходимость совершенствования правового регулирования цивилизованного и мирного протекания протеста, а также механизмов разрешения возникающих конфликтов.

Динамика развития данной области конституционного законодательства показывает, что степень отражения в ней указанных конституционных принципов не отличается достаточной последовательностью, а отдельные положения нормативных правовых актов и практика их реализации достаточно вольно интерпретируют основополагающие конституционные начала политического процесса в Российской Федерации.

Одной из главных задач реформирования российского конституционно-правового законодательства в вопросе регулирования протестных отношений должен стать переход от ныне существующей в нашей стране управляемой демократии, то есть демократии, в которой участие граждан в управлении делами государства и общества носит номинальный характер, к конституционному идеалу демократии участия, то есть демократии, в которой граждане, непосредственно или через представителей, реально участвуют в управлении делами государства и общества, влияют на общественное и государственное развитие.

Всё это ставит вопрос о необходимости реформирования российского конституционно-правового законодательства в вопросе регулирования протестных отношений на качественно ином концептуальном уровне, в основе которого лежит выявление и обобщение многочисленных конкретных потребностей совершенствования законодательства о протестных отношениях.

1. Протестные отношения как вид конституционно-правовых отношений

События 2011-2013 годов, связанные с массовыми выступлениями граждан Российской Федерации и активизацией протестного движения в Российской Федерации, дают основание (которое, впрочем, существовало и ранее, однако не было столь явным и

актуальным) для выделения среди общественных отношений, регулируемых нормами конституционного права, такого их вида как протестные отношения.

Протестные отношения представляют собой разновидность общественных отношений. Они складываются между людьми, придерживающихся разных взглядов на конкретные явления, события, процессы. Поэтому протестные отношения являются результатом проявления людьми протеста по отношению к чему-либо или кому-либо. Протест же является определённой реакцией на конкретные явления, события, процессы.

«Протестными, – полагает С.А. Авакьян, – следует считать общественные отношения, возникающие в связи с выражением самостоятельной позиции участника соответствующего отношения, означающей выступление против позиции других участников данного общественного отношения»².

Протестные отношения, также как и порождающие их протесты, могут возникать в разных сферах общественной жизни: политической, экономической, социальной, духовной (культурной). Сообразно этому протестные отношения и протесты могут быть политическими, экономическими, социальными, духовными (культурными). Очевидно, что протестные отношения и протесты разного вида отличаются друг от друга сферой своего проявления, однако они взаимосвязаны между собой и легко могут перетекать (перерастать) друг в друга. Культурный протест легко может стать социальным, а социальный протест экономическим и т.д. И, безусловно, каждый из видов протестных отношений и протестов, в случае их эскалации и интенсивности, а также в связи с осуществлением власти, могут стать политическим протестом и политическими протестными отношениями.

Протестные отношения, будучи общественными отношениями, с целью их упорядочения могут быть урегулированы нормами права. Будучи урегулированы правом, протестные отношения становятся протестными правоотношениями, складывающимися между субъектами права (участниками данных правоотношений), интересы которых гарантированы и защищены нормами права.

Политические протесты и политические протестные отношения регулируются нормами конституционного права. Будучи ими урегулированы, они становятся конституционно-правовыми протестными отношениями.

Конституционно-правовые протестные отношения (протестные отношения) обладают всеми характерными особенностями и свойствами, присущими конституционно-правовым отношениям. Поэтому к наиболее общей характеристике протестных отношений вполне применимо известное определение конституционно-правовых отношений, данное одним из их исследователей: это «общественные отношения, составляющие основы полновластия... народа и возникающие в процессе осуществления принадлежащей народу государственной власти»³.

Протестные отношения, регулируемые нормами конституционного права, по своей природе являются политическими отношениями, как и все общественные отношения, составляющие предмет регулирования конституционного права как отрасли права и отрасли законодательства. Это означает, что протестные отношения связаны с осуществлением народом своей власти, участием граждан в управлении делами государства и развитием гражданского общества.

С точки зрения объекта регулирования, протестные отношения, регулируемые нормами конституционного права, относятся и связаны едва ли не со всеми видам конституционно-правовых отношений, а именно: отношениями, связанными с основами конституционного строя, в том числе по принадлежности и осуществлению народом своей

² Авакьян С.А. Демократия протестных отношений: конституционно-правовое измерение // Конституционное и муниципальное право. 2012. № 1.

³ Советское государственное право. Учебник. 2-е изд. / Под ред. проф. С.С. Кравчука. С. 17. (автор: проф. С.С. Кравчук).

власти посредством форм непосредственной и представительной демократии; связанными с основами правового статуса человека и гражданина, в том числе по реализации гражданами своих публично-политических прав и свобод; связанными с порядком и способами формирования органов государственной власти и местного самоуправления; связанными с принципами организации и механизмами деятельности органов государственной власти и местного самоуправления.

Протестные отношения обособляются внутри конституционно-правовых отношений (общественных отношений, регулируемых нормами конституционного права) по функциональному признаку, охватывая те виды конституционно-правовых отношений или отдельные (конкретные) отношения, которые связаны или включают в своё содержание выражение протеста. Поэтому протестные отношения не являются качественно новым видом конституционно-правовых отношений, доселе не существовавшим, а являются обобщением, охватывают существующие отдельные виды конституционно-правовых отношений, взятых под определённым углом зрения – связь с выражением протеста, разрешением возникающих между субъектами протестных отношений конфликтов и споров, поиском компромиссного решения существующих проблем. Целый ряд конституционно-правовых отношений включает в своё содержание протестные отношения, имеет связь с разрешением конфликтов и споров. Например, отношения связанные с реализацией народов своей власти посредством институтов непосредственной демократии: отношения связанные с проведением выборов, референдума, отзыва, подачи обращений, проведением массовых мероприятий и т.п. Или, отношения связанные с созданием и деятельностью общественных объединений и особенно политических партий. Или, отношения связанные с взаимоотношением между отдельными органами власти, внутрипарламентскими формами разрешения конфликтов, судебным разрешением споров. В каждой из указанных групп отношений наличествует элемент протестных отношений, что позволяет выделить и обособить протестные отношения в рамках существующих видов конституционно-правовых отношений. Можно сказать и наоборот, что протестные отношения включаются, входят в состав иных конституционно-правовых отношений в качестве их составной части.

Протестные отношения могут складываться не только между гражданами и/или их объединениями, или гражданами и/или их объединениями и властью, но также между самими обличёнными властью субъектами. Власть народа продолжается в органах власти, реализующих народную власть в представительной форме. Поскольку народные представители отражают интересы не только всех избирателей, но и конкретной политической платформы, а значит и сочувствующих ей граждан, постольку протестные отношения могут проникать в органы власти, зеркально отражаться, проявляться в деятельности органов власти (в первую очередь представительных органов).

Протестные отношения имеют своё предметное содержание. Например, С.А. Авакьян указывает на следующие «протестные шаги» в политической сфере:

- выражение несогласия с действиями органов публичной власти и их должностных лиц в широком диапазоне - от общей линии их работы до конкретных мер по размещению бытовых и производственных объектов, недостаточного информирования населения о своей деятельности, неиспользования или формального использования конституционно-общественных институтов (например, публичных слушаний) и т.п.;

- выступление против законов и иных нормативных правовых актов как предпосылки последующих действий органов публичной власти;

- критика и иные формы неподдержки кандидатов в депутаты, на выборные должности;

- отказ в поддержке, доверии тем или иным политическим партиям, политическим движениям и иным объединениям, участвующим в политической жизни общества, - посредством активных и пассивных действий;

- всевозможные средства протеста в парламентском процессе, в том числе публичные критические высказывания против оппонентов, их шагов, законопроектов и т.п.;

- негативная оценка созданного в стране или на определенной территории публичного режима (включая отсутствие порядка, безопасности личности, плохую работу правоохранительных органов, коррупцию и т.д.);

- критика существующего в стране конституционного строя - либо только в негативных доводах, либо же с предложениями, направленными на его реформирование или замену на другой конституционный строй»⁴.

Обобщая сказанное, можно дать следующее определение протестных отношений.

Протестные конституционно-правовые отношения (протестные отношения) – это общественные отношения политического характера (политические отношения), регулируемые нормами конституционного права, складывающиеся между гражданами и/или их объединениями, между гражданами и/или их объединениями и органами власти, а также между или внутри самих органов власти, возникающие в процессе осуществления принадлежащей народу власти и связанные с цивилизованным и мирным выражением протеста, разрешением возникающих между субъектами протестных отношений конфликтов и споров, поиском компромиссного решения существующих проблем.

2. Конституционное законодательство о протестных отношениях как сквозной институт конституционного законодательства и составной характер конституционного законодательства о протестных отношениях

Внутри такой целостной отрасли законодательства как конституционное законодательство⁵ неминуемы процессы внутренней структуризации объёмного нормативного материала с логическим подразделением его на определённые структурные единицы конституционного законодательства, то есть на отдельные подотрасли, институты, подинституты, акты, нормы конституционного законодательства.

Все эти структурные единицы конституционного законодательства находятся в системном единстве, имеют внутренние взаимосвязи и взаимодействия в рамках правового регулирования.

Конституционное законодательство о протестных отношениях является составной частью конституционного законодательства. Оно представляет собой структурную единицу системы конституционного законодательства, выделяемую на основе функционального признака.

Конституционное законодательство о протестных отношениях представляет собой сквозной институт конституционного законодательства, то есть совокупность конституционно-правовых норм, регулирующих однородную группу общественных отношений – протестные отношения, выделенный из сложившихся структурных единиц (подотраслей, институтов, подинститутов, актов, норм) конституционного законодательства на основе функционального признака. Таким функциональным признаком является нормативное регулирование отдельного вида конституционно-правовых отношений – протестных отношений.

Конституционное законодательство о протестных отношениях является, если так можно выразиться, «составным», хотя ему свойственна определённая предметная целостность. Конституционное законодательство о протестных отношениях включает в себя нормы, акты, подинституты сложившихся подотраслей и институтов конституционного законодательства. Можно сказать и наоборот, что нормы, акты,

⁴ *Авакьян С.А.* Демократия протестных отношений: конституционно-правовое измерение // Конституционное и муниципальное право. 2012. № 1.

⁵ Подр. см.: Конституционное законодательство России / Под ред. Ю.А. Тихомирова. М.: Городец, 1999. С. 10-56 (автор: проф. Ю.А. Тихомиров).

подинституты конституционного законодательства о протестных отношениях, как сквозной институт конституционного законодательства, «насквозь пронизывают», включаются в содержание сложившихся подотраслей и институтов конституционного законодательства.



Сквозной институт конституционного законодательства выделяется прагматично, с целью более последовательного регулирования ряда отдельных общественных отношений – протестных отношений. Его обособление обуславливается также и актуальностью соответствующей сферы общественных отношений для конкретного этапа общественного развития.

Более того, конструкция сквозного института конституционного законодательства является не просто теоретической, научной концепцией, но также может проявлять и свою практическую пользу. Так, при внесении изменений в целый ряд нормативных правовых актов, регулирующих определённые общественные отношения (в нашем случае – протестные отношения), законодателем будет использоваться как раз конструкция сквозного института конституционного законодательства. Она позволит сконцентрировать в рамках единого акта, регулирующего данную группу общественных отношений, совокупность тематически (объектно) однородных норм, вносящих изменение в целый ряд законов.

Подобное выделение отнюдь не волюнтарно, но основывается на объективной логике взаимосвязи и взаимодействия между отдельными элементами – структурными единицами конституционного законодательства, составляющими единой системы конституционного законодательства. Поскольку между структурными единицами конституционного законодательства существует взаимосвязь и взаимодействие, ничто не мешает объединить ряд этих структурных единиц или их определённых (более мелких вплоть до нормы) элементов в составную структурную единицу конституционного законодательства – сквозной институт конституционного законодательства.

Именно таким институтом конституционного законодательства является, если выразаться научно, конституционное законодательство о протестных отношениях, то есть совокупность конституционно-правовых норм, регулирующих определённые общественные отношения, а именно протестные отношения.

Указание на конституционно-правовой характер законодательства о протестных отношениях ограничивает область анализа именно конституционно-правовой сферой, оставляя за пределами анализа уголовно-правовые, административно-правовые и прочие аспекты законодательства о протестных отношениях, которые, вне всякого сомнения, наличествуют.

Однако стоит признать, что законодательство о протестных отношениях можно строить и как комплексную структурную единицу законодательства (комплексный

правовой институт), то есть как совокупность норм права, входящих в состав различных отраслей законодательства (конституционного, уголовного, административного и т.д.), но регулирующих взаимосвязанные родственные отношения – протестные отношения. Согласимся со справедливым замечанием Е.А. Суханова о том, что «отрасль права, как давно известно, представляет собой совокупность однородных по природе юридических норм, тогда как отрасль законодательства состоит из законов и других нормативных актов. Последние никогда не бывают «стерильно чистыми», содержащими нормы исключительно какой-либо одной отрасли права, поскольку при их подготовке и принятии законодатель менее всего озабочен решением вопроса о том, к какой отрасли права ученые-юристы впоследствии отнесут тот или иной нормативный акт»⁶.

3. Основополагающие принципы конституционно-правового регулирования протестных отношений

В основе конституционно-правового регулирования протестных отношений лежит ряд принципов, соблюдение которых должно служить основой и гарантией цивилизованного и мирного протекания протестных отношений:

Во-первых, конституционность. Конституционно-правовое регулирование протестных отношений и применение конституционно-правового законодательства о протестных отношениях должно основываться на принципах и ценностях, провозглашённых в конституции. Конституционные основы протестных отношений являются непоколебимыми, они обязывают как законодателя, так и правоприменителя, а также и самих протестующих;

Во-вторых, протест является сопутствующим и даже необходимым атрибутом современного демократического, плюралистического гражданского общества и государства. Цивилизованный и мирный протест может играть конструктивную роль, являясь своего рода средством непосредственного осуществления власти народом в ситуации, когда другие (более институционализированные) способы не срабатывают;

В-третьих, протестные отношения должны иметь цивилизованный и мирный характер, должны существовать на основе принципа: «протест не как самоцель, но как средство»;

В-четвёртых, стабильность. Конституционно-правовое регулирование протестных отношений должно быть стабильным. Известно, что конституционно-правовое регулирование политических отношений, разновидностью которых и являются протестные отношения, отличается политической нестабильностью, то есть подвержено изменениям под влиянием политического фактора в интересах обладателя власти с целью поддержания своего политического господства. Это в полной мере относится к конституционно-правовому регулированию протестных отношений;

В-пятых, законность применения конституционно-правового законодательства о протестных отношениях органами исполнительной власти. Органы исполнительной власти обязаны применять нормы конституционно-правового законодательства о протестных отношениях разумно, не допуская неопределённости и расширительного толкования запретов в отношении протестов;

В-шестых, конституционно-правовое регулирование протестных отношений должно основываться на фундаментальном конституционном принципе равенства.

В-седьмых, при правовом регулировании протестных отношений должно исходить из принципа политического плюрализма, согласно которому в обществе существуют разнообразные взгляды и каждый из них имеет абсолютно равное право на уважение;

⁶ Суханов Е.А. О Концепции развития гражданского законодательства Российской Федерации // Вестник гражданского права. 2010. № 4.

В-восьмых, ограничение прав граждан на выражение протеста возможны лишь при соблюдении критериев пропорциональности, необходимости, соразмерности, разумности;

В-девярых, права граждан на выражение протеста должны осуществляться ими добросовестно и надлежащим образом, исключая возможные злоупотребления правом.

4. Подходы к концептуальному реформированию конституционно-правового законодательства в сфере протестных отношений

Когда речь заходит о корректировке законодательства в какой-либо области, сфере правового регулирования, то сразу стоит определиться с тем, что же является побудительным мотивом, движущим фактором к такого рода процессам.

Таковыми факторами могут быть как внешние по отношению к области законодательства факторы – значительные социально-экономические изменения в развитии государства, динамика политического процесса, появление новых общественных отношений, так и внутренние по отношению к области законодательства факторы – пробелы и дефекты в текстах нормативных правовых актов, проблемы реализации отдельных норм и институтов, отсутствие стабильности в правовом регулировании и т.д.

Существует два основополагающих концептуальных подхода к реформированию конкретной области законодательства, в частности конституционно-правового законодательства в сфере протестных отношений.

С точки зрения первого подхода требуется глобальное изменение всех нормативных правовых актов, регулирующих данную сферу общественных отношений, вплоть до принятия нового правового регулирования, то есть новых нормативных правовых актов, построенных на совершенно иной концептуальной основе.

С точки зрения второго подхода требуется лишь корректировка, изменение ряда действующих норм, в то время как принятие нового нормативного правового акта не требуется.

Первый подход должен быть применён в том случае, когда существующее правовое регулирование не отвечает предъявляемым к нему требованиям. Поэтому необходимо принять абсолютно новый акт, регулирующий общественные отношения на принципиально иной основе.

Второй подход является более прагматичным и подходит к такого рода изменениям, которые могут быть реализованы на существующей концептуальной основе.

Если необходимые изменения, влекущие корректировку законодательства, будут достаточно крупными, так сказать глобальными, в существующем конституционно-правовом масштабе, то они могут повлечь внесение изменений (поправок) в текст действующей конституции, а то и поставить вопрос о необходимости её пересмотра и принятия новой. Такие случаи, конечно же, носят исключительный характер.

5. Состав конституционно-правового законодательства в сфере протестных отношений

Поскольку конституционно-правовое законодательство в сфере протестных отношений является сквозным институтом конституционного законодательства, в его состав будут включаться отдельные нормы, акты, подинституты, институты конституционного законодательства, выделенные исходя из предметного содержания регулируемых ими отношений – протестных отношений. Таким образом, состав конституционно-правового законодательства в сфере протестных отношений образуют нормы, акты, подинституты, институты, имеющие своим предметом выражение протеста, разрешение возникающих между субъектами протестных отношений конфликтов и споров, поиск компромиссного решения существующих проблем.

Обозначим акты, которые входят в состав конституционно-правового законодательства в сфере протестных отношений:

Во-первых, законодательство о публичных мероприятиях, являющееся протестным в собственном смысле слова. Законодательство о публичных мероприятиях полностью входит в состав конституционно-правового законодательства в сфере протестных отношений;

Во-вторых, законодательство об обращениях граждан, которое также полностью входит в состав конституционно-правового законодательства в сфере протестных отношений;

В-третьих, законодательство о свободе выражения мнений входит в состав конституционно-правового законодательства в сфере протестных отношений в той мере, в какой им регулируется протестное выражение мнения;

В-четвёртых, законодательство о политических партиях и иных общественных формированиях входит в состав конституционно-правового законодательства в сфере протестных отношений в той мере, в какой общественные объединения, конечно в первую очередь политические партии, служат целям выражения и продвижения гражданами своих интересов, в том числе протестных;

В-пятых, законодательство об институтах непосредственной демократии обеспечивает гражданам не просто возможность выразить свои протестные настроения, но и подкрепить их своим властным решением, принимаемым непосредственным образом;

В-шестых, избирательное законодательство также содержит целый ряд институтов, с помощью которых граждане могут не просто выразить свои протестные отношения, но и отразить их в составе представительных органов власти;

В-седьмых, нормативные правовые акты, регулирующие протестные отношения в деятельности органов государственной власти, входят в состав конституционно-правового законодательства в сфере протестных отношений в той мере, в какой они закрепляют механизмы выражения протеста, разрешение возникающих между субъектами протестных отношений конфликтов и споров, поиск компромиссного решения существующих проблем.

6. Структура концепции корректировки российского конституционно-правового законодательства в вопросе регулирования протестных отношений

Для изложения концепции корректировки российского конституционно-правового законодательства в вопросе регулирования протестных отношений предлагается в качестве структуры концепции взять за основу ряд вышеперечисленных областей законодательства, составляющих конституционно-правовое законодательство в сфере протестных отношений. Поэтому последующее изложение материала будет подразделено на пять частей, каждая из которых будет посвящена определённой области конституционно-правового законодательства в сфере протестных отношений, так мы выделяем: 1) законодательство о публичных мероприятиях; 2) законодательство о политических партиях и иных общественных формированиях; 3) законодательство о референдуме; 4) избирательное законодательство; 5) законодательство в связи с протестными отношениями в деятельности органов государственной власти.

II. Законодательство о публичных мероприятиях

Как уже было отмечено выше, идея нормативного закрепления протестных отношений в действующем конституционном законодательстве обусловлена, прежде всего, усилением эффективности инструментов политического протеста с точки зрения их конструктивного влияния на развитие политико-правовой ситуации в стране.

Размышляя над конституционно-правовой сущностью политического протеста, следует, прежде всего, обратиться к обозначенным выше основополагающим принципам, среди которых конструктивный характер протеста. И действительно, значимость данного института обусловлена тем, что он представляет возможность гражданам и/или их объединениям, а также иным участникам конституционно-правовых отношений высказывать собственные мнения, суждения относительно реализуемой государственной политики в том или ином вопросе. Более того, высказывая данное суждение, его субъект рассчитывает на адекватное реагирование со стороны субъектов, реализующих данную политику. Такое реагирование может быть выражено в рассмотрении обращения и даче квалифицированного и мотивированного ответа; в учете мнения; в пересмотре ранее принятого решения на основании высказанного общественного мнения и т.д.

Как показала практика последних лет, наиболее эффективным способом выражения общественного негодования проводимой государственной политикой стали многочисленные акции протеста, квалифицируемые с юридической точки зрения не иначе как публичные мероприятия (митинги, шествия, «народные гуляния» и т.д.)⁷. Такая же позиция выражена и в докладе широко известной организации Amnesty International. «Результаты парламентских выборов, состоявшихся в декабре 2011 года, спровоцировали в Москве и регионах страны одни из самых массовых акций протеста за последние годы. Правящая партия «Единая Россия» объявила о победе, однако оппозиционные группы поставили результаты под сомнение. Отовсюду поступала информация о фальсификации выборов, и в последовавшие за выборами недели десятки тысяч россиян вышли на улицы...»⁸. Именно поэтому анализ изменения существующего законодательства мы начнем именно с этой категории. Если вести речь о концептуальном реформировании законодательства в данной сфере, то в качестве основных направлений реформы следует выбрать демократизацию процедуры проведения публичных мероприятий (устранение неадекватных бюрократических процедур; ослабление ответственности за нарушение процедур и т.д.) и повышение конструктивности данных мероприятий.

В современной политико-правовой действительности особое значение приобрел афоризм: «Каждый человек имеет право на собственное мнение — при условии, что оно совпадает с нашим». К сожалению, в последнее время все сатирическое его содержание стало подменяться вполне прямым толкованием смысла. Между тем, содержание права граждан собираться мирно и без оружия (как оно сформулировано в статье 31 Конституции Российской Федерации) представляет собой возможность свободно высказывать свою позицию, которая, скорее всего, не соответствует мнению большинства или входит с ним в противоречие. Конечно, нельзя исключать и того, что мирные акции будут использованы для публичного отражения мнения большинства, которого придерживаются и участники конкретного мероприятия. Но все-таки исторически общественно-политические свободы формировались именно для выражения позиций меньшинства, как средства его влияния на власть, государство, общество, той же цели они служат и в наши дни.

Право граждан собираться мирно и без оружия лежит в основе любой функционирующей демократической системы. Право на свободу собраний, а также ограничения этого права четко изложены в статье 11 Европейской конвенции по правам человека и в Копенгагенском документе ОБСЕ 1990 года. Большинство национальных конституций или основных законов повторяет эти документы или устанавливает

⁷ См. например: *Авакьян С.А.* Демократия протестных отношений: конституционно-правовое измерение // Конституционное и муниципальное право. 2012. №1. С. 8-9; *Он же* Свобода общественного мнения и конституционно-правовые гарантии ее осуществления // Конституционное и муниципальное право. 2013. № 1. С. 12-14.

⁸ Доклад Amnesty International 2012 «Свобода в опасности: ограничение свободы выражения мнений, собраний и объединений в России» // <http://amnesty.org.ru/sites/default/files/Russia-report-2012.pdf>

аналогичные принципы⁹. Такой подход соотносится с существующими европейскими стандартами в области прав и свобод человека. В частности, Европейский Суд по правам человека в решении по делу «Баранкевич против России»¹⁰ напоминает: «что право на мирные собрания, закрепленное в статье 11 – фундаментальное право в демократическом обществе и, также как и право на свободу мысли, совести и религии, является основой такого общества (...). Как неоднократно заявлялось в постановлениях Суда, демократия является основополагающим принципом устройства европейского общества, а Конвенция призвана развивать и поддерживать идеалы и ценности демократического общества. Демократия, подчеркнул Суд, является единственной политической моделью, предусмотренной Конвенцией и единственной моделью, совместимой с ней. Исходя из формулировки второго параграфа статьи 11 (...), единственной необходимостью, способной оправдать вмешательства в любые права, указанные в этих статьях, является обстоятельство, о котором можно утверждать, что оно возникло «из необходимости в демократическом обществе (...). Право на свободу собраний распространяется как на закрытые собрания, так и на митинги на главных улицах, также как и на демонстрации и общественные шествия; в дополнение, таким правом пользуются индивидуальные участники собраний и те, кто их организует (...). Государства должны воздерживаться от применения произвольных мер, которые могут повлиять на мирное проведение собраний (...)».

Следует отметить, что реформирование законодательства о публичных мероприятиях в Российской Федерации уже началось. При этом начало данного процесса небезосновательно связывают именно с усилением протестных настроений в обществе и активном использовании публичных мероприятий в качестве инструмента воздействия на господствующую политическую элиту. Последнее изменение на сегодняшний день – это подписанный Президентом РФ Федеральный закон № 65-ФЗ от 8 июня 2012 года «О внесении изменений в Кодекс Российской Федерации об административных правонарушениях и в Федеральный закон «О собраниях, митингах, демонстрациях, шествиях и пикетированиях». Данная поправка вызвала огромный общественный резонанс, так как ограничения и ответственность за нарушения заставляют задуматься – осталось ли у граждан данное право?

Говоря о реформировании данной сферы отношений, необходимо обратить внимание на процедуру проведения публичных мероприятий, так как именно ее законодательное регулирование позволяет сделать вывод о потенциальной эффективности данного института в протестных отношениях.

Неотъемлемой частью проведения публичного мероприятия является его организация. Организатором могут быть один или несколько граждан Российской Федерации, достигшие возраста 18 лет (в случае собрания и митинга – 16 лет), политические партии, другие общественные и религиозные объединения (либо их подразделения). Но особый интерес представляет положение, запрещающее отдельным категориям граждан выступать в качестве организатора. *Во-первых*: в качестве одной из характеристик лица, исключающих его возможность выступать в качестве организатора, закон называет его недееспособность по признанию суда, а также содержание в местах лишения свободы. *Во-вторых*: не могут выступать организаторами политические партии, общественные и религиозные объединения, деятельность которых приостановлена или запрещена. И, наконец, *в-третьих*: нововведением является запрет быть организатором лицу, имеющему неснятую или непогашенную судимость за преступления против основ конституционного строя и безопасности государства или общественной безопасности и общественного порядка либо два и более раз привлекавшемуся к административной

⁹Руководящие принципы по свободе мирных собраний // Опубликовано Бюро ОБСЕ по демократическим институтам и правам человека (БДИПЧ) 2011 год

¹⁰Решение ЕСПЧ, Баранкевич против России, от 26 июля 2007, п. 24 и 25

ответственности за правонарушения (по определенным составам), в течение срока, когда лицо считается подвергнутым административному наказанию.

И если первые две категории вне всяких сомнений имеют под собой логическое обоснование, то нововведение касательно административной ответственности вызывает определенные возражения.

Во-первых, не вполне понятна логика введения данного запрета. Закрепляя возможность ограничения конституционного права, Конституция РФ устанавливает также требования допустимости и соразмерности такого ограничения. В ситуации с проведением публичного мероприятия законодатель, опираясь на административную практику, формулирует презумпцию виновности лица в потенциальном нарушении общественного порядка и т.д. Вряд ли такая ситуация представляется уместной в демократическом и правовом государстве. Более того, данная норма предусматривает усиление ведомственного контроля за гражданами.

Во-вторых, установив данное ограничение, законодатель, тем самым, ввел рецидив в административном праве, что просто незнакомо российской правовой системе.

В-третьих, интересно, что похожая норма предлагалась в 2010 году, но тогда на данный законопроект было наложено президентское вето.

Неясность в этом вопросе частично устранил Конституционный Суд в своем постановлении от 14 февраля 2013 года № 4-П, где в первом пункте решения указал, что данная норма не препятствует организатору обращаться с просьбами об организации публичного мероприятия к иным гражданам, политическим партиям, другим общественным объединениям и религиозным объединениям (их региональным отделениям и иным структурным подразделениям) и не лишает его возможности принимать участие в публичных мероприятиях, в том числе в качестве лица, уполномоченного организатором публичного мероприятия выполнять распорядительные функции по его организации и проведению¹¹. При этом даже некоторые из судей отметили некоторую политизированность установления данных ограничений путем исключительно федеральных механизмов¹².

В этой связи, учитывая существующую практику «административного произвола», а также обращая особое внимание на коррупциогенный характер данной формулировки, предлагается исключить ее из действующего законодательства по причине неэффективности, а также по причине установления дополнительных и несоразмерных ограничений конституционного права собираться мирно и без оружия (статья 31 Конституции РФ).

Отдельно хотелось бы обратить внимание на обязанность организатора в отношении соблюдения нормы предельной заполняемости территории – как уже было сказано выше, это связано с проблемой доступности публичного мероприятия. Особый интерес в данном вопросе вызывает законодательное установление ответственности для организатора в случае превышения заявленной численности участников публичного мероприятия. По данному вопросу также имел место запрос в Конституционный Суд РФ. Постановлением № 4-П от 14.02.2013 Суд признал эту норму конституционной, так как она предполагает использование организатором всех его возможностей по недопущению нарушения количества участников, указанных в уведомлении, а также наступление ответственности только в том случае, если нарушение указанного в уведомлении количества участников

¹¹ См. подробнее: Постановление Конституционного Суда РФ от 14.02.2013 N 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" // Собрание законодательства РФ, 25.02.2013, N 8, ст. 868

¹² См. Подробнее: Особое мнение судьи Конституционного Суда Российской Федерации В.Г. Ярославцева в отношении Постановления Конституционного Суда РФ от 14.02.2013 N 4-П // "Вестник Конституционного Суда РФ", N 4, 2013

обусловлено действием (бездействием) организатора.

Однако, думается, позиция Конституционного Суда не снимает проблемы, поскольку у организатора все равно остается обязанность доказывания того, что он *сделал все* для того, чтобы заявленное число участников не было превышено. На наш взгляд в этой ситуации уместно говорить об установлении ответственности без вины, что само по себе выглядит достаточно странно в контексте реализации фундаментального конституционного права. Более того, вполне серьезные сомнения вызывает сам факт установления какой-либо ответственности за превышение лимита участников мероприятия. И действительно, цель проводимого публичного мероприятия – высказать собственное мнение (зачастую оппозиционное), заявить протест господствующему мнению, привлечь общественный интерес к обсуждаемой проблеме. Таким образом, стихийное вовлечение граждан для участия в публичном мероприятии – это и есть одна из основных его задач. Следовательно, мы сталкиваемся с парадоксальной ситуацией: по сути, ответственность устанавливается за саму реализацию идей, заложенных в институте публичных мероприятий. То есть, законодатель сделал все, чтобы дезавуировать «протестный потенциал» данных мероприятий. «ЕСПЧ подчёркивает, что публичным органам необходимо проявлять определённую степень терпимости в отношении беспокойства, которое неизбежно влекут за собой демонстрации¹³. Отказ в согласовании мероприятия лишь по причине, например, возможного нарушения дорожного движения в соответствии с ЕКПЧ не допускается. В ответ на такое беспокойство власти должны предпринимать лишь необходимые и соразмерные шаги и не вводить ограничений, лишаящих смысла саму свободу мирных собраний.»¹⁴.

Как отмечает движение Amnesty International в своем докладе «На государствах лежит позитивное обязательство обеспечивать проведение мирных собраний таким образом, чтобы участники не опасались насилия в свой адрес. Поэтому, во избежание насилия и необходимости применения силы, правоохранительные органы обязаны отдавать приоритет использованию таких методов, как мирное урегулирование споров, убеждение, переговоры и медиация до и во время проведения мероприятий¹⁵. Международные стандарты требуют от полиции использовать ненасильственные средства прежде чем прибегать к применению силы¹⁶. «Основные принципы применения силы и огнестрельного оружия должностными лицами по поддержанию правопорядка», принятые ООН, гласят, что полицейские «могут применять силу и огнестрельное оружие только в тех случаях, когда другие средства являются неэффективными или не дают каких-либо надежд на достижение намеченного результата»¹⁷. Применение силы сотрудниками полиции ограничивается случаями, когда такие действия абсолютно *необходимы* и *соразмерны* законной цели, которая должна быть достигнута¹⁸. Российские власти обязаны расследовать все утверждения о превышении силы и привлекать виновных в произволе к

¹³ См. дело «Галстян против Армении» (Galstyan v. Armenia), № 26986/03, §116 и 117, 15 ноября 2007 г.; «Букта и другие против Венгрии» (Bukta and Others v. Hungary), № 25691/04, §37, ЕСПЧ 2007–III; «Оя Атаман против Турции» (Oya Ataman v. Turkey), № 74552/01, §38–42, ЕСПЧ 2006–XIII; «Акгёль и Гёль против Турции» (Akgöl and Göl v. Turkey), №№ 28495/06 и 28516/06), §43, 17 мая 2011 г.; «Берладир и другие против России» (Berladir v. Russia), № 34202/06), §38, 10 июля 2012 г.

¹⁴ См. Доклад Amnesty International 2012 «Свобода в опасности: ограничение свободы выражения мнений, собраний и объединений в России» // <http://amnesty.org.ru/sites/default/files/Russia-report-2012.pdf>

¹⁵ См. ОБСЕ/БДИПЧ, «Руководящие принципы по свободе мирных собраний», раздел «Исполнение законодательства о свободе мирных собраний», 2007 год, стр. 18, п. 2, документ доступен по адресу: <http://www.osce.org/ru/odihhr/24524>.

¹⁶ Основные принципы применения силы и огнестрельного оружия должностными лицами по поддержанию правопорядка, принятые восьмым Конгрессом ООН по предупреждению преступности и обращению с правонарушителями, Гавана, 27 августа – 7 сентября 1990 года, A/CONF.144/28/Rev.1, стр. 112 (1990 год).

¹⁷ Там же, п. 4.

¹⁸ Там же, п. 5(a).

ответственности».

Решение о разгоне собрания является крайней мерой и должно приниматься строго в соответствии с критериями необходимости и соразмерности, то есть только в тех случаях, когда все другие средства достижения законной цели исчерпаны, а угроза насилия перевешивает право на свободу собраний¹⁹. Тот факт, что собрание проводится незаконно или сопровождается мелкими нарушениями закона, не должно автоматически влечь за собой принятие решения о его разгоне²⁰. В своём заключении об изменениях к закону о митингах, принятых в июне 2012 года, Венецианская комиссия отметила, что основания приостановления и прекращения публичного мероприятия должны ограничиваться охраной общественной безопасности и реальной угрозой насилия²¹.

В данной связи необходимо исключить из действующего законодательства нормы, позволяющие привлекать к административной ответственности организаторов публичных мероприятий за допущенное превышение указанного в уведомлении числа участников. Подобные ситуации должны, на наш взгляд разрешаться правильным планированием силовыми ведомствами обеспечения безопасности на территории проведения митинга, а также путем оперативного реагирования на неизбежно возникающие провокации со стороны конкретных лиц с соответствующей юридической квалификацией их действий.

Следует отметить, что в изменениях от 8 июня 2012 г. законодатель наконец-то прямо обозначил то, что реально делает уполномоченный орган исполнительной власти или местного самоуправления при получении уведомления, как *согласование* публичного мероприятия, при этом предметом согласования являются время и место проведения, маршруты движения и т.д. В принципе, очевидно, что в нашей стране действует разрешительный порядок для публичных акций, и теперь законодатель обозначил это понятиями, более близкими к реальности – согласование или отказ в согласовании. Между тем, такой подход не вполне соотносится с мнением Европейской комиссии за демократию через право (Венецианская Комиссия), изложенным в Рекомендации Совета Европы № 659/2011²². В соответствии с пунктом 10 Мнения «Закон не предусматривает, что исполнительные власти должны дать *разрешение на такое уведомление*: поэтому согласно ст. 7 необходимо подать “уведомление о намерении”, а не *запрос на разрешение проведения мероприятия*. В этом контексте Венецианская Комиссия напоминает, что подчинение организации публичного собрания разрешительной или уведомительной процедуре обычно не затрагивает сущности самого права на проведение собрания, если цель такой процедуры состоит в предоставлении органам власти возможности предпринять разумные и адекватные меры для обеспечения гладкого проведения любого

¹⁹ См. Документ Amnesty International: “Подход к вопросам соблюдения свободы мирных собраний”, июль 2012 года. Данный документ, как таковой, не является источником норм международного права, однако даёт представление о текущем состоянии права и тенденций развития через сравнение общемировых и национальных правовых инструментов; теории права, применяемой международными органами и документов, выработанных такими международными органами в целях толкования действующих норм; давно существующей и новой правоприменительной практики в различных государствах, а также учений авторитетных учёных.

²⁰ См. ОБСЕ/БДИПЧ, «Руководящие принципы по свободе мирных собраний», раздел, «Исполнение законодательства о свободе мирных собраний», 2007 год, р.69, п.132 <http://www.osce.org/ru/odihr/24524..>

²¹ Заключение Венецианской комиссии о Федеральном законе РФ 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”», принятое Венецианской комиссией на 94-й пленарной сессии (Венеция, 8–9 марта 2013 г.) CDL-AD(2013)003, документ на англ. яз. доступен по адресу: [http://www.venice.coe.int/files/cdl-ad\(2013\)003-e.pdf](http://www.venice.coe.int/files/cdl-ad(2013)003-e.pdf).

²² Мнение Европейской комиссии за демократию через право (Венецианской Комиссии) О Федеральном законе от 19 июня 2004г. № 54-ФЗ "О собраниях, митингах, демонстрациях, шествиях и пикетировании" Российской Федерации (Принято Венецианской Комиссией на 90-м Пленарном заседании (Венеция, 16-17 марта 2012)) // [http://www.venice.coe.int/webforms/documents/?pdf=CDL-AD\(2012\)007-e](http://www.venice.coe.int/webforms/documents/?pdf=CDL-AD(2012)007-e)

собрания, митинга или иного публичного мероприятия, независимо от его характера»²³. Также Венецианская Комиссия подчеркивает, что хотя Закон о собраниях формально не предоставляет права исполнительным властям отказывать в принятии уведомления или запрещать проведение публичного мероприятия, оно предоставляет им право изменять формат, первоначально предусмотренный организатором, ссылаясь на причины, которые выходят далеко за пределы законных причин, указанных ЕКПЧ. Одна из этих причин - «необходимость поддержать нормальную и бесперебойную работу жизненно важных коммунальных предприятий и объектов транспортных инфраструктур», что практически невозможно в случае шествий и массовых демонстрациях. Далее было признано и в прямой форме изложено в ст. 5.5 Закона о собраниях, что если организаторы не согласовали с органами местного самоуправления их мотивированного предложения изменить формат публичного мероприятия, то последнее запрещено *де факто*. Поэтому, с точки зрения Венецианской Комиссии, уведомление, по сути, является альтернативой запроса уже существовавшего разрешения, т.е. носит характер «разрешительного порядка *де факто*»²⁴.

Венецианская Комиссия соглашается с Конституционным Судом РФ в том, что Закон о собраниях должен оставить на усмотрение органам исполнительной власти некоторые вопросы. В этой связи она напоминает, что Европейский Суд по правам человека разъяснил, что **«закон, позволяющий осуществлять усмотрение, должен определять пределы такого усмотрения»**, но признал «невозможность достижения абсолютной точности в формулировке законов».²⁵ Усмотрение должно быть использовано «разумно, тщательно и добросовестно».²⁶ Однако, по мнению Комиссии, Закон о собраниях предоставляет слишком широкую свободу действий и не указывает в четких терминах, что при вмешательстве органов исполнительной власти в осуществление права организаторов определять формат публичного мероприятия должны всегда соблюдаться основные принципы: «презумпция в пользу проведения собраний», «пропорциональность» и «запрет дискриминации». В соответствии с действующим законодательством, например, органы исполнительные власти уполномочены изменять форму мероприятия из шествия в митинг, чтобы не возникло помех для движения транспорта, что противоречит ст. 11 ЕКПЧ. Поскольку сам Закон о собраниях предоставляет слишком широкую свободу действий органам исполнительной власти и не устанавливает существенных принципов, в пределах которых должно осуществляться усмотрение, есть высокий риск, что судебный пересмотр может не привести к изменению решений, даже если они были основаны на фактах, которые не подлежат оправданию согласно ст. 11 ЕКПЧ. Такого же мнения о степени неопределенности данных положений придерживается и российский Уполномоченный по правам человека.

Можно было бы предложить восстановление уведомительной процедуры проведения публичных мероприятий. При этом, в случае возникновения сомнений у представителей публичной власти, должно быть проведено надлежащее согласование, приоритет в

²³ ЕСПЧ, «Сергей Кузнецов против России», от 23 октября 2008 г., § 43; «Букта и другие против Венгрии», § 35; «Ойя Атаман против Турции», от 5 декабря 2006 г., § 39; «Рассамблеман Жюрассиан и Юните Жюрассиенн против Швейцарии», № 8191/78, Решение комиссии от 10 октября 1979 г., DR 17, с. 119; а также «Платформа «Врачи за жизнь» против Австрии», решение от 21 июня 1988 г., Серия А № 139, с. 12, §§ 32 и 34.

²⁴ Это последнее выражение используется конституционным судьей Кононовым относительно Решения N 484-О-Р от 2 апреля 2009. То же самое мнение было выражено Специальным Уполномоченным по правам человека в Российской Федерации: «уведомительная процедура проведения всех видов публичных собраний, установленная Федеральным законом о собраниях, митингах, демонстрациях, шествиях и пикетах имеет тенденцию становится разрешительной процедурой, которая не предусмотрена в законе»: Специальный доклад Уполномоченного по правам человека в Российской Федерации «О конституционном праве на мирные собрания в Российской Федерации», 2007г.

²⁵ ЕСПЧ, ««Санди Таймс» против Соединенного Королевства» от 26 апреля 1979 г., п. 49.

²⁶ См. ЕСПЧ, «Баранкевич против России», § 26

котором все-таки должен быть отдан организатору проведения публичного мероприятия. Установление закрытого перечня мест, в которых проведение публичных мероприятий не допускается, также нуждается в переоценке. Список таких мест должен быть установлен на федеральном уровне с прямым запретом внесения дополнений региональными законодателями. Нуждается в закреплении в законе приоритет проведения собраний, а также презумпция пропорциональности в том понимании, которое предлагает Венецианская Комиссия. Следует обеспечить условие, что решение суда будет вынесено перед запланированной датой собрания, например, через доступность судебных запретов.

Другое сомнительное новшество российского законодательства в рассматриваемой области отношений — введение наказаний в форме *обязательных работ*. Подобное наказание раньше предусматривалось только для уголовных преступлений, но не для административных правонарушений. В итоге получается, что наказания, характерные для уголовного права, теперь могут применяться за административные правонарушения, связанные с законом о митингах, при этом судопроизводство по данной категории дел не сопровождается теми же процессуальными гарантиями, которые заложены в уголовном процессе. Поэтому целесообразно исключить данное наказание для административных составов, связанных с нарушением законодательства о проведении публичных мероприятий.

С момента утверждения поправок в Закон о митингах, проведенных в июне 2012 г., как минимум в 13 субъектах началась подготовка региональных законов, направленных на то, чтобы в разных частях страны закрепить, зацементировать новый правовой режим, ограничивающий свободу собраний. Первый такой региональный закон был принят 9 июля 2012 года в Кемеровской области²⁷, который стал перениматься другими регионами РФ в качестве образца, и во втором полугодии 2012 года аналогичные законопроекты были приняты в первом чтении в некоторых других регионах страны²⁸. Все эти законопроекты включают в себя широкий перечень мест, где нельзя проводить публичные собрания и даже одиночные пикеты²⁹. Строгое исполнение данных региональных законов может привести к практически полному запрету на публичные собрания в общественных местах и невозможности проводить публичные акции протеста в городской черте. Региональные законы также возлагают на организаторов дополнительные обязанности в добавление к тем, которые уже есть в федеральных законах.

Мосгордума и Законодательное собрание Санкт-Петербурга в декабре 2012 года и в феврале 2013 года, соответственно, приняли аналогичные законопроекты с новыми правилами проведения публичных мероприятий, в которых, среди прочего, в городах выделяются специальные зоны³⁰. Большинство региональных законов запрещают митинги вблизи зданий региональных и местных администраций, на тротуарах и автомобильных дорогах, а также на «прилегающих к ним территориях», которые не имеют чётких границ,

²⁷ Подробнее см. Сергей Шимоволос, «7 ноября в Вене состоялась конференция ОБСЕ, посвященная теме Свобода собраний и новые технологии», 9 ноября 2012 г., документ доступен по адресу: <http://sutyajnik.ru/news/2012/11/2049.html>.

²⁸ В Томской, Кировской, Орловской, Свердловской, Ульяновской, Ивановской, Челябинской, Нижегородской, Самарской областях, в республиках Чувашия и Татарстан, а также в других регионах. В конце декабря 2012 года аналогичные поправки рассматривала Калининградская областная Дума.

²⁹ Например, в Санкт-Петербурге проведение митингов запрещено вблизи государственных учреждений, правительственных зданий и т. п.

³⁰ Мосгордума 26 декабря 2012 года приняла закон, согласно которому теперь запрещается проведение публичных мероприятий с участием транспорта в пределах Садового кольца в центре Москвы, выделяются специально отведённые места для собраний — так называемые «гайд-парки», а одиночные пикеты разрешается проводить на расстоянии не ближе 50 метров друг от друга. Последнее, однако, не мешает считать цепочку одиночных пикетов публичным мероприятием, требующим согласования, даже если расстояние между людьми больше 50 метров. Подробнее см. издание «Свободная пресса», «Депутаты Мособлдумы ужесточили закон о митингах», 26 декабря 2012 г., документ доступен по адресу: <http://svpressa.ru/society/news/62587/>.

что позволяет произвольно варьировать территорию «запрещённого места»³¹. Ряд регионов пошли в своих запретах ещё дальше. Закон Кемеровской области включает чрезвычайно широкий перечень мест, где нельзя проводить собрания: это, помимо прочего, аэропорты, торгово-развлекательные комплексы (центры), образовательные учреждения, культовые, медицинские, физкультурно-оздоровительные и спортивные организации, а также относящиеся к ним обособленные территории, объекты и сооружения, тротуары, остановки общественного транспорта, а также территории, непосредственно прилегающие к этим объектам. В Челябинской области и Чувашии запрещается проводить собрания вблизи зданий и сооружений частной собственности. В Свердловской области – у многоквартирных домов и религиозных организаций.

В этой связи особенно справедливым выглядит замечание Венецианской комиссии: «Что касается фактических запретов на проведение публичных мероприятий, нужно помнить, что, "чтобы быть "необходимым в демократическом обществе" ограничение свободы должно соответствовать острой общественной потребности, быть пропорциональным (например, должна быть рациональная связь между целью государственной политики и средствами, используемыми для ее достижения и должен быть справедливый баланс между соблюдением интересов общества в целом и потребностями защиты фундаментальных прав каждого отдельного человека)³². Собрания являются таким же законным видом использования публичного пространства, как и иные другие. Ограничения собрания разрешены только в тех случаях, когда оно носит разрушительный характер, а гипотетическая возможность причинения неудобства в результате проведения собрания не оправдывает его запрет. Действительно, причинение неудобства уполномоченным организациям или общественности, включая вмешательство в движение транспорта, не должно быть достаточным основанием для запрета»³³.

В связи с этим, необходимо закрепить возможность установления мест, в которых проведения публичных мероприятий недопустимо, исключительно на федеральном уровне. В качестве мест, в которых поведение публичных мероприятий запрещено предлагается закрепить территории, которые непосредственно прилегают: к объектам, эксплуатация которых требует соблюдения специальных правил техники безопасности (путепроводы, железные дороги, нефте-, газо- и продуктопроводы, линии высоковольтных передач); к местам лишения свободы; пограничная зона (если нет разрешения пограничных органов); к зданиям судов (которые обеспечивают безопасное конвоирование подозреваемых и обвиняемых).

С июня 2012 года в России появились аналоги лондонских «Гайд-парков»³⁴. Теперь органам исполнительной власти предоставляется право вводить «единые специально отведенные или приспособленные для коллективного обсуждения общественно значимых вопросов и выражения общественных настроений, а также для массового присутствия граждан для публичного выражения общественного мнения по поводу актуальных проблем преимущественно общественно-политического характера места»³⁵.

Однако эту идею омрачает часть 2.1 статьи 8 Закона о митингах, в которой указывается, что проведение публичного мероприятия вне специально отведенных мест теперь возможно *только после согласования с уполномоченным органом*. Конечно, если

³¹ Там же

³² ЕСПЧ «Христианско-демократическая народная партия против Молдовы», №. 28793/02, § 70; «Баранкевич против России» от 26 июля 2007г., п. 26; «Сергей Кузнецов против России» от 23 октября 2008 г., § 40.

³³ См. п.24 Мнения Венецианской комиссии (Рекомендация № 659/2011)

³⁴ Гайд-парк (англ. Hyde Park) — королевский парк площадью 1,4 км² в центре Лондона.. Традиционное место политических митингов, празднеств и гуляний.// Материал взят с Википедии – свободной энциклопедии. URL: <http://ru.wikipedia.org/wiki/%C3%E0%E9%E4-%EF%E0%F0%EA>

³⁵ Федеральный закон Российской Федерации от 19 июня 2004 г. N 54-ФЗ с изменениями от 8 июня 2012 г. № 65-ФЗ

посмотреть со стороны, то отказ возможен в случае несоответствия нормам о подачи уведомления, а также в случае ненадлежащего (то есть указанного в законе) места проведения публичного мероприятия. Но если взглянуть глубже, то можно констатировать, что провести мероприятия вне специальных зон будет просто невозможно, так как нормы Закона дают возможность уполномоченным органам интерпретировать эти положения как им вздумается.

Мысль о такой опасности прозвучала в особом мнении судьи А.Л. Кононова еще четыре года назад: «Зная рвение региональных органов государственной власти, можно себе представить, насколько легко будет получить согласование на проведение публичного мероприятия в ином месте, особенно с учетом того, что такое согласование в российской административной и судебной практике понимается как дача разрешения на проведение публичного мероприятия, то есть право чиновника на его запрет по своему усмотрению»³⁶.

Эту норму признал несоответствующей Конституции и Конституционный Суд РФ в постановлении от 14 февраля 2013 года № 4-П, так как нет закрепленных критериев, обеспечивающих соблюдение равенства юридических условий реализации гражданами права на свободу мирных собраний при определении уполномоченными органами специально отведенных мест. Именно это и порождает возможность произвольного применения данной нормы.

Представляется верным установление специализированных мест в качестве дополнительной гарантии для проведения публичных мероприятий. Данные места должны быть максимально приспособлены для проведения такого рода собраний.

Ответственность за нарушение Закона о митингах предусмотрена как в самом Законе, так и в Кодексе Российской Федерации об административных правонарушениях. Из всех положений хотелось бы выделить следующие: увеличение размеров штрафов, введение обязательных работ (о котором уже говорилось выше), ответственность организатора и введение административного наказания за не являющееся публичным мероприятием массовое одновременное пребывание и (или) передвижение граждан в общественных местах.

Минимальный размер штрафа, налагаемого на гражданина, по Кодексу об административных правонарушениях теперь 10 тысяч рублей. Естественно это вызвало возмущение многих представителей общественности. Конституционный Суд РФ признал эту норму также не соответствующей Конституции РФ, указав, что до того как законодатель внесет исправление в правовое регулирование данного вопроса, судьи могут применять наказание с меньшим размером штрафа. При этом представляется, что такая формулировка решения Конституционного Суда РФ сохраняет за судами возможность применять чрезмерные штрафы к нарушителям весьма сомнительных законодательных запретов.

Имеет смысл особенно обратить внимание на то положение Кодекса об административных правонарушениях, которое не только фактически ввело новый вид публичного мероприятия, но также сразу установило ответственность за его нарушение. Речь идет о статье 20.2.2 - организация массового одновременного пребывания и (или) передвижения граждан в общественных местах, повлекших нарушение общественного порядка. Конституционный Суд³⁷ истолковал эту норму так, что наступление административной ответственности за предусмотренные ст. 20.2.2 административные

³⁶ Особое мнение судьи Конституционного Суда РФ А.Л. Кононова по Определению Конституционного Суда Российской Федерации от 2 апреля 2009 года №484-О-П.

³⁷ Постановление Конституционного Суда РФ № 4-П от 14 февраля 2013 года. «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» // Собрание законодательства РФ. 2013. № 8. Ст. 868.

правонарушения будет иметь место только при наличии причинно-следственной связи между виновными противоправными действиями (бездействием) организатора. К сожалению, неопределенность состава введенного правонарушения может стать основой существенного расширения практики его применения в случаях выступлений групп граждан при их недовольстве действиями и актами органов публичной власти, поскольку основания ответственности – даже при наличии изложенной корректирующей позиции Конституционного Суда РФ – остаются размытыми. Необходимо исключить данный административный состав из Кодекса об административных правонарушениях РФ.

III. Законодательство о политических партиях и иных общественных формированиях

Главным источником конституционно-правового регулирования статуса политических партий является Федеральный закон от 11 июля 2001 г. № 95-ФЗ (в ред. от 7 мая 2013 г.) «О политических партиях»³⁸. Данный закон, подобно избирательному законодательству, отличается выраженной нестабильностью и подвержен частым политически обусловленным изменениям. За двенадцать лет своего действия в Федеральный закон «О политических партиях» изменения вносились более 30 раз³⁹.

Конституция Российской Федерации не содержит в себе норм, специально посвящённых статусу политических партий, за исключением провозглашения принципа многопартийности в ч. 3 ст. 13. Конституционным основанием создания и деятельности политических партий являются нормы, посвящённые статусу общественных объединений⁴⁰ (ст. 13, 30 Конституции Российской Федерации), одной из организационно-правовых форм которых и являются политические партии (ст. 7 Федерального закона от 19 мая 1995 г. № 82-ФЗ (ред. от 1 июля 2011 г.) «Об общественных объединениях»⁴¹; ст. 3 Федерального закона «О политических партиях»).

Конституционно-правовой статус политических партий регулируется специальным законом – Федеральным законом «О политических партиях».

Современное государство, – замечал германский конституционалист Г. Лейбхольц, – это «партийное государство» [нем. *parteienstaat*]⁴². Это означает, что в таком государстве политические партии играют определяющую роль в осуществлении политики. За прошедшие 20 лет действия Конституции Российской Федерации 1993 г., российское

³⁸ СЗ РФ. 2001. № 29. Ст. 2950 (с посл. изм.).

³⁹ Федеральными законами от 21.03.2002 N 31-ФЗ, от 25.07.2002 N 112-ФЗ, от 23.06.2003 N 85-ФЗ, от 08.12.2003 N 169-ФЗ, от 20.12.2004 N 168-ФЗ, от 28.12.2004 N 183-ФЗ, от 21.07.2005 N 93-ФЗ, от 31.12.2005 N 202-ФЗ, от 12.07.2006 N 106-ФЗ, от 30.12.2006 N 274-ФЗ, от 26.04.2007 N 64-ФЗ, от 22.07.2008 N 144-ФЗ, от 23.07.2008 N 160-ФЗ, от 08.11.2008 N 200-ФЗ, от 05.04.2009 N 41-ФЗ, от 05.04.2009 N 42-ФЗ, от 28.04.2009 N 75-ФЗ, от 12.05.2009 N 94-ФЗ, от 19.07.2009 N 196-ФЗ, от 17.12.2009 N 319-ФЗ, от 06.05.2010 N 80-ФЗ, от 04.06.2010 N 116-ФЗ, от 03.11.2010 N 289-ФЗ, от 05.04.2011 N 44-ФЗ, от 23.07.2011 N 259-ФЗ, от 20.10.2011 N 287-ФЗ, от 08.12.2011 N 421-ФЗ, от 02.04.2012 N 28-ФЗ, от 02.10.2012 N 157-ФЗ, от 01.12.2012 N 211-ФЗ, от 02.04.2013 N 30-ФЗ, от 07.05.2013 N 102-ФЗ.

⁴⁰ См.: п. 2 мотивировочной части Постановления Конституционного Суда от 15 декабря 2004 г. № 18-П «По делу о проверке конституционности пункта 3 статьи 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» // СЗ РФ. 2004. № 51. Ст. 5260.

⁴¹ СЗ РФ. 1995. № 21. Ст.1930 (с посл. изм.).

⁴² См.: *Leibholz G. Parteienstaat und repräsentative Demokratie // Deutsches Verwaltungsblatt. 1951. № 1. S.*

государство совершило переход от социалистической концепции руководящей роли партии⁴³ к теории демократического партийного государства.

Политическая партия – это общественное объединение, созданное в целях участия граждан Российской Федерации в политической жизни общества посредством формирования и выражения их политической воли, участия в общественных и политических акциях, в выборах и референдумах, а также в целях представления интересов граждан в органах государственной власти и органах местного самоуправления (ст. 3 Федерального закона «О политических партиях»). Согласно правовой позиции Конституционного Суда Российской Федерации: «Политические партии как необходимый институт представительной демократии, обеспечивающий участие граждан в политической жизни общества, политическое взаимодействие гражданского общества и государства, в открытой легальной борьбе на основе принципов равноправия и политического плюрализма стремятся решающим образом влиять на государственную власть, участвовать в формировании органов власти и в контроле за их деятельностью. В отличие от других объединений, действующих на политической арене (профессиональных и предпринимательских союзов, так называемых групп давления и т.п.), партии, преследуя собственные политические цели, открыто борются за места в парламенте и правительстве, дающие возможность осуществлять управление государством, а через него – всем обществом. Консолидируя политические интересы граждан, они способствуют формированию политической воли народа. В конкурентной борьбе партий за политическую власть создается та необходимая демократическая среда, которая позволяет многонациональному российскому народу как носителю суверенитета и единственному источнику власти в Российской Федерации осознанно выбрать оптимальные направления развития общества и государства и достичь гражданского согласия»⁴⁴.

Вне всякого сомнения, Конституция Российской Федерации должна содержать в себе определённые гарантии статуса политических партий, в том числе определение места и роли политических партий в политической системе государства, право граждан на объединение в политические партии, запрет произвольного роспуска политических партий.

Одним из требований к созданию политической партии является численность её членов (п. 2 ст. 3 Федерального закона «О политических партиях»). Подходы законодателя в данном аспекте отличаются явной непоследовательностью.

Первоначальная редакция закона установила требование о том, что в политической партии должно состоять не менее 10000 членов политической партии, при этом более чем в половине субъектов Российской Федерации политическая партия должна иметь региональные отделения численностью не менее 100 членов политической партии, а в остальных региональных отделениях численность каждого из них не может составлять менее 50 членов политической партии.

⁴³ Статья 6 Конституции СССР 1977 г. гласила: «Руководящей и направляющей силой советского общества, ядром его политической системы, государственных и общественных организаций является Коммунистическая партия Советского Союза. КПСС существует для народа и служит народу.

Вооруженная марксистско-ленинским учением, Коммунистическая партия определяет генеральную перспективу развития общества, линию внутренней и внешней политики СССР, руководит великой созидательной деятельностью советского народа, придает планомерный научно обоснованный характер его борьбе за победу коммунизма».

⁴⁴ Абз. 3 п. 3 мотивировочной части Постановления Конституционного Суда от 15 декабря 2004 г. № 18-П «По делу о проверке конституционности пункта 3 статьи 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».

В 2004 г.⁴⁵ требования, предъявляемые к численности увеличили в пять раз: в политической партии должно состоять не менее 50000 членов политической партии, при этом более чем в половине субъектов Российской Федерации политическая партия должна иметь региональные отделения численностью не менее 500 членов политической партии, а в остальных региональных отделениях численность каждого из них не может составлять менее 250 членов политической партии.

С 2009 г.⁴⁶ законодателем был взят курс на поэтапное снижение минимальной численности членов политических партий. С 1 января 2010 г. до 1 января 2012 г. – не менее сорока пяти тысяч членов политической партии, при этом более чем в половине субъектов Российской Федерации политическая партия должна иметь региональные отделения численностью не менее четырехсот пятидесяти членов политической партии, а в остальных региональных отделениях численность каждого из них не может составлять менее двухсот членов политической партии. С 1 января 2012 г. – не менее сорока тысяч членов политической партии, при этом более чем в половине субъектов Российской Федерации политическая партия должна иметь региональные отделения численностью не менее четырехсот членов политической партии, а в остальных региональных отделениях численность каждого из них не может составлять менее ста пятидесяти членов политической партии.

В 2012 г.⁴⁷ после массовых народных выступлений, связанных с результатами выборов, законодатель существенно снизил требования к созданию политических партий: в политической партии должно состоять не менее 500 членов политической партии. Политическая партия должна иметь региональные отделения не менее чем в половине субъектов Российской Федерации, при этом в субъекте Российской Федерации может быть создано только одно региональное отделение данной политической партии.

Очевидно, что при таких изменениях законодательства о политических партиях, законодатель руководствовался исключительно политической целесообразностью. Между тем, согласно правовой позиции Конституционного Суда Российской Федерации: «Конституция Российской Федерации не предопределяет ни количество партий, ни их численный состав, как не предполагает она и невозможность установления требования о минимальной численности членов партии. Во всяком случае, федеральный законодатель призван урегулировать эти вопросы таким образом, чтобы, с одной стороны, численный состав и территориальный масштаб деятельности политических партий не были чрезмерными и не посягали на само существо (основное содержание) права граждан на объединение, а с другой – чтобы они были способны выполнять свои уставные задачи и функции именно в качестве общенациональных (общероссийских) политических партий, т.е. в конечном счете должен руководствоваться критерием разумной достаточности, вытекающим из принципа соразмерности.

При решении вопроса о численном составе политических партий и территориальном масштабе их деятельности законодатель обладает достаточной степенью дискреции, учитывая, что данный вопрос в значительной степени связан с политической целесообразностью. ... количественные критерии могут приобрести неконституционный характер в том случае, если результатом их применения окажется невозможность реального осуществления конституционного права граждан на объединение в

⁴⁵ Федеральный закон от 20 декабря 2004 г. № 168-ФЗ «О внесении изменений в Федеральный закон «О политических партиях»» // СЗ РФ. 2004. № 52 (Ч. 1). Ст. 5272.

⁴⁶ 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» // СЗ РФ. 2009. № 18 (Ч. 1). Ст. 2155.

⁴⁷ Федеральный закон от 2 апреля 2012 г. № 28-ФЗ «О внесении изменений в Федеральный закон «О политических партиях»» // СЗ РФ. 2012. № 15. Ст. 1721.

политические партии, в том числе если – в нарушение конституционного принципа многопартийности – на их основании будет создана лишь одна политическая партия»⁴⁸.

Таким образом, требования к численности, с одной стороны, не должны быть чрезмерными, препятствующими созданию политических партий, а с другой стороны, требования к численности должны способствовать созданию именно общенациональных (общероссийских) политических партий, что предполагает определённую их представительность.

Из данного подхода можно сделать вывод о том, что действующее требование в 500 членов вряд ли является оптимальным, поскольку не способствует созданию партий, способных выполнять свои уставные задачи и функции именно в качестве общенациональных (общероссийских) политических партий, хотя позволяет достаточно легко создать политическую партию. Было бы целесообразно возвратиться к исходному требованию в 10000 членов, поскольку оно наилучшим образом отвечает указанному Конституционным Судом двойному критерию.

До 2005 г.⁴⁹ Федеральный закон от 12 июня 2002 г. № 67-ФЗ «Об основных гарантиях избирательных прав и права на участие в референдуме граждан Российской Федерации» предусматривал возможность создания избирательных блоков (п. 29 ст. 2, ст. 35), представляющих собой добровольный союз двух и более (с 2003 г.⁵⁰ – или трёх) избирательных объединений. В избирательный блок могли вступать не более трех избирательных объединений и общероссийских общественных объединений, то есть избирательный блок мог состоять: либо из трех избирательных объединений, либо из двух избирательных объединений и одного общероссийского общественного объединения, либо из одного избирательного объединения и двух общероссийских общественных объединений.

Конструкция избирательных блоков имеет огромный протестный потенциал, позволяя нескольким избирательным объединениям объединиться и идти на выборы единым избирательным блоком, что должно увеличить их шансы на победу и получение мест в парламенте.

Как известно, избирательное законодательство устанавливает так называемый заградительный барьер, то есть необходимый для допуска к распределению депутатских мандатов минимальный процент голосов избирателей, полученных списком кандидатов. Преодолеть этот барьер может далеко не каждое избирательное объединение. Для того чтобы преодолеть этот барьер и быть допущенными к распределению мандатов, несколько избирательных объединений (в первую очередь политических партий) могут объединиться в избирательный блок и попытаться счастье вместе.

Блокирование выгодно не только малым политическим партиям, поскольку суммирует поданные за них голоса, но выгодно оно и крупным политическим партиям, поскольку позволяет им привлечь новых сторонников, поверивших в протестный потенциал созданного избирательного блока и полагающих возможным составить конкуренцию (отобрать голоса) существующей господствующей партии (партии власти).

В числе мероприятий действующей власти, направленных на «борьбу» с протестными выступлениями, был принят Федеральный закон от 20 июля 2012 г. № 121-

⁴⁸ П. 4 мотивировочной части Постановления Конституционного Суда РФ от 1 февраля 2005 г. № 1-П «По делу о проверке конституционности абзацев второго и третьего пункта 2 статьи 3 и пункта 6 статьи 47 Федерального закона «О политических партиях» в связи с жалобой общественно-политической организации «Балтийская республиканская партия» // СЗ РФ. 2005. № 6. Ст. 491.

⁴⁹ Федеральный закон от 21 июля 2005 г. № 93-ФЗ «О внесении изменений в законодательные акты Российской Федерации о выборах и референдумах и иные законодательные акты Российской Федерации» // СЗ РФ. 2005. № 30 (Ч. 1). Ст. 3104.

⁵⁰ Федеральный закон от 4 июля 2003 г. № 97-ФЗ «О внесении изменений в статьи 2 и 35 Федерального закона «Об основных гарантиях избирательных прав и права на участие в референдуме граждан Российской Федерации» // СЗ РФ. 2003. № 27 (Ч. 2). Ст. 2711.

ФЗ «О внесении изменений в отдельные законодательные акты Российской Федерации в части регулирования деятельности некоммерческих организаций, выполняющих функции иностранного агента»⁵¹. Данный закон внёс изменения в ряд нормативных правовых актов в связи с введением нового понятия – «некоммерческая организация, выполняющая функции иностранного агента». Закон обязывает некоммерческие организации, получающие финансирование из-за рубежа и занимающиеся «политической деятельностью», регистрироваться в качестве «иностраннных агентов».

Согласно п. 6 ст. 2 Федерального закона от 12 января 1996 г. № 7-ФЗ (в ред. от 2 июля 2013 г.) «О некоммерческих организациях»⁵² некоммерческая организация, выполняющая функции иностранного агента – это российская некоммерческая организация, которая получает денежные средства и иное имущество от иностранных государств, их государственных органов, международных и иностранных организаций, иностранных граждан, лиц без гражданства либо уполномоченных ими лиц и (или) от российских юридических лиц, получающих денежные средства и иное имущество от указанных источников (за исключением открытых акционерных обществ с государственным участием и их дочерних обществ) (иностранные источники), и которая участвует, в том числе в интересах иностранных источников, в политической деятельности, осуществляемой на территории Российской Федерации, то есть если независимо от целей и задач, указанных в ее учредительных документах, она участвует (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.

Новеллы 2012 г. заметно осложняют жизнь некоммерческих организаций, выполняющих функции иностранного агента, по сравнению с обычными некоммерческими организациями. Так, создаётся реестр некоммерческих организаций, выполняющих функции иностранного агента, в который вносятся сведения, содержащиеся в представляемых для государственной регистрации документах некоммерческой организации (пп. 9 п. 5, п. 10 ст. 13.1 Федерального закона «О некоммерческих организациях»). То есть некоммерческая организация, выполняющая функции иностранного агента обязана регистрироваться в качестве таковой.

Далее, издаваемые ей материалы и (или) распространяемые ею, в том числе через средства массовой информации и (или) с использованием информационно-телекоммуникационной сети «Интернет», должны сопровождаться указанием на то, что эти материалы изданы и (или) распространены некоммерческой организацией, выполняющей функции иностранного агента (абз. 5 п. 1 ст. 24).

По сравнению с обычными некоммерческими организациями, контроль над некоммерческими организациями, выполняющими функции иностранного агента заметно усилен. Они должны представлять в уполномоченный орган документы, содержащие отчет о своей деятельности, о персональном составе руководящих органов, один раз в полгода, документы о целях расходования денежных средств и использования иного имущества, в том числе полученных от иностранных источников, – ежеквартально, аудиторское заключение – ежегодно (абз. 2 п. 3 ст. 32).

Учитывая важную роль и значимый вклад некоммерческих организаций в дело развития гражданского общества, демократии и прав человека, информирование общественности, развитие культурной и научной жизни страны, поддержание социального благополучия, эти и многие другие положения так называемого закона об иностранных агентах носят явно дискриминационный характер, несоразмерно и непропорционально нарушают права граждан, не способствуют развитию гражданского

⁵¹ СЗ РФ. 2012. № 30. Ст. 4172.

⁵² СЗ РФ. 1996. № 3. Ст. 145 (с посл. изм.).

общества, не стимулируют само создание некоммерческих организаций, поэтому должны быть отменены.

IV. Законодательство о референдуме

Говоря об институтах непосредственной демократии, закрепленных в статье 3 Конституции Российской Федерации, нельзя не отметить важную деталь. При всей своей потенциальной возможности оказывать сильнейшее (если не решающее) влияние на формирование политического климата в государстве, данные институты в настоящей российской правовой действительности приобрели весьма существенный «законодательный ошейник», не позволяющий в полной мере реализовать весь их протестный потенциал. Безусловно, речь идет о законодательных ограничениях института референдума.

Референдум, как один из институтов народовластия, призванный обеспечить непосредственное участие граждан в решении вопросов государственной жизни, имеет важное значение для конституционного развития современных государств.

Перед законодателем всегда стоит важнейшая задача – соблюсти определенный баланс при регулировании института референдума. С одной стороны, необходимо установить правовые рамки, предотвращающие необоснованное применение института референдума, с другой стороны, необходимо обеспечить соблюдение прав граждан на свободу волеизъявления и участия в референдуме.

Реальность конституционного права граждан участвовать в референдуме как форме непосредственного волеизъявления народа во многом зависит от законодательного решения вопроса о предмете референдума. В соответствии с положениями Федерального конституционного закона «О референдуме Российской Федерации», на референдум могут выноситься вопросы, отнесенные Конституцией РФ к ведению Федерации, а также к совместному ведению Федерации и ее субъектов; определен перечень вопросов, которые не могут выноситься на референдум. Вопрос, выносимый на референдум, не должен противоречить Конституции, ограничивать, отменять или умалять общепризнанные права и свободы человека и гражданина, конституционные гарантии реализации таких прав и свобод. Таким образом, за рамками перечня и требований, в которых фактически конкретизированы и установлены конституционные ограничения и регулирующие условия пользования правом на участие в референдуме в отношении возможностей его инициирования, законодателем утверждается свобода принятия принципиального (о необходимости) и содержательных (о предмете референдума) решений правообладателями⁵³.

Рассматривая потенциальные возможности законодательного реформирования института референдума в Российской Федерации в контексте увеличения протестного потенциала данного института непосредственной демократии, необходимо акцентировать внимание на следующих моментах: процедура подготовки и инициирования референдума и предмет референдума.

Исходные начала, касающиеся референдума, закреплены в Конституции РФ:

1) высшим и непосредственным выражением власти народа являются референдум и свободные выборы (ч. 3 ст. 3);

2) право участвовать в референдуме отнесено к числу основных прав граждан — как одна из возможностей их участия в управлении делами государства непосредственно и через своих представителей (ч. 2 ст. 32);

3) референдум Российской Федерации назначает Президент РФ в порядке, установленном федеральным конституционным законом (п. «в» ст. 84). Отсюда

⁵³ См. Комментарий к Конституции Российской Федерации / под ред. Зорькина В.Д. М., 2011. С. 126-138.

становится очевидным, что вопросы федеральных референдумов подлежат регламентации в специальном федеральном конституционном законе;

4) местное самоуправление осуществляется гражданами путем референдума, выборов, других форм прямого волеизъявления, через выборные и другие органы местного самоуправления (ч. 2 ст. 130);

5) референдум может стать важной частью процедуры пересмотра действующей Конституции, ее замены путем принятия новой Конституции (ст. 135)⁵⁴.

Позитивным моментом конституционного регулирования является тот факт, что сам текст Основного закона не содержит предметных ограничений проведения референдума. Справедливым представляется мнение И.А. Старостиной, утверждающей, что в данном контексте законодательное регулирование должно быть аналогичным (т.е. не должно содержать ограничений по предмету референдума)⁵⁵. На практике мы видим совершенно иную ситуацию. Более того, анализ конституционного текста позволяет нам сделать вывод о том, что в нем в целом отсутствует системное регулирование данного вопроса (несмотря на то, что сама Конституция РФ признает референдум в качестве высшей формы выражения власти народа). Такой существенный пробел, по сути своей, и привел к существованию «мертвого института», а также к распространяющейся тенденции свертывания прямых форм демократии. Именно поэтому сегодня требуется детальная, а главное системная проработка конституционных положений о референдуме, концентрация их в конкретной статье с отражением наиболее значимых его характеристик. По нашему мнению, необходимо отразить такие сущностные аспекты референдума, как: предметное содержание референдума; инициаторов референдума; конкретные гарантии проведения данного референдума и др. Необходимо констатировать, что на сегодняшний день конституционное регулирование данного вопроса, безусловно, имеет место, но является исключительно непоследовательным и фрагментарным.

Учитывая особенности позиционирования особой роли референдума среди форм народовластия в главе об основах конституционно строя в российской Конституции, нельзя исключать целесообразности внесения в текст основного закона отдельной главы, посвященной референдуму в Российской Федерации, которая бы, в свою очередь, предусматривала все пределы и ограничения проведения данного мероприятия. При такой постановке вопроса можно говорить: 1) о стабильности данного института в контексте изменчивости политических элит; 2) о серьезно возросшем протестном потенциале данного института.

Следует отметить, что и федеральное законодательство не вполне адекватно отражает весь возможный потенциал референдума. Высказываются мнения, что оно скорее тормозит, чем способствует развитию данного института⁵⁶. В литературе нередко делаются выводы о том, что на сегодняшний день существует довольно узкое пространство для проведения референдума и, по сути, о его фактическом уничтожении. По мнению В.Н. Руденко, конструкция Федерального конституционного закона «О

⁵⁴ Конституционное право России. Учебный курс : учеб. пособие : в 2 т. / С. А. Авакьян. — 4-е изд., перераб. и доп. — М. : Норма : Инфра-М, 2010. С.413-415

⁵⁵ См.: *Старостина И.А.* Пробелы и дефекты в российском конституционном праве по вопросу о референдуме // Пробелы и дефекты в конституционном праве и пути их устранения: Материалы международной научной конференции. Юридический факультет МГУ имени М.В. Ломоносова. Москва, 28-31 марта 2007 года / Под ред. проф. С.А. Авакьяна. — М.: Изд-во Моск. ун-та, 2008. — С. 291-302.; *Она же* К вопросу о конституционном референдуме // Конституция как символ эпохи: В 2 т. / Под ред. Проф. С.А. Авакьяна. Т. 1. М.: Изд-во МГУ, 2004. С. 288, 289; *Она же* Правовые возможности сочетания представительного и прямого правления // Проблемы народного представительства в Российской Федерации / Под ред. Проф. С.А. Авакьяна. М., 1998. С. 88-89.

⁵⁶ См. например: *Старостина И.А.* Пробелы и дефекты в российском конституционном праве по вопросу о референдуме // Пробелы и дефекты в конституционном праве и пути их устранения: Материалы международной научной конференции. Юридический факультет МГУ имени М.В. Ломоносова. Москва, 28-31 марта 2007 года / Под ред. проф. С.А. Авакьяна. — М.: Изд-во Моск. ун-та, 2008. — С. 291-302

референдуме Российской Федерации» фактически не позволяет провести референдум, что вряд ли свидетельствует о демократизме его норм⁵⁷. Между тем, поскольку право на референдум является неотчуждаемым правом народа, важнейшим практическим инструментом реализации его суверенитета, то истолкование, допускающее ограничение этого права законом, противоречит ч. 1 ст. 16 Конституции РФ. Такое ограничение означает присвоение принадлежащих только народу властных полномочий, что запрещено ч. 4 ст. 3 Конституции РФ. Акт высшей юридической силы, принятый на референдуме⁵⁸, исключает принятие актов более низкой юридической силы, позволяющих отстранять народ от референдума. В противном случае народ был бы лишен абсолютной, только ему присущей правосубъектности⁵⁹. В контексте данных рассуждений необходимо отметить несколько моментов. Как справедливо отмечает И.А. Старостина, Конституция РФ допускает использование референдума как по инициативе граждан, так и по инициативе органов власти (смешанную модель), в то время как закон делает акцент исключительно на регулировании права граждан и предлагает лишь точечное регулирование инициативы государственных органов⁶⁰.

Необходимо привести в соответствие положения Федерального конституционного закона «О референдуме Российской Федерации» с положениями Конституции Российской Федерации, определяющими сущностную характеристику института референдума.

Особое внимание следует также уделить кругу вопросов, выносимых на референдум, так как он, по сути своей, и содержит основной перечень проблем, требующих нового законодательного разрешения с целью повышения роли института в протестных отношениях. Предмет референдума – это вопрос, подлежащий решению народным голосованием. Предмет референдума – это, прежде всего, проблемы *государственной жизни*⁶¹.

По поводу предмета референдума Конституционный Суд РФ постановил, что «если содержание выносимого на референдум вопроса имеет преимущественно нравственно-оценочный и политический, а не юридический характер, то ответ на него не может иметь такое правовое последствие, как изменение или дополнение Конституции и законов. Многозначность правового содержания выносимого на референдум вопроса обуславливает неопределенность правовых последствий принятого на референдуме решения, следовательно, оно не влечет обязательных изменений или дополнений Конституции и законов»⁶². Но в последнее время в мире прослеживается тенденция вынесения на референдум значимых вопросов социального, морального, религиозного, этнического характера. Вынесение подобных вопросов на референдум обусловлено тем, что они не требуют специальных знаний, а только личной оценки с точки зрения собственных нравственных ориентиров и связаны с осуществлением прав человека. Такой подход вполне объясним. По мнению профессора С.А. Авакьяна народовластие, о котором идет речь в статье 3 Конституции РФ, не сводится лишь к государственной власти. Существует также и общественная форма народовластия (в рамках партий, общественных движений и т.п.). Более того, референдум как государственное мероприятие может быть

⁵⁷ См.: Руденко В.Н. Конституционно-правовые проблемы прямой демократии в современном обществе: Дис. ... д-ра юрид. наук. Екатеринбург, 2003. С. 216.

⁵⁸ Хотя и по данному вопросу существует научная дискуссия.

⁵⁹ Особое мнение судьи Конституционного Суда Российской Федерации В.О. Лучина по делу о проверке конституционности Федерального конституционного закона «О внесении изменения и дополнения в Федеральный конституционный закон «О референдуме Российской Федерации» // Вестник Конституционного Суда Российской Федерации. 2003. № 4. С 39-47.

⁶⁰ Старостина И.А. Указ. соч. С. 295.

⁶¹ Авакьян С.А. Конституционное право России. В 2-х томах. М., 2010. Т.1. С.418

⁶² Постановление Конституционного Суда РФ от 21.04.1993 г. №8-П по делу о проверке конституционности ч.2 п.2 постановления Съезда народных депутатов РФ от 29.03.1993 г. «О всероссийском референдуме 25 апреля 1993 г., порядке подведения его итогов и механизме реализации результатов референдума» // Ведомости СНД и ВС РФ. 1993. № 18. С. 653

использован для решения вопросов общественного характера, если это одновременно необходимо в интересах государства⁶³. Отсюда очевиден государственный характер федеральных референдумов, что не вполне, на наш взгляд, соотносится с идеей непосредственной демократии.

Было бы целесообразно уточнить формулировку статьи 1 ФКЗ «О референдуме Российской Федерации», касающейся «государственного значения» вопросов, выносимых на референдум. Представляется правильным включение следующих критериев: общественное значение; необходимость государственного урегулирования данной сферы; социально-политическая значимость принятия решения по вынесенному вопросу.

Следует также отметить, что законодатель, устанавливая пределы предмета референдума, применяет расширительную концепцию («разрешено все, что прямо не запрещено»). Между тем, проанализировав круг вопросов, вынесение которых на референдум не допускается, данная постановка вопроса представляется весьма спорной. Дело в том, что перечень не разрешенных для вынесения на общероссийский референдум вопросов не отличается системностью. Закон, к сожалению, не устанавливает критерии и пределы в отношении вопросов, которые не могут быть вынесены на референдум. Самое опасное в этой связи то, что просматривается тенденция к расширению круга таких вопросов. И если часть ограничений вполне поддается логическому объяснению, то некоторые из них совершенно лишены последнего. В частности, речь идет о сомнительном пункте 10 части 4 статьи 6 Закона. Данная норма запрещает выносить на референдум вопросы, отнесенные Конституцией Российской Федерации, федеральными конституционными законами к исключительной компетенции федеральных органов государственной власти. Дело в том, что данное положение можно трактовать весьма широко, таким образом, бесконечно расширяя сферу «исключительной компетенции» государственных органов. На наш взгляд подобного рода ограничение не соотносится с положением Конституции РФ, согласно которому, народ является единственным источником власти в Российской Федерации (статья 2). Кроме того, смысл референдума как раз и может состоять в том, что государственный орган хочет прибегнуть к «народной мудрости» (например, Конституционное Собрание).

Следующая критическая позиция касается процедуры инициирования, назначения и проведения референдума. На сегодняшний день, законодатель сформулировал (и, к сожалению, продолжает формулировать) многочисленные бюрократические правила, усложняющие, а иногда и просто дезавуирующие возможность проведения референдума. К такого рода правилам, в частности, относятся положения, касающиеся регистрации инициативной группы; сбора подписей и их *нотариального* заверения; представления подписных листов в ЦИК; проверка подписей и т.д. В конечном итоге, «предположение, что народ непременно сделает «все не так», заслоняет другое: ожидание отрицательного проявления мнения народа и нежелание такое мнение получить в виде обязательного к исполнению решения народа как акта государственной власти»⁶⁴.

Предлагается упростить процедуру подготовки и проведения референдума с точки зрения либерализации и упрощения технических аспектов (сбора подписей и т.д.). Такого рода изменения сделают референдум более доступной, а, следовательно, и более существенной процедурой опосредования диалога между государством и гражданским обществом.

V. Избирательное законодательство

Выборы как институт непосредственной демократии используются как способ

⁶³ Авакьян С.А. Конституционное право России. В 2-х томах. М., 2010. Т.1. С.418.

⁶⁴ См.: Авакьян С.А. Демократия протестных отношений: конституционно-правовое измерение // Конституционное и муниципальное право. 2012. № 1. С. 13.

наделения полномочиями депутатов представительных органов государственной власти и местного самоуправления, а также выборных должностных лиц государственной власти и местного самоуправления. Выборы являются *императивным* институтом непосредственной демократии по той причине, что воля избирателей, выраженная на голосовании, является обязательной и окончательной, она становится основой для получения мандата депутата или выборного должностного лица. Именно по этой причине протестный потенциал данного института крайне велик. И действительно, при поведении непопулярной среди населения политики политическая элита рискует потерять свое доминирующее положение после очередных выборов. При этом протест населения будет предельно конструктивным: наученные горьким опытом граждане, скорее всего, выберут более деятельных (или же более управляемых) представителей. К сожалению, такая ситуация может иметь место лишь там, где власть заинтересована в диалоге с населением, в конструктивной и продуктивной полемике. Представляется, что действующее российское законодательство не вполне отражает данный подход.

Современная практика показывает, что интерес граждан к избирательным процессам стремительно падает (если не пропадает вовсе). Об этом явственно свидетельствуют избирательные кампании всех уровней. Данное явление неизбежно влечет за собой усиление тенденции непризнания общественностью адекватности их официальных результатов волеизъявлению избирателей. По справедливому мнению Е.И. Колюшина многочисленные изменения избирательного законодательства в последние годы направлены не на поиск эффективных правовых механизмов свободных выборов, а на закрепление преимуществ одной крупной политической силы без учета интересов граждан и оппозиционных партий⁶⁵. Такая постановка вопроса неизбежно обращает наше внимание на избирательное законодательство как на основу для системной и основательной корректировки. Единственная сложность, возникающая при этом – нестабильность существующего избирательного законодательства, его изменчивость (зачастую достаточно существенная).

Подобная характеристика избирательного права обуславливает тот факт, что избирательное законодательство становится объектом многочисленных изменений и трансформаций. В этом отношении избирательное законодательство уверенно опережает законодательство о политических партиях.

Например, за одиннадцать лет действия Федерального закона от 12 июня 2002 г. № 67-ФЗ (в ред. от 7 мая 2013 г.) «Об основных гарантиях избирательных прав и права на участие в референдуме граждан Российской Федерации»⁶⁶ редакции и изменения вносились более 60 раз⁶⁷. В Федеральный закон от 10 января 2003 г. № 19-ФЗ (в ред. от 7

⁶⁵ См.: Колюшин Е.И. Концепция модернизации избирательного и связанного с ним законодательства // Вестник Московского университета. Серия 11. Право. 2010. № 1. С. 68-69.

⁶⁶ СЗ РФ. 2002. № 24. Ст. 2253 (с посл. изм.).

⁶⁷ Федеральными законами от 27.09.2002 N 119-ФЗ, от 23.06.2003 N 83-ФЗ, от 04.07.2003 N 97-ФЗ, от 04.07.2003 N 102-ФЗ, от 07.06.2004 N 46-ФЗ, от 12.08.2004 N 99-ФЗ, от 22.08.2004 N 122-ФЗ, от 11.12.2004 N 159-ФЗ, от 29.06.2005 N 69-ФЗ, от 21.07.2005 N 93-ФЗ, от 12.07.2006 N 106-ФЗ, от 12.07.2006 N 107-ФЗ, от 25.07.2006 N 128-ФЗ, от 05.12.2006 N 225-ФЗ, от 30.12.2006 N 274-ФЗ, от 30.01.2007 N 6-ФЗ, от 02.03.2007 N 24-ФЗ, от 20.04.2007 N 62-ФЗ, от 26.04.2007 N 64-ФЗ, от 24.07.2007 N 211-ФЗ, от 24.07.2007 N 214-ФЗ, от 22.07.2008 N 149-ФЗ, от 23.07.2008 N 160-ФЗ, от 25.11.2008 N 222-ФЗ, от 25.12.2008 N 274-ФЗ, от 25.12.2008 N 281-ФЗ, от 30.12.2008 N 322-ФЗ, от 09.02.2009 N 3-ФЗ, от 05.04.2009 N 42-ФЗ, от 12.05.2009 N 94-ФЗ, от 03.06.2009 N 108-ФЗ, от 19.07.2009 N 196-ФЗ, от 19.07.2009 N 203-ФЗ, от 09.11.2009 N 250-ФЗ, от 27.12.2009 N 357-ФЗ, от 22.04.2010 N 63-ФЗ, от 31.05.2010 N 112-ФЗ, от 04.06.2010 N 117-ФЗ, от 01.07.2010 N 133-ФЗ, от 27.07.2010 N 222-ФЗ, от 04.10.2010 N 263-ФЗ, от 28.12.2010 N 404-ФЗ, от 08.03.2011 N 34-ФЗ, от 20.03.2011 N 38-ФЗ, от 14.06.2011 N 143-ФЗ, от 11.07.2011 N 200-ФЗ, от 23.07.2011 N 259-ФЗ, от 25.07.2011 N 262-ФЗ, от 25.07.2011 N 263-ФЗ, от 20.10.2011 N 287-ФЗ (ред. 02.05.2012), от 02.05.2012 N 40-ФЗ, от 02.05.2012 N 41-ФЗ, от 02.10.2012 N 157-ФЗ, от 16.10.2012 N 173-ФЗ, от 03.12.2012 N 238-ФЗ, от 02.04.2013 N 30-ФЗ, от 05.04.2013 N 40-ФЗ, от 07.05.2013 N 102-ФЗ, от 24.12.2002 N 176-ФЗ, от 23.12.2003 N 186-ФЗ, от 24.11.2008 N 207-ФЗ.

мая 2013 г.) «О выборах Президента Российской Федерации»⁶⁸ за десять лет действия было принято 24 его редакции⁶⁹. В Федеральный закон от 18 мая 2005 № 51-ФЗ (в ред. от 2 июля 2013 г.) «О выборах депутатов Государственной Думы Федерального Собрания Российской Федерации»⁷⁰ за восемь лет действия было принято 28 его редакций⁷¹. Приведённые цифры говорят о крайней нестабильности избирательного законодательства, обусловленной не только качественными показателями его подготовки, но и политической волей обладателей власти.

В основе таких изменений не всегда лежит объективная необходимость и уж тем более продуманная концептуальная основа. Именно поэтому нередко можно встретить характеристики избирательного законодательства как одного из самых политизированных⁷². Успех или неудача на выборах могут быть серьёзно предопределены содержанием избирательного законодательства, конституционно-правовым регулированием отношений на каждой стадии избирательного процесса.

Нестабильность и политическая предопределённость избирательного законодательства приводит к тому, что граждане теряют доверие не только к нему, но и к самим выборам, а также сформированным на их основе представительным органам. В Пояснительном докладе к руководящим принципам относительно выборов, принятом Венецианской комиссией на 52-й пленарной сессии, в Венеции, 18-19 октября 2002 г. в том числе указывается, что «стабильность избирательного законодательства имеет важнейшее значение для укрепления авторитета избирательного процесса, который сам по себе жизненно важен для укрепления демократии. Частое изменение норм ... может вводить избирателя в заблуждение. Прежде всего, это приводит к тому, что избиратели – обоснованно или необоснованно – делают вывод, что избирательный закон является лишь инструментом в руках власть имущих и что их собственный голос мало влияет на результаты выборов»⁷³.

В мировой практике выработан целый ряд гарантий, обеспечивающих стабильность избирательного законодательства:

Во-первых, наличие в Конституции норм или даже специальной структурной части (например, главы, части, раздела), регулирующих основные принципы избирательного

⁶⁸ СЗ РФ. 2003. № 2. Ст. 171 (с посл. изм.).

⁶⁹ Федеральными законами от 21.07.2005 N 93-ФЗ, от 12.07.2006 N 106-ФЗ, от 12.07.2006 N 107-ФЗ, от 25.07.2006 N 128-ФЗ, от 30.12.2006 N 274-ФЗ, от 26.04.2007 N 64-ФЗ, от 24.07.2007 N 211-ФЗ, от 24.07.2007 N 214-ФЗ, от 09.02.2009 N 3-ФЗ, от 12.05.2009 N 94-ФЗ, от 03.06.2009 N 108-ФЗ, от 19.07.2009 N 196-ФЗ, от 19.07.2009 N 203-ФЗ, от 22.04.2010 N 63-ФЗ, от 27.07.2010 N 222-ФЗ, от 04.10.2010 N 263-ФЗ, от 28.12.2010 N 404-ФЗ, от 14.06.2011 N 143-ФЗ, от 11.07.2011 N 200-ФЗ, от 23.07.2011 N 259-ФЗ, от 25.07.2011 N 262-ФЗ, от 20.10.2011 N 287-ФЗ, от 02.05.2012 N 41-ФЗ, от 07.05.2013 N 102-ФЗ.

⁷⁰ СЗ РФ. 2005. № 21. Ст. 1919 (с посл. изм.).

⁷¹ Федеральными законами от 12.07.2006 N 106-ФЗ, от 12.07.2006 N 107-ФЗ, от 25.07.2006 N 128-ФЗ, от 30.12.2006 N 274-ФЗ, от 26.04.2007 N 64-ФЗ, от 21.07.2007 N 188-ФЗ, от 24.07.2007 N 211-ФЗ, от 24.07.2007 N 214-ФЗ, от 09.02.2009 N 3-ФЗ, от 12.05.2009 N 94-ФЗ, от 03.06.2009 N 108-ФЗ, от 19.07.2009 N 196-ФЗ, от 19.07.2009 N 203-ФЗ, от 22.04.2010 N 63-ФЗ, от 27.07.2010 N 222-ФЗ, от 04.10.2010 N 263-ФЗ, от 29.11.2010 N 325-ФЗ, от 23.12.2010 N 384-ФЗ, от 28.12.2010 N 404-ФЗ, от 23.02.2011 N 17-ФЗ, от 14.06.2011 N 143-ФЗ, от 11.07.2011 N 200-ФЗ, от 23.07.2011 N 259-ФЗ, от 25.07.2011 N 262-ФЗ, от 25.07.2011 N 263-ФЗ, от 20.10.2011 N 287-ФЗ (ред. 02.05.2012), от 02.05.2012 N 41-ФЗ, от 02.07.2013 N 147-ФЗ.

⁷² Майер Х. Избирательное право как инструмент распределения власти или избирательное право и политика // Сравнительное конституционное обозрение. 2005. № 1. С. 64 и сл.

⁷³ Свод рекомендуемых норм при проведении выборов. Руководящие принципы и пояснительный доклад, принятые Венецианской Комиссией на 52-й сессии (Венеция, 18-19 октября 2002 г.). Страсбург, 30 октября 2002 г. Заключение № 190/2002. CDL-AD (2002) 23. Полный текст документа см. на официальном сайте Венецианской Комиссии: [http://www.venice.coe.int/docs/2002/CDL-AD\(2002\)023rev-rus.pdf](http://www.venice.coe.int/docs/2002/CDL-AD(2002)023rev-rus.pdf). Также см. Аналитический вестник Совета Федерации Федерального Собрания Российской Федерации № 26 (219). «Проведение выборов: Европейские стандарты и процедуры оценки» (По материалам, предоставленным Европейской Комиссией за Демократию через Право Совета Европы). М., 2003: http://www.council.gov.ru/inf_sl/bulletin/item/34/.

права, основы избирательной правосубъектности и иные основные начала избирательного режима;

Во-вторых, обязательное провозглашение (в Конституции или в законе) принципов избирательного права, с приданием им особого значения в регулировании избирательных отношений, в том числе указанием на то, что все нормы избирательного права должны применяться в соответствии с данными принципами и ни одно положение избирательного законодательства не может противоречить данным принципам;

В-третьих, следование общепризнанным избирательным стандартам, разработанным на международном и региональном уровнях;

В-четвёртых, возможность проверки Конституционным Судом избирательного законодательства на предмет его соответствия Конституции. Данная гарантия тесно связана с первой и второй, является их дополнением и следствием;

В-пятых, запрет внесения изменений в избирательное законодательство за определённый срок до выборов (например, один год). В случае внесения изменений в избирательное законодательство за определённый срок до выборов, на очередных выборах применяется прежнее регулирование, а новое регулирование вступит в силу уже после этого – на следующих выборах;

В-шестых, изменения в избирательное законодательство следует принимать гласно, после проведения соответствующих обсуждений и консультаций, а сами проекты изменений должны представляться для широкой общественности, дабы каждый мог ознакомиться с вводимым правовым регулированием;

В-седьмых, повышение политической (электоральной) культуры граждан и политических сил.

Подобные гарантии (некоторые из них всё же применяются в российской практике) должны содержаться и в российском избирательном законодательстве.

Подчеркнём, что указанные гарантии направлены исключительно против непродуманных, политически ангажированных изменений избирательного законодательства, направленных на удержание политической власти и вызывающих заслуженный протест граждан, но не против разумных, чётко выверенных, концептуальных его изменений, направленных на совершенствование выборных процедур и наиболее точное отражение политических предпочтений граждан.

Как уже указывалось, регулирование основных принципов избирательного права на конституционном уровне является важной гарантией, обеспечивающей стабильность избирательного законодательства, а также возможность проверки избирательного законодательства на предмет конституционности (соответствия Конституции).

Основные принципы избирательного права целесообразно закрепить в специальной главе (части, разделе и т.п.) Конституции. Соответствующие нормы могут содержаться и в главах, посвящённых статусу конкретного органа власти, тем самым отражая порядок его избрания.

Конституция Российской Федерации 1993 г. исходит из второго подхода. Она не содержит специальной главы, посвящённой избирательному праву, однако содержит ряд норм, регулирующих избирательные отношения, в том числе закрепляет такие принципы избирательного права как свободные выборы (ч. 3 ст. 3), всеобщее равное и прямое избирательное право при тайном голосовании, применительно к выборам Президента Российской Федерации (ч. 1 ст. 81), а также основы избирательной правосубъектности граждан (ч. 2-3 ст. 32, ч. 2-3 ст. 81, ст. 97). Конституция содержит нормы, отсылающие к федеральным законам, регулирующим порядок выборов Президента Российской Федерации (ч. 4 ст. 81) и депутатов Государственной Думы (ч. 2 ст. 96).

Целесообразно было бы включить в Конституцию Российской Федерации специальную главу, содержащую нормы, регулирующие избирательные отношения. Важно, чтобы изменения в данную главу вносились в порядке, не требующем для этого

принятия новой конституции. В данной главе стоило бы закрепить следующие основы избирательного режима в Российской Федерации:

Во-первых, принципы избирательного права, общие для всех видов выборов в Российской Федерации. Прежде всего, пять основных принципов избирательного права. Выборы должны быть свободными, всеобщими, равными, прямыми, при тайном голосовании;

Во-вторых, общие основы избирательной правосубъектности граждан Российской Федерации, в том числе возраст наступления активной и пассивной избирательной правосубъектности граждан Российской Федерации, существующие исключения из права избирать и быть избранными;

В-третьих, статус органов, обеспечивающих проведение выборов, порядок их формирования, срок полномочий;

В-четвёртых, модель финансирования выборов в Российской Федерации;

В-пятых, избирательные системы, применяемые на выборах в Российской Федерации;

В-шестых, органы (лучше судебные органы), разрешающие избирательные споры в Российской Федерации;

В-седьмых, отсылку к закону (законам), регулиющему порядок проведения конкретного вида выборов в Российской Федерации.

Массив избирательного законодательства достаточно велик, при этом многие из этих законов составлены крайне непоследовательно и запутанно. «Избирательная правовая основа состоит из различных законодательных актов, что указано в Статье 2 Закона «О выборах в Государственную Думу»: это, во-первых, Конституция, Федеральный закон «О выборах в Государственную Думу» и Федеральный закон «Об основных гарантиях избирательных прав граждан...». Тем не менее, другие нормы, связанные с выборами, можно найти и в ФЗ «О политических партиях», ФЗ «О Государственной Автоматической Системе Российской Федерации «Выборы»», в законе «О гарантиях равенства парламентских партий при освещении их деятельности государственными общедоступными телеканалами и радиоканалами», в Законе «О средствах массовой информации» и законе «О собраниях, митингах, шествиях и пикетах», в Кодексе об административных правонарушениях»⁷⁴. Как отмечает Венецианская Комиссия, такая основа излишне сложная, дублирующая и дает основания для толкования, и может привести к непоследовательному применению, как это произошло на недавних выборах (имея в виду выборы в Государственную Думу 2011 года). В частности, параграф 23 доклада Парламентской Ассамблеи о выборах в Государственную Думу 4 декабря 2011 года гласит, что «была определенная степень беспорядка и несогласованного применения правовых положений». Недостаток ясности правовой основы привел к применению норм в пользу одной партии над другими. Такая сложность не соответствует требованию Кодекса Добросовестной Практики по Избирательным Вопросам о том, что избирательный процесс должен быть максимально простым для охраны свободы граждан избирать и быть избранными.

Целесообразно осуществить кодификацию избирательного законодательства, объединив все нормы, регулирующие избирательные отношения в Российской Федерации в одном кодифицированном акте – избирательном кодексе. Необходимость подобной кодификации признаётся многими отечественными исследователями избирательного

⁷⁴ См. Мнение Европейской комиссии за демократию через право (Венецианской комиссии) о Федеральном законе «О выборах депутатов Государственной Думы Российской Федерации». Одобрено Советом по Демократическим Выборам на своем 40 заседании (Венеция, 15 марта 2012) и Венецианской Комиссией на её 90 Пленарном Заседании (Венеция, 16-17 марта 2012) // [http://www.venice.coe.int/webforms/documents/?pdf=CDL\(2012\)006-e](http://www.venice.coe.int/webforms/documents/?pdf=CDL(2012)006-e)

права⁷⁵. В рамках данного кодифицированного акта можно было бы объединить нормы, общие для всех видов выборов в Российской Федерации, основные гарантии избирательных прав граждан, положения о выборах Президента Российской Федерации, депутатов Государственной Думы, общие принципы выборов на уровне субъектов Российской Федерации и муниципальных образований. Хороший кодифицированный акт должен упростить общение с непростой избирательной материей не только правоприменителям, но и неискущённым в юридических вопросах гражданам.

Согласно ч. 3 ст. 32 Конституции Российской Федерации «не имеют права избирать и быть избранными граждане, признанные судом недееспособными, а также содержащиеся в местах лишения свободы по приговору суда».

В целом, данное положение Конституции представляется справедливым, однако нуждается в изменении, поскольку по смыслу, придаваемому ему правоприменительной практикой, оно предполагает «безразборное» лишение избирательного права лиц, «признанных судом недееспособными, а также содержащихся в местах лишения свободы по приговору суда».

В решении, правда не являющемся окончательным, по делу «Анчугов и Гладков против России» (обращение № 11157/04), несмотря на признание лишения избирательных прав как меры, направленной на повышение гражданской ответственности, уважение к принципу верховенства права и обеспечение надлежащего функционирования гражданского общества и демократического режима, Палата Европейского Суда по Правам Человека признала автоматическое и неразборчивое лишение заключенных избирательных прав, то есть ограничения, установленные ч. 3 ст. 32 Конституции, несоизмеримыми и нарушающими статью 3 Протокола № 1 к Европейской Конвенции, гарантирующей право на свободные выборы. Право избирать — это не привилегия. В XXI веке в демократическом государстве должна действовать презумпция в пользу права лица избирать. Однако за государством всё же остаётся свобода усмотрения, соразмерность лишения избирательных прав должна решаться судом в свете обстоятельств каждого конкретного дела⁷⁶.

Относительно пассивного избирательного права, Федеральный закон «Об основных гарантиях избирательных прав и права на участие в референдуме граждан Российской Федерации» содержит явно неконституционное положение (пп. а п. 3.2 ст. 4), согласно которому не имеют права быть избранными граждане Российской Федерации, «осужденные когда-либо (курсив наш – авт.) к лишению свободы за совершение тяжких и (или) особо тяжких преступлений, за исключением случаев, когда в соответствии с новым уголовным законом эти деяния не признаются тяжкими или особо тяжкими преступлениями». Подобная норма также является чрезмерным ограничением права граждан быть избранными, поскольку лишает лица избирательного права вне зависимости от снятия или погашения судимости. Погашение или снятие судимости, как сказано в ч. 6 ст. 86 Уголовного Кодекса Российской Федерации от 13 июня 1996 г. № 63-ФЗ (в ред. от 23 июля 2013 г.)⁷⁷, аннулирует все правовые последствия, связанные с судимостью.

Указанные замечания не означают автоматическое предоставление избирательного права всем заключённым, но указывают на необходимость применения принципов соразмерности и пропорциональности при ограничении их избирательных прав.

⁷⁵ См., напр.: Головин А.Г., Федотова Е.В. Кодификация избирательного законодательства в РФ: опыт регионов // Журнал о выборах. 2005. № 5. С. 14-19; Матейкович М.С. Федеральное избирательное законодательство нуждается в кодификации // Конституционное и муниципальное право. 2009. № 14. С. 27-30; Любарев А.Е. О концепции Избирательного кодекса РФ // Государство и право. 2010. № 7. С. 46-54 и др.

⁷⁶ Полный текст решения на английском языке см.: [http://hudoc.echr.coe.int/sites/eng/pages/search.aspx?i=001-122260#{"itemid":\["001-122260"\]}](http://hudoc.echr.coe.int/sites/eng/pages/search.aspx?i=001-122260#{)

Обзор решения на русском языке см.: <http://european-court.ru/tag/anchugov-and-gladkov-v-russia/>

⁷⁷ СЗ РФ. 1996. № 25. Ст. 2954 (с посл. изм.).

Такой же подход должен использоваться и применительно к гражданам, признанным судом недееспособными. В решении от 20 мая 2010 года по жалобе № 38832/06 по делу «Киш против Венгрии»⁷⁸ Европейский Суд по правам человека отметил, что широкое автоматическое, не признающее различий отстранение от избирательных прав в отсутствие индивидуализированной судебной оценки и только на основании психического расстройства, требующего частичной опеки, не может рассматриваться как совместимое с правомерными основаниями ограничения права голосовать. Таким образом, в случае лишения избирательных прав граждан, признанных судом недееспособными, также должна быть индивидуальная судебная оценка их способности осуществлять избирательные права.

Действующим избирательным законодательством был взят курс на партизацию и пропорционализацию выборов. В связи с этим, на всех уровнях выборов в Российской Федерации было введено правило о применении пропорциональной избирательной системы или о сочетании мажоритарной и пропорциональной избирательных систем с обязательным применением пропорциональной избирательной системы (не менее половины мандатов).

На выборах депутатов Государственной Думы применяется пропорциональная избирательная система: «депутаты Государственной Думы избираются по федеральному избирательному округу пропорционально числу голосов, поданных за федеральные списки кандидатов в депутаты Государственной Думы» (ч. 2 ст. 3 Федерального закона «О выборах депутатов Государственной Думы Федерального Собрания Российской Федерации»).

На выборах депутатов законодательного (представительного) органа государственной власти субъекта Российской Федерации «не менее 50 процентов депутатов законодательного (представительного) органа государственной власти субъекта Российской Федерации (в двухпалатном законодательном (представительном) органе государственной власти субъекта Российской Федерации – не менее 50 процентов депутатов одной из палат указанного органа) должны избираться по единому избирательному округу пропорционально числу голосов, поданных за списки кандидатов в депутаты, выдвинутые избирательными объединениями в соответствии с законодательством о выборах» (абз. 1 ч. 4 ст. 4 Федерального закона от 6 октября 1999 г. № 184-ФЗ (в ред. от 7 июня 2013 г.) «Об общих принципах организации законодательных (представительных) и исполнительных органов государственной власти субъектов Российской Федерации»⁷⁹).

На муниципальных выборах «не менее половины депутатских мандатов в избираемом на муниципальных выборах представительном органе муниципального района, городского округа с численностью 20 и более депутатов распределяются в соответствии с законодательством о выборах между списками кандидатов, выдвинутыми политическими партиями (их региональными отделениями или иными структурными подразделениями), пропорционально числу голосов избирателей, полученных каждым из списков кандидатов». «Выборы депутатов представительных органов поселений (за исключением городских округов) с численностью населения менее 3000 человек, а также представительных органов поселений (включая представительные органы городских округов) с численностью менее 15 депутатов проводятся по одномандатным и (или) многомандатным избирательным округам». «В случае, если в избираемом на муниципальных выборах представительном органе муниципального образования (за исключением представительного органа муниципального района, городского округа с численностью 20 и более депутатов) часть депутатских мандатов распределяется в

⁷⁸ Полный текст решения на английском языке см. на сайте: <http://cmiskp.echr.coe.int/tkp197/view.asp?item=1&portal=hbkm&action=html&highlight=Kiss%20%20hungary&sessionId=92478549&skin=hudoc-en>

⁷⁹ СЗ РФ. 1999. № 42. Ст. 5005 (с посл. изм.).

соответствии с законодательством о выборах между списками кандидатов, выдвинутых политическими партиями (их региональными отделениями или иными структурными подразделениями), пропорционально числу голосов избирателей, полученных каждым из списков кандидатов, распределению между указанными списками кандидатов подлежат не менее 10 депутатских мандатов» (ч. 3.1–3.3 ст. 23 Федерального закона от 6 октября 2003 г. № 131-ФЗ (в ред. от 7 мая 2013 г., с изм. от 27 июня 2013 г.) «Об общих принципах организации местного самоуправления в Российской Федерации»⁸⁰).

Существующий подход к избирательной системе благоприятствует крупным политическим партиям. Он оставляет мало шансов (или не оставляет вообще) на участие в выборах протестно-настроенным кандидатам. Для того чтобы обеспечить участие в выборах крупных кандидатов, беспартийных кандидатов необходимо изменить концептуальную основу существующей избирательной системы – сменить ранее взятый курс на пропорционализацию выборов на хорошо известный принцип сочетания мажоритарной и пропорциональной избирательных систем. На выборах депутатов Государственной Думы и на выборах депутатов законодательного (представительного) органа государственной власти субъекта Российской Федерации это сочетание должно быть равным – половина депутатов избирается по мажоритарной избирательной системе, другая половина депутатов избирается по пропорциональной избирательной системе. Сочетание мажоритарной и пропорциональной избирательных систем должно присутствовать и на муниципальном уровне – в муниципальных районах и городских округах, за исключением выборов депутатов представительных органов поселений с малочисленным населением и малым числом депутатов, когда целесообразнее применять мажоритарную избирательную систему⁸¹. Такое сочетание позволит, во-первых, персонализировать выборы, чего так не хватает ныне действующей пропорциональной избирательной системе, а во-вторых, предоставить возможность участвовать в выборах крупным, пользующимся поддержкой граждан, протестно-настроенным кандидатам.

Кандидаты на выборах по мажоритарной избирательной системе могут выдвигаться путём самовыдвижения и избирательным объединением. Тем самым разграничиваются две области: во-первых, пропорционализм, выборы по пропорциональной избирательной системе – область господства политических партий, во-вторых, мажоритаризм, выборы по мажоритарной избирательной системе – область господства сильных, ярких, известных кандидатов (безразлично партийных или беспартийных), возможно с протестными настроениями.

Для выборов депутатов законодательного (представительного) органа государственной власти субъекта Российской Федерации, проводимых на основе партийных списков, было бы целесообразно понизить максимальную планку так называемого заградительного барьера (ст. 35 Федерального закона «Об основных гарантиях избирательных прав и права на участие в референдуме граждан Российской Федерации») с семи процентов до пяти, установив, что необходимый для допуска к распределению депутатских мандатов минимальный процент голосов избирателей, полученных списком кандидатов не может быть более 5 процентов от числа голосов избирателей, принявших участие в голосовании. На федеральном уровне, для выборов депутатов Государственной Думы, заградительный барьер был понижен с семи до пяти процентов (ст. 82 Федерального закона «О выборах депутатов Государственной Думы Федерального Собрания Российской Федерации»), что представляется оптимальным.

⁸⁰ СЗ РФ. 2003. № 40. Ст. 3822 (с посл. изм.).

⁸¹ Ср.: Постановление Конституционного Суда РФ от 7 июля 2011 г. № 15-П «По делу о проверке конституционности положений части 3 статьи 23 Федерального закона «Об общих принципах организации местного самоуправления в РФ» и частей 2 и 3 статьи 9 Закона Челябинской области «О муниципальных выборах в Челябинской области» в связи с жалобами Уполномоченного по правам человека в РФ и граждан И.И. Болтушенко и Ю.А. Гурмана» // СЗ РФ. 2011. № 29. Ст. 4557.

Особую актуальность приобретает практика так называемых «кандидатов-локомотивов». Согласно данной избирательной технологии, лица, имеющие серьезный вес в общественном мнении, включаются в партийный список, пишут заявление о том, что в случае избрания обязуются прекратить деятельность несовместимую с депутатским статусом, а после дня голосования заявляют об отказе от депутатского мандата. Вне всякого сомнения, в данной ситуации имеет место обман избирателей, так как голосуя за определенную партию, граждане, в первую очередь, ориентируются на известные фамилии, а также наиболее авторитетных и уважаемых граждан. При этом, избиратели не могут предполагать отказ данного лица от мандата и уж тем более не могут предположить то лицо, которому данный мандат будет передан. Данная практика стала возможной после перевода выборов на пропорциональную систему. В науке предлагалось ввести ранее существующее правило передачи мандата (в случае отказа от него) другой партии, участвующей в распределении мандатов⁸², но такая практика в условиях отсутствия адекватной политической конкуренции внутри представительных органов власти представляется весьма сомнительной.

В данной связи предлагается установить конструктивную и действенную меру ответственности для партий, допускающих использование «кандидатов-локомотивов» в своих партийных списках. Считаем возможным установление запрета на отказ от депутатского мандата как минимум в течение года после избрания или же установление запрета избираться (быть включенным в списки) на следующих выборах аналогичного уровня.

Федеральный закон «Об основных гарантиях избирательных прав и права на участие в референдуме граждан Российской Федерации» определяет предвыборную агитацию как деятельность, осуществляемую в период избирательной кампании и имеющую целью побудить или побуждающая избирателей к голосованию за кандидата, кандидатов, список, списки кандидатов или против него (них) (п. 4 ст. 2). Последний аспект как раз и представляет собой протестную предвыборную агитацию, то есть деятельность, осуществляемую в период избирательной кампании и имеющую целью побудить или побуждающая избирателей к голосованию против кандидата, кандидатов, список, списки кандидатов. Протестная предвыборная агитация является одной из форм выражения протеста на выборах.

Между тем указанный закон устанавливает весомые ограничения при проведении протестной предвыборной агитации. Если ограничения, накладываемые на призывы к совершению деяний, определяемых в статье 1 Федерального закона от 25 июля 2002 года № 114-ФЗ «О противодействии экстремистской деятельности» как экстремистская деятельность, на иные способы побуждающие к таким деяниям, на обоснование или оправдание экстремизма (ч. 1 ст. 56 Федерального закона «Об основных гарантиях избирательных прав и права на участие в референдуме граждан Российской Федерации») можно оправдать и даже приветствовать, единственно при условии разумного и ограничительного толкования «деяний, определяемых в статье 1 Федерального закона от 25 июля 2002 года № 114-ФЗ «О противодействии экстремистской деятельности» как экстремистская деятельность», то ограничения, установленные в ч. 5.2 ст. 56 Федерального закона «Об основных гарантиях избирательных прав и права на участие в референдуме граждан Российской Федерации», оправдать можно с большим трудом⁸³.

Согласно указанной ч. 5.2 ст. 56 зарегистрированный кандидат, избирательное объединение не вправе использовать эфирное время на каналах организаций,

⁸² См.: Коллюшин Е.И. Указ. соч. С. 74-75.

⁸³ Ср.: Определение Конституционного Суда РФ от 19 мая 2009 г. № 842-О-О «Об отказе в принятии к рассмотрению жалобы гражданина Бочкова Вадима Борисовича на нарушение его конституционных прав положениями подпунктов «а» и «г» пункта 5.2 статьи 56 Федерального закона «Об основных гарантиях избирательных прав и права на участие в референдуме граждан Российской Федерации» // СПС КонсультантПлюс [Документ опубликован не был].

осуществляющих телевидение, предоставленное им для размещения агитационных материалов, в целях распространения призывов голосовать против кандидата, кандидатов, списка кандидатов, списков кандидатов; описания возможных негативных последствий в случае, если тот или иной кандидат будет избран, тот или иной список кандидатов будет допущен к распределению депутатских мандатов; распространения информации, в которой явно преобладают сведения о каком-либо кандидате (каких-либо кандидатах), избирательном объединении в сочетании с негативными комментариями; распространения информации, способствующей созданию отрицательного отношения избирателей к кандидату, избирательному объединению, выдвинувшему кандидата, список кандидатов.

Подобная норма лишает протестную предвыборную агитацию, причём самую действенную – на каналах организаций, осуществляющих телевидение, своего протестного содержания. Это прямо противоречит понятию предвыборной агитации и признанным законом формам предвыборной агитации, осуществляемой в период избирательной кампании (п. 4 ст. 2 и ч. 2 ст. 48 Федерального закона «Об основных гарантиях избирательных прав и права на участие в референдуме граждан Российской Федерации»). Такой подход губителен и для самих выборов, поскольку не позволяет гражданам получить разностороннее представление о программах и кандидатах, и тем самым сделать рациональный выбор. Целесообразно исключить данное положение из числа ограничений, установленных ст. 56 Федерального закона «Об основных гарантиях избирательных прав и права на участие в референдуме граждан Российской Федерации».

Последние федеральные (и региональные) избирательные кампании показали неэффективность норм избирательного законодательства, которые запрещают использовать преимущества должностного или служебного положения в агитационной кампании. Выступления кандидатов, занимающих высокие должности в системе исполнительной власти, широко освещались в СМИ и квалифицировались не как агитационные, а как элементы обычной работы руководителя, не имеющие отношения к выборам. При этом создавался весьма позитивный образ руководителя, который, разумеется, оказывал влияние на оценки этого человека как кандидата на выборную должность. К сожалению, действующее законодательство позволяет под видом информации в СМИ о профессиональной деятельности человека, дифференциации этой информации по времени и другим параметрам в отношении различных людей, являющихся кандидатами на выборные должности, оказывать очень сильное влияние на формирование волеизъявления избирателей.

В этой связи, было бы целесообразно расценивать любую информацию, распространённую о кандидате в агитационный период считать предвыборной агитацией, закрепив равные по всем параметрам условия опубликования таких материалов для всех кандидатов (или политических партий).

Серьезную проблему представляют также многозначительные отказы некоторых кандидатов от участия в совместных агитационных мероприятиях, проводимых на радио или телевидении. Избирательное законодательство требует публикации в СМИ предвыборной программы политических партий, кандидатов. Именно по этой причине участие кандидатов в предвыборных дебатах является важным средством донесения до избирателей положения данной программы. При этом, именно дебаты позволяют избирателям оценить качество программы и потенциальное качество ее исполнения в сравнении с программами других кандидатов, а также узнать конструктивную критику в отношении некоторых кандидатов. Отказ той или иной политической партии (кандидата) от участия в предвыборных дебатах ограничивает, в первую очередь, право избирателей на полноценную информацию о кандидатах.

Предлагается установление обязательных дебатов для зарегистрированных кандидатов. Отказ от участия в подобных мероприятиях должен вести к уменьшению (или же полному лишению) бесплатного эфирного времени для данного кандидата, а повторное

уклонение от дебатов – отмену регистрации списка кандидатов (кандидата). Кроме того, нуждаются в регламентации правила, по которым происходят совместные агитационные мероприятия, публикация иных агитационных материалов в эфире, а также определение стоимости эфирного времени.

Равный доступ к средствам массовой информации всем политическими партиями необходим для выполнения требования равенства возможностей в выборах. В данной связи представляется необходимым принятие правовых положений, которые обеспечат эффективное наказание за нарушение нейтральности, когда идет речь о доступе к средствам массовой информации. Также необходимо создание независимого органа надзора для обеспечения того, что все партии будут получать равное обращение в этом отношении. Такой орган должен быть сформирован как из представителей государственных органов, так и из представителей гражданского общества.

Было бы целесообразно принять закон о политической рекламе, который бы регулировал вопросы создания и распространения информации, содержащей агитационную или квазиагитационную информацию. Также данный закон должен регулировать использование политической рекламы в сети «Интернет». Также целесообразно установление адекватных пределов использования избирательного фонда для изготовления и оплаты агитационных материалов (а также агитационных продуктов в СМИ, на телевидении и радио).

Ещё одной формой выражения протеста на выборах является так называемое протестное голосование, которое может принимать несколько видов: протестное голосование против всех кандидатов (против всех списков кандидатов) и протестное неучастие в выборах.

Во-первых, это протестное голосование против всех кандидатов (против всех списков кандидатов)⁸⁴. Согласно правовой позиции Конституционного Суда Российской Федерации: «воля избирателей может быть выражена голосованием не только за или против отдельных кандидатов, но и в форме голосования против всех внесенных в избирательный бюллетень кандидатов. Такое волеизъявление означает в условиях свободных выборов не безразличное..., а негативное отношение избирателей ко всем зарегистрированным и внесенным в избирательный бюллетень по данному избирательному округу кандидатам. Его конституционно-правовой смысл заключается в том, что таким кандидатам отказывается в праве представлять народ в выборных органах публичной власти. [...] Факт негативного отношения большинства избирателей ко всем кандидатам, подтвержденный голосованием «против всех кандидатов» большим числом избирателей, чем проголосовало за набравшего большинство голосов кандидата, означает, что и данный кандидат не получил поддержки избирателей, необходимой и достаточной для обеспечения подлинного представительства народа, которое согласно статье 3 (части 2 и 3) Конституции Российской Федерации должно быть результатом свободных выборов. Поэтому признание выборов в таких обстоятельствах не состоявшимися в наибольшей степени отвечает принципу народовластия»⁸⁵.

Действующее избирательное законодательство не предусматривает возможности голосовать против всех кандидатов (списков кандидатов). В 2006 г. протестная форма голосования «против всех» была отменена⁸⁶. Конституционный Суд Российской

⁸⁴ Подр. см., напр.: *Вискулова В.В.* Голосование «против всех»: исключить нельзя оставить (в свете решений Конституционного Суда РФ) // Конституционное и муниципальное право. 2008. № 5.

⁸⁵ п. 3 мотивировочной части Постановления Конституционного Суда РФ от 10 июня 1998 г. № 17-П «По делу о проверке конституционности положений пункта 6 статьи 4, подпункта «а» пункта 3 и пункта 4 статьи 13, пункта 3 статьи 19 и пункта 2 статьи 58 Федерального закона от 19 сентября 1997 года «Об основных гарантиях избирательных прав и права на участие в референдуме граждан Российской Федерации» // СЗ РФ. 1998. № 25. Ст. 3002.

⁸⁶ 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)» // СЗ РФ. 2006. № 29. Ст. 3125.

Федерации с таким подходом согласился, сославшись на дискрецию законодателя и отметив, что само по себе исключение из избирательного бюллетеня графы «против всех кандидатов» («против всех списков кандидатов») не ограничивает и не нарушает избирательные права граждан, поскольку не препятствует его участию в избрании выборных органов публичной власти и в реализации права быть избранным в эти органы и выражать свою волю в любой из юридически возможных форм голосования на выборах в соответствии с установленными процедурами⁸⁷.

С одной стороны, Конституционный Суд Российской Федерации безусловно прав, отмечая, что «конституционные ценности, связанные с реализацией избирательных прав, могут вступать между собой в известное противоречие, поскольку интересы отдельных избирателей, которыми предопределяется их волеизъявление в процессе выборов, в том числе путем голосования «против всех кандидатов», не всегда совпадают с публичным интересом формирования органов публичной власти. На уровне конституционно-правового статуса личности это, с одной стороны, – право каждого гражданина принимать участие в избрании представителей народа в выборных органах публичной власти и быть избранным в качестве такого представителя, а с другой – право каждого гражданина по своему усмотрению отказываться в доверии некоторым или всем участвующим в выборах кандидатам; на уровне же института выборов в целом это – формирование органов публичной власти, их представительный и легитимный характер». Между тем, с исключением из избирательного бюллетеня графы «против всех кандидатов» («против всех списков кандидатов») голосование потеряло протестное содержание, а граждане более не могут выразить своё отношение к кандидатам, которые не отвечают предъявляемым к ним требованиям. Остаётся выход – не участвовать в выборах.

Во-вторых, это как раз протестное неучастие в выборах. Ещё одним видом протестного голосования является протестное неучастие в выборах, являющееся разновидностью абсентеизма. Причина протестного неучастия в выборах вполне рациональна – выражение протеста против участвующих в выборах кандидатов, политических платформ, а также выражение протеста против самого института выборов – отказ ему в доверии. Поэтому это «рациональное неучастие» (Э. Даунс).

Федеральный закон «Об основных гарантиях избирательных прав и права на участие в референдуме граждан Российской Федерации» ранее содержал норму (пп. «а» ч. 2 ст. 70), согласно которой выборы признаются не состоявшимися в случае, если в них приняло участие менее определённого процента (20 %) от числа избирателей, внесенных в списки избирателей. Таким образом, протестное неучастие граждан в выборах могло привести к признанию выборов не состоявшимися. Однако в 2006 г.⁸⁸ данная норма была отменена, в результате – исчез ещё один вид протестного голосования граждан. Поэтому представляется целесообразным возратить институт протестного голосования граждан в избирательное законодательство, тем самым обеспечив институту выборов большее доверие со стороны граждан, а самим гражданам возможность выразить своё волеизъявление наиболее точным образом. Возможность протестного голосования также должна стимулировать к участию в выборах наиболее сильных, популярных кандидатов, с одной стороны, а с другой стороны способствовать наиболее представительному составу избираемых органов власти.

VI. Протестные отношений в деятельности органов государственной власти

⁸⁷ См.: Определения Конституционного Суда РФ от 18 июля 2006 г. № 348-О, от 19 апреля 2007 г. № 279-О-О, от 29 мая 2007 г. № 349-О-О, от 18 декабря 2007 г. № 920-О-О // СПС КонсультантПлюс.

⁸⁸ Федеральный закон от 5 декабря 2006 г. № 225-ФЗ «О внесении изменений в Федеральный закон «Об основных гарантиях избирательных прав и права на участие в референдуме граждан Российской Федерации» и Гражданский процессуальный кодекс Российской Федерации» // СЗ РФ. 2006. № 50. Ст. 5303.

Как было сказано выше, протестные отношения возникают чаще всего между такими субъектами конституционного права, как «государство» и «гражданин», «население», «народ» и т.п. При этом эффективность такого рода проявлений протеста не вызывает сомнений. Между тем, существование протестных настроений возможно и внутри государственного аппарата. При этом, такого рода отношения могут возникать как между различными государственными органами, так и внутри единого органа.

Значимость данных форм выражения протеста сложно переоценить. При сложившейся модели государственного управления, когда большая часть населения устранена от решения вопросов государственного и общественного значения в той или иной мере, наиболее результативным представляется выражение несогласия субъектами, обладающими реальной возможностью достижения компромисса.

В настоящем разделе предлагаем рассмотреть наиболее существенные сферы законодательства, требующие, на наш взгляд, дополнительной законодательной регламентации в контексте усиления протестного потенциала институтов, реализуемых в сфере государственного управления.

Начать разговор о нормативном закреплении механизмов реализации протеста в структуре государственных органов необходимо, на наш взгляд, с соотношения государственных органов в системе разделения властей, так как именно в этом взаимодействии кроется конструктивное начало, получившее название «система сдержек и противовесов». И действительно, эффективное сдерживающее воздействие одних органов государственной власти на другие неизбежно приводит к возникновению консенсуса. Но такое развитие событий имеет место только тогда, когда данный механизм налажен и лишён каких-либо внутренних дисфункций (в том числе и связанных с некачественным законодательным регулированием).

Можно предложить следующие направления модернизации законодательства в данной сфере, которые относимы к числу очевидных: установление реальных мер конституционно-правовой ответственности для Президента, Государственной Думы, Совета Федерации и Правительства РФ; усиление роли Федерального Собрания в государственном механизме с точки зрения более широкого конституционного позиционирования его задач; установить возможность Государственной Думы выражать недоверие отдельному члену Правительства (федеральному министру, руководителю федерального органа исполнительной власти).

Необходимо дополнительное регулирование так называемых «подразумеваемых» полномочий Президента РФ. На наш взгляд, существующая модель позволяет Президенту осуществлять тотальное регулирование всех направлений деятельности всех государственных органов. Считаем возможным обеспечить конкретизацию данных полномочий в Конституции РФ или же в специальном законе «О Президенте РФ».

Особую форму политического протеста можно обнаружить и внутри государственных органов. Если еще несколько лет назад некоторые правоведы отмечали, что «политическая оппозиция не востребована в настоящее время ни общественным мнением, ни политической элитой»⁸⁹, то на сегодняшний день проблема формирования и активного существования полноценного противовеса доминирующей политической силе очень актуальна и востребована обществом. Отсутствие такого противовеса неминуемо ведет к стагнации в политической системе и атрофированию демократических институтов. Практика многих государств подтверждает, что функционирование оппозиции «стало настолько важным, что именно ее наличие общепризнано как главный показатель самого существования демократии в конкретной стране»⁹⁰.

⁸⁹ Алебастрова И.А. Рецензия на книгу С.В. Васильевой «Конституционно-правовой статус политической оппозиции» // Институт права и публичной политики, Москва, 2010. 234 с.

⁹⁰ Алебастрова И.А. Оппозиция: политическая тень как средство от политического мрака. // Сравнительное конституционное обозрение. № 1 (80), 2011. С.64.

Политическая оппозиция названа индикатором демократии не случайно. Институт политической оппозиции, степень его правовой регламентации и уровень развития – это точка пересечения различных конституционно-правовых категорий, обеспечивающих демократичность политического режима: политический плюрализм, многопартийность, политическая конкуренция, народное представительство, разделение властей, принципы организации работы органов власти, система сдержек и противовесов, права и свободы граждан и т.д.

Особое место в рамках института политической оппозиции отводится парламентской оппозиции, которая находясь и действуя в структуре законодательного органа, представляет собой опосредованный правом политический противовес (*le contre-pouvoir politique*⁹¹).

К сожалению, отсутствие ясности в том, что считать оппозицией, сказалось на конституционно-правовом регулировании – в России нет закона, закрепляющего, кто вправе претендовать на статус политической оппозиции в обществе и государстве, парламентской оппозиции в Государственной Думе и других представительных органах власти⁹².

В этой связи, учитывая особую значимость законодательной фиксации понятия политической оппозиции для конституционного права, а также смежных отраслей науки предлагаем установить законодательное понятие политической оппозиции, закрепленное в специализированном нормативном акте.

Необходимо принятие специального закона об оппозиции и оппозиционной деятельности, который, помимо прочего, будет предусматривать следующее определение политической оппозиции. Под политической оппозицией следует понимать созданное и действующее в соответствии с федеральным законодательством организационно обособленное объединение граждан, деятельность которого направлена на противодействие власти, которое имеет цель и предоставленную законом возможность получить доступ к осуществлению власти.

Сформулированное понятие политической оппозиции, ее характеристики и субъекты позволяют с легкостью определить, кого следует отнести к внепарламентской оппозиции. Это субъекты (политические партии, общественные объединения, движения и т.п.), которые в силу закона могут быть представлены в парламенте, но на данный момент времени не имеют ни одного депутатского мандата.

Поскольку парламент – основное поле для политических дебатов (ведь именно здесь они могут дать ощутимые результаты), очевидно, что любая внепарламентская оппозиция в первую очередь стремится стать парламентской. Именно в данном своем проявлении оппозиция имеет максимальные возможности по реализации собственных идей.

В энциклопедическом словаре по конституционному праву парламентская оппозиция для государств с парламентарной формой правления определяется как «совокупность депутатов или депутатских объединений, охватывающая тех парламентариев, которые не составляют большинства в парламенте (палате парламента) и поэтому не имеют прямого влияния на формирование правительства, состав которого предопределяется партией (партиями), движением (движениями), имеющими большинство». Также указывается, что парламентская оппозиция дополнительно *может* провозгласить себя таковой.

⁹¹ Beligh Nabli., «L'opposition parlementaire : un contre-pouvoir politique saisi par le droit» //Pouvoirs, 2010/2, n° 133.

⁹² См.: *Авакьян С.А.* Демократия протестных отношений: конституционно-правовое измерение // Конституционное и муниципальное право. 2012. № 1. С. 14-15; *Васильева С.В.* Институт парламентской оппозиции как гарантия представительной демократии // Сравнительное конституционное обозрение. 2009. № 3 (70); *Она же* Конституционно-правовые гарантии оппозиционной деятельности // Государственная власть и местное самоуправление. 2009. № 2; *Она же* Конституционно-правовой статус политической оппозиции. М.: Институт права и публичной политики. 2010.

Таким образом, парламентская оппозиция определяется в первую очередь через категорию парламентского меньшинства. Однако *не всякое парламентское меньшинство оппозиционно*. Напротив, оно может одобрять и поддерживать большинство. Поэтому приведенное выше содержание понятия является неполным. Считаем, что, во-первых, парламентское меньшинство, при желании быть оппозиционным, в обязательном порядке должно об этом заявлять. А во-вторых, как уже отмечалось, оппозицию отличает деятельностный характер, что также не было учтено в рассматриваемом определении. При этом согласимся с приведенной характеристикой парламентской оппозиции - отсутствие прямого влияния на формирование правительства.

Несколько иное понимание парламентской оппозиции дается для президентских республик. Здесь это - «совокупность депутатов парламента (палаты парламента), которые фактически – в силу своей деятельности – или в дополнение к этому еще и официально объявляют себя «противниками курса президента государства»⁹³.

Некоторые исследователи придерживаются идею принятия самостоятельного федерального закона, регулирующей статус парламентской оппозиции⁹⁴. Однако, по нашему мнению, подобный шаг не будет корректным с позиций юридической техники. «Кусочное» регулирование вопросов, по сути касающихся статуса парламента в целом, – мера нежелательная.

В этой связи, одним из наиболее целесообразных вариантов видится закрепление основ конституционно-правового положения парламентской оппозиции в требующем разработки и принятия законе «О Федеральном Собрании Российской Федерации». При этом в качестве базового понятия следует использовать понятие, закрепленное в специальном законе «Об оппозиции и оппозиционной деятельности» (так как данное понятие является более широким по своему содержанию).

Говоря о предметном содержании деятельности парламентской оппозиции, необходимо сделать некоторые замечания. В частности, современное конституционное законодательство не предусматривает для парламентариев легальных возможностей быть услышанными. Особенно интересным примером, подтверждающим данное суждение, является рассмотрение законопроекта о реформировании Российской академии наук⁹⁵. При наличии отрицательного заключения профильного комитета⁹⁶ (Комитет по науке и наукоемким технологиям Государственной Думы), а также при наличии существенных замечаний со стороны комитетов-соисполнителей законопроект о реформировании РАН принимается в первом чтении, что свидетельствует о явном политически мотивированном игнорировании экспертного мнения. В этом смысле логичным выглядит запрет на дальнейшее движение законопроекта при наличии отрицательного заключения профильного комитета. При этом необходимо установить процедуру, в соответствии с которой продвижение законопроекта возможно только при условии учета замечаний, изложенных в данном заключении и последующего повторного рассмотрения проекта комитетом с положительным заключением.

Еще одним немаловажным фактором, влияющим на роль парламентской оппозиции в процессе осуществления государственной власти, является возможность свободного

⁹³ Конституционное право. Энциклопедический словарь // под ред. Авакьяна С.А. / М.: Издательство НОРМА, 2000. С.419.

⁹⁴ См., например, Миронов Н. Институционализация политической оппозиции // Сравнительное конституционное обозрение. 2004. № 4(49). С. 43.

⁹⁵ Имеется в виду Законопроект № 305828-6 О Российской академии наук, реорганизации государственных академий наук и внесении изменений в отдельные законодательные акты Российской Федерации (в части уточнения правового положения, полномочий и функций Российской академии наук, реорганизации государственных академий наук). Подробную информацию смотри в автоматизированной системе Государственной Думе - [http://asozd2.duma.gov.ru/main.nsf/\(Spravka\)?OpenAgent&RN=305828-6&11](http://asozd2.duma.gov.ru/main.nsf/(Spravka)?OpenAgent&RN=305828-6&11)

⁹⁶ Председателем которого является представитель оппозиционной партии

голосования депутатами вне связи с фракционной принадлежностью. Как известно, современное законодательство предусматривает формирование партийных фракций в Государственной Думе и представительных органах власти. При этом существуют нормы, де-факто запрещающие депутатам голосовать «против собственной фракции» под страхом лишения депутатского мандата как следствием исключения из фракции. Такого рода регулирование лишает депутатов возможности высказывать самостоятельное мнение при голосовании по законопроекту. При этом де-факто дезавуируется сама представительская сущность данных органов (по сути можно оставить только несколько человек с «квалифицированными» голосами, которые будут нажимать на кнопки во время голосования, что мы и наблюдаем в последнее время). В данном контексте особенно странно выглядят попытки расширения представительства партий, не набравших законодательно установленный барьер, в Государственной Думе.

Следовательно необходимо пересмотреть законодательные положения, де-факто позволяющие привлекать к ответственности депутатов, голосующих против воли собственной фракции. Необходимо предусмотреть возможность реального влияния для партий, имеющих «усеченное» представительство в законодательном органе. Пересмотра также требует положение, устанавливающее фракции в качестве основных «структурных единиц» представительных органов, так как данная система усиливает «вертикально-властные» тенденции в реализации государственной политики.

VII. Библиография

1. Нормативные и иные правовые акты

1. Конституция Российской Федерации. Принята всенародным голосованием 12 декабря 1993 г. С учетом поправок, внесенных Законами РФ о поправках к Конституции РФ от 30 декабря 2008 г. № 6-ФКЗ, от 30 декабря 2008 г. № 7-ФКЗ // Российская газета. 2009. 21 января;
2. «Всеобщая декларация прав человека», прин. 10 декабря 1948г. Генеральной Ассамблеей ООН, Международный пакт о гражданских и политических правах, прин. 16 декабря 1966г. Генеральной Ассамблеей ООН;
3. Европейская конвенция по правам человека // URL: <http://www.echr.ru>
4. Федеральный конституционный закон от 21.07.1994 г. N 1-ФКЗ (ред. от 25.12.2012 г.) «О Конституционном Суде Российской Федерации» // СЗ РФ. 1994. N 13. Ст. 1447; 2012. N 53 (ч.1). Ст. 7572.
5. Федеральный закон от 12 января 1996 г. № 7-ФЗ (в ред. от 2 июля 2013 г.) «О некоммерческих организациях» // СЗ РФ. 1996. № 3. Ст. 145 (с посл. изм.);
6. Федеральный конституционный закон от 30.05.2001 г. №3-ФКЗ (ред. от 07.03.2005 г.) «О чрезвычайном положении»// СЗ РФ.2001. N 23. Ст. 2277; 2005. N 45. Ст.4581.
7. Федеральный конституционный закон от 17.12.2001 г. №6-ФКЗ (ред. от 31.10.2005 г.) «О порядке принятия в Российскую Федерацию и образования в ее составе нового субъекта Российской Федерации»// СЗ РФ.2001. N 52 (1 ч.), Ст. 4916; СЗ РФ.2006. N 29. Ст. 3119.
8. Федеральный конституционный закон от 30.01.2002 г. N 1-ФКЗ (ред. от 28.12.2010 г.) «О военном положении» // СЗ РФ.2002. N 5. Ст. 375; 2011. N 1. Ст. 1.
9. Федеральный конституционный закон от 28.06.2004 г. №5-ФКЗ (ред. от 24.04.2008 г.) «О референдуме Российской Федерации»// СЗ РФ. 2004. N 27. Ст. 2710; 2008. N 17. Ст.1754.
10. Федеральный закон от 19 мая 1995 г. № 82-ФЗ (ред. от 1 июля 2011 г.) «Об общественных объединениях» //СЗ РФ. 1995. № 21. Ст.1930 (с посл. изм).

11. Федеральный закон от 13 июня 1996 г. № 63-ФЗ (в ред. от 23 июля 2013 г.) Уголовный Кодекс Российской Федерации // СЗ РФ. 1996. № 25. Ст. 2954 (с посл. изм.);
12. Федеральный закон от 6 октября 1999 г. № 184-ФЗ (в ред. от 7 июня 2013 г.) «Об общих принципах организации законодательных (представительных) и исполнительных органов государственной власти субъектов Российской Федерации» // СЗ РФ. 1999. № 42. Ст. 5005 (с посл. изм.);
13. Федеральный закон от 11 июля 2001 г. № 95-ФЗ (в ред. от 7 мая 2013 г.) «О политических партиях»;
14. Кодекс Российской Федерации об административных правонарушениях от 30.12.2001 N 195-ФЗ (ред. от 23.02.2013). "Собрание законодательства РФ", 07.01.2002, N 1 (ч. 1), ст. 1;
15. Федеральный закон от 12 июня 2002 г. № 67-ФЗ (в ред. от 7 мая 2013 г.) «Об основных гарантиях избирательных прав и права на участие в референдуме граждан Российской Федерации» // СЗ РФ. 2002. № 24. Ст. 2253 (с посл. изм.);
16. Федеральный закон от 10 января 2003 г. № 19-ФЗ (в ред. от 7 мая 2013 г.) «О выборах Президента Российской Федерации» // СЗ РФ. 2003. № 2. Ст. 171 (с посл. изм.);
17. Федеральный закон от 10.01.2003 г. №20-ФЗ (ред. от 11.07.2011 г.) «О Государственной автоматизированной системе Российской Федерации «Выборы»// СЗ РФ.2003. N 2. Ст. 172; 2011. N 29. Ст.4291.
18. Федеральный закон от 4 июля 2003 г. № 97-ФЗ «О внесении изменений в статьи 2 и 35 Федерального закона «Об основных гарантиях избирательных прав и права на участие в референдуме граждан Российской Федерации»» // СЗ РФ. 2003. № 27 (Ч. 2). Ст. 2711;
19. Федеральный закон от 6 октября 2003 г. № 131-ФЗ (в ред. от 7 мая 2013 г., с изм. от 27 июня 2013 г.) «Об общих принципах организации местного самоуправления в Российской Федерации» // СЗ РФ. 2003. № 40. Ст. 3822 (с посл. изм.);
20. Федеральный закон от 20 декабря 2004 г. № 168-ФЗ «О внесении изменений в Федеральный закон «О политических партиях»» // СЗ РФ. 2004. № 52 (Ч. 1). Ст. 5272;
21. Федеральный закон от 18 мая 2005 № 51-ФЗ (в ред. от 2 июля 2013 г.) «О выборах депутатов Государственной Думы Федерального Собрания Российской Федерации» // СЗ РФ. 2005. № 21. Ст. 1919 (с посл. изм.);
22. Федеральный закон от 21 июля 2005 г. № 93-ФЗ «О внесении изменений в законодательные акты Российской Федерации о выборах и референдумах и иные законодательные акты Российской Федерации» // СЗ РФ. 2005. № 30 (Ч. 1). Ст. 3104;
23. Федеральный закон от 19.06.2004 г. N 54-ФЗ (ред. от 08.06.2012 г.) «О собраниях, митингах, демонстрациях, шествиях и пикетированиях» // СЗ РФ 21.06.2004. N 25. Ст. 2485; 2012. N 24. Ст. 3082;
24. 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)» // СЗ РФ. 2006. № 29. Ст. 3125;
25. Федеральный закон от 5 декабря 2006 г. № 225-ФЗ «О внесении изменений в Федеральный закон «Об основных гарантиях избирательных прав и права на участие в референдуме граждан Российской Федерации» и Гражданский процессуальный кодекс Российской Федерации» // СЗ РФ. 2006. № 50. Ст. 5303;
26. 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» // СЗ РФ. 2009. № 18 (Ч. 1). Ст. 2155;
27. Федеральный закон от 2 апреля 2012 г. № 28-ФЗ «О внесении изменений в Федеральный закон «О политических партиях»» // СЗ РФ. 2012. № 15. Ст. 1721;

28. 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» // СЗ РФ. 2012. № 30. Ст. 4172;
29. Указ Президента РФ от 04.03.2013 г. №183 «О рассмотрении общественных инициатив, направленных гражданами Российской Федерации с использованием интернет-ресурсов «Российская общественная инициатива» // СЗ РФ. 2013. N 10. Ст. 1019;
30. Постановление ГД ФС РФ от 22.01.1998 N 2134-И ГД (ред. от 18.10.2011) "О Регламенте Государственной Думы Федерального Собрания Российской Федерации"// СЗ РФ 16.02.1998, N 7.
31. Закон Владимирской области от 13.02.2003 г. N 10-ОЗ "Избирательный кодекс Владимирской области"// Владимирские ведомости. 2011. N 152-153.
32. Закон города Москвы № 10 от 04.04.2007 года «Об обеспечении условий реализации права граждан Российской Федерации на проведение в городе Москве собраний, митингов, демонстраций, шествий и пикетирований» // Вестник Мэра и Правительства Москвы. N 24, 25.04.2007;
33. Закон г.Москвы от 18.04.2007 г. №11 «О референдумах в городе Москве»// Вестник Мэра и Правительства Москвы. 2007. N 29.
34. Закон г.Санкт-Петербурга от 19 марта 2004 г. №138-22 «О местном референдуме в Санкт-Петербурге»// Вестник Законодательного Собрания Санкт-Петербурга. 2004. N 6.
35. Областной закон Ленинградской области от 09.06.2007 г. №93-оз «О местном референдуме в Ленинградской области»// Вестник Правительства Ленинградской области. 2007. N 43.
36. Постановление Конституционного Суда РФ от 21.04.1993 г. №8-П по делу о проверке конституционности ч.2 п.2 постановления Съезда народных депутатов РФ от 29.03.1993 г. «О всероссийском референдуме 25 апреля 1993 г., порядке подведения его итогов и механизме реализации результатов референдума» // Ведомости СНД и ВС РФ. 1993. № 18;
37. Постановление Конституционного Суда РФ от 10 июня 1998 г. № 17-П «По делу о проверке конституционности положений пункта 6 статьи 4, подпункта «а» пункта 3 и пункта 4 статьи 13, пункта 3 статьи 19 и пункта 2 статьи 58 Федерального закона от 19 сентября 1997 года «Об основных гарантиях избирательных прав и права на участие в референдуме граждан Российской Федерации»» // СЗ РФ. 1998. № 25. Ст. 3002;
38. Постановление Конституционного Суда РФ от 11.06. 2003 г. N 10-П «По делу о проверке конституционности Федерального конституционного закона «О внесении изменения и дополнения в Федеральный конституционный закон «О референдуме Российской Федерации» // СЗ РФ. 2003. N 25. Ст. 2564.
39. Постановление Конституционного Суда от 15 декабря 2004 г. № 18-П «По делу о проверке конституционности пункта 3 статьи 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» // СЗ РФ. 2004. № 51. Ст. 5260;
40. Постановление Конституционного Суда РФ от 1 февраля 2005 г. № 1-П «По делу о проверке конституционности абзацев второго и третьего пункта 2 статьи 3 и пункта 6 статьи 47 Федерального закона «О политических партиях» в связи с жалобой общественно-политической организации «Балтийская республиканская партия»» // СЗ РФ. 2005. № 6. Ст. 491;
41. Постановление Конституционного Суда РФ от 21.03.2007 г. N 3-П «По делу о проверке конституционности ряда положений ст. 6 и 15 Федерального конституционного закона «О референдуме Российской Федерации» в связи с жалобой граждан В.И. Лакеева, В.Г. Соловьева и В.Д. Уласа» // СЗ РФ. 2007. N 14. Ст. 1741;

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

43. Постановление Конституционного Суда РФ от 09.07.2012 г. N 17-П «По делу о проверке конституционности не вступившего в силу международного договора Российской Федерации - Протокола о присоединении Российской Федерации к Марракешскому соглашению об учреждении Всемирной торговой организации» // СЗ РФ. 2012. N 29. Ст. 4169;

44. Постановление Конституционного Суда Российской Федерации № 4-П от 14 февраля 2013 года «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» // Собрание законодательства РФ. 2013. № 8. Ст. 868.

45. Определение Конституционного Суда РФ от 19 мая 2009 г. № 842-О-О «Об отказе в принятии к рассмотрению жалобы гражданина Бочкова Вадима Борисовича на нарушение его конституционных прав положениями подпунктов «а» и «г» пункта 5.2 статьи 56 Федерального закона «Об основных гарантиях избирательных прав и права на участие в референдуме граждан Российской Федерации»» // СПС КонсультантПлюс [Документ опубликован не был];

46. Определение Конституционного Суда РФ от 29.09.2011 N 1319-О-О «Об отказе в принятии к рассмотрению жалобы граждан Аверкиева Игоря Валерьевича, Ковина Виталия Сергеевича и других на нарушение их конституционных прав пунктом 1 части 2 статьи 36 Федерального закона "Об общих принципах организации местного самоуправления в Российской Федерации» // СПС Консультант Плюс;

47. Определение Конституционного Суда РФ от 22.03.2012 N 602-О-О «Об отказе в принятии к рассмотрению жалобы гражданина Авакяна Ваника Минасовича на нарушение его конституционных прав статьей 15 Федерального закона "Об общих принципах организации местного самоуправления в Российской Федерации» // СПС Консультант Плюс.

48. Постановление Пленума Верховного Суда РФ от 31.03.2011 N 5 (ред. от 09.02.2012) «О практике рассмотрения судами дел о защите избирательных прав и права на участие в референдуме граждан Российской Федерации» // Бюллетень Верховного Суда РФ. 2011. N6.

49. Решение Верховного Суда РФ от 06.06.2012 г. N АКПИ12-693 «Об оставлении без удовлетворения заявления об отмене Постановления ЦИК России от 13.04.2012 N 118/917-6» // СПС Консультант Плюс.

50. Определение Верховного Суда РФ от 20.09.2012 N АПЛ12-499 В удовлетворении заявления об отмене постановления ЦИК РФ отказано правомерно, так как ЦИК РФ правильно установила, что вопрос "Поддерживаете ли вы присоединение России ко Всемирной торговой организации на условиях и обязательствах в соответствии с Протоколом, подписанным 16.12.2011?" не соответствует требованиям частей 5 и 7 ст. 6 Федерального конституционного закона "О референдуме Российской Федерации".// СПС Консультант Плюс.

51. Постановление ЦИК РФ от 13.04.2012 г. N 118/917-6 "О заключении Центральной избирательной комиссии Российской Федерации по вопросу: "Поддерживаете ли вы присоединение России ко Всемирной торговой организации на условиях и обязательствах в соответствии с Протоколом, подписанным 16 декабря 2011

года", предлагаемому для вынесения на референдум Российской Федерации"// Вестник Центризбиркома РФ. N 7. 2012.

52. Постановление ЦИК России от 19.07.2012 г. N 132/1011-6 "О заключении Центральной избирательной комиссии Российской Федерации по вопросам, предлагаемым для вынесения на референдум Российской Федерации региональной подгруппой инициативной группы по проведению референдума от субъекта Российской Федерации - Новосибирская область"// Вестник Центризбиркома РФ. N 9. 2012.

53. Конституция (Основной закон) Российской Социалистической Федеративной Советской Республики от 10.07.1918 // СУ РСФСР. 1918. № 51.

54. Конституция Российской Социалистической Федеративной Советской Республики от 11 мая 1925 года// http://constitution.garant.ru/history/ussrrsfr/1925/red_1925/5508617/chapter/1/#10000.

55. Конституция (Основной закон) Союза Советских Социалистических Республик от 05.12.1936 // «Известия ЦИК СССР и ВЦИК», №283, 06.12.1936.

56. Конституция (Основной закон) Союза Советских Социалистических Республик от 07.10.1977 // Свод законов СССР. 1990. Т.3.

57. Конституция (Основной закон) Российской Социалистической Федеративной Советской Республики от 12 апреля 1978 // URL: http://constitution.garant.ru/history/ussrrsfr/1978/red_1978/5478721/chapter/6/#2600.

58. Проект федерального закона «О правовых гарантиях оппозиционной деятельности в Российской Федерации» № 96008902-2 (1996г.) // Официальный сайт Государственной Думы Российской Федерации / www.duma.gov.ru

59. Пояснительная записка к проекту федерального закона «О правовых гарантиях оппозиционной деятельности в Российской Федерации» (1996г.) // Официальный сайт Государственной Думы РФ / www.duma.gov.ru

60. Проект федерального закона «О правовых гарантиях оппозиционной деятельности в Российской Федерации» № 143772-4 (2005г.) // Официальный сайт Государственной Думы Российской Федерации / www.duma.gov.ru

61. Проект федерального закона «Об основных гарантиях оппозиционной деятельности в Российской Федерации» № 389299-4 (2007г.) // Официальный сайт Государственной Думы Российской Федерации / www.duma.gov.ru

62. Проект федерального конституционного закона «О Федеральном Собрании Российской Федерации» № 182725-4 (2005г.) // Официальный сайт Государственной Думы РФ / www.duma.gov.ru.

2. Научная литература

1. *Leibholz G.* Parteienstaat und repräsentative Demokratie // Deutsches Verwaltungsblatt. 1951. № 1;

2. *Авакьян С.А.* Демократия протестных отношений: конституционно-правовое измерение // Конституционное и муниципальное право. 2012. № 1;

3. *Авакьян С.А.* Конституционное право России. В 2-х т. Том I. М., 2005;

4. *Авакьян С.А.* Парламентские процедуры: конституционно-правовое регулирование и практика // Парламентские процедуры: проблемы России и зарубежный опыт : Материалы научной конференции. Москва 21-23 марта 2002г. / Под ред. проф. С.А. Авакьяна. - М.: Изд-во МГУ. 2003.

5. *Авакьян С.А.* Свобода общественного мнения и конституционно-правовые гарантии ее осуществления// Конституционное и муниципальное право. 2013. № 1;

6. *Аванесян А. А.* Референдум как конституционно-правовой институт в современной России: Дис. ... канд. юрид. наук. Волгоград, 2004.

7. *Алебастрова И.* Оппозиция: политическая тень как средство от политического мрака // Сравнительное конституционное обозрение. 2011. №1.

8. Алебастрова И.А. - Рецензия на книгу С.В. Васильевой «Конституционно-правовой статус политической оппозиции» // Институт права и публичной политики, Москва, 2010. 234 с.
9. Амбарнов С.Ю. Законодательство о референдумах (Сравнительный анализ) // Государство и право. № 4. 1992.
10. Андреева Г.Н. Бюджетно-финансовые вопросы как предмет референдума (заметки на полях решения Конституционного Суда РФ) // Конституционное и муниципальное право. 2007. №20;
11. Андреева Г.Н., Верещагин А.Н., Старостина И.А. Двери референдума приоткрываются? // Сравнительное конституционное обозрение. 2007. №2.
12. Андреева Г.Н., Старостина И.А. Избирательное право в России и в зарубежных странах. М., 2010.
13. Аналитический вестник Совета Федерации Федерального Собрания Российской Федерации № 26 (219). «Проведение выборов: Европейские стандарты и процедуры оценки» (По материалам, предоставленным Европейской Комиссией за Демократию через Право Совета Европы). М., 2003;
14. Баглай М.В. Конституционное право Российской Федерации. М., 2013.
15. Барабашев Г. В., Шеремет К. Ф. Непосредственная демократия в СССР. М., 1984.
16. *Беше-Головко К.* Логика оппозиционной деятельности во Франции // Сравнительное конституционное обозрение. 2011. № 1.
17. Бондарь Н.С. Судебный конституционализм в России в свете конституционного правосудия. М., 2011.
18. *Бударагин М.* Протест как процедура. Деловая газета «ВЗГЛЯД» от 12 марта 2012 года URL: <http://www.vz.ru/politics/2012/3/12/567652.html>
19. *Буянтужева Р.С.* Конституционно-правовое обеспечение свободы манифестаций в Российской Федерации: Автореф. дис. ... канд. юрид. наук. М., 2010;
20. *Варламова Н.В.* Третье поколение прав человека как форма юридикации отношений между социальными общностями // История государства и права. 2009. № 14, 15, 16. / СПС «КонсультантПлюс».
21. *Васильева С.В.* Конституционно-правовой статус политической оппозиции. М.: Институт права и публичной политики. 2010.
22. *Васильева С.В.* Конституционно-правовые гарантии оппозиционной деятельности // Государственная власть и местное самоуправление. 2009. №2. / СПС «КонсультантПлюс».
23. *Васильева С.В.* Политическая оппозиция как комплексный правовой институт конституционного права // Современные проблемы конституционного и муниципального строительства: опыт России и зарубежных стран. Материалы международной научной конференции. Юридический факультет МГУ им.М.В.Ломоносова. Москва, 10-13 марта 2010 года / отв.ред. Авакьян С.А. / М.: «Издательский дом РоЛиКС». 2010.
24. *Васильева С.В.* Конституционно-правовой статус политической оппозиции. М.: Институт права и публичной политики, 2010;
25. *Вискулова В.В.* Голосование «против всех»: исключить нельзя оставить (в свете решений Конституционного Суда РФ) // Конституционное и муниципальное право. 2008. № 5;
26. *Гаврилов Г. А.* Модели политической оппозиции: теоретико-методологический анализ. // Екатеринбург: УрО РАН. 2003.
27. *Головин А.Г., Федотова Е.В.* Кодификация избирательного законодательства в РФ: опыт регионов // Журнал о выборах. 2005. № 5;
28. Горлачев Р. Ю. Конституционно-правовые гарантии непосредственной демократии в Российской Федерации: Дис. ... канд. юрид. наук. М., 2003.

29. *Дайси О.В.* Основы государственного права Англии. М., 1907;
30. Данилов С.Ю. Референдумы в современном мире: сравнительный анализ предметов и последствий // Современное право. 2012 №8
31. Дмитриев Ю. А., Комарова В. В. Референдум в системе народовластия. М., 1995.
32. *Дмитриев Ю.А.* Комментарий к Федеральному закону от 19 июня 2004 г. № 54-ФЗ «О собраниях, митингах, демонстрациях, шествиях и пикетированиях» (постатейный). М.: Издательство «ЮРКОМПАНИ». 2012;
33. *Дмитриев Ю.А.* Правовое обеспечение свободы манифестаций в условиях правового государства: Автореф. дис. ... канд. юрид. наук. М., 1996;
34. Доклад Специального докладчика по вопросу о праве на свободу мирных собраний и праве на свободу ассоциации Майна Кайя – 21 мая 2012 года;
35. *Дорожкин Ю.Н., Мусина Л.М., Шкель С.Н.* Политическая оппозиция в постсоветской России: этапы и особенности становления. Уфа: БАГСУ, 2007.
36. *Дюверже М.* Политические партии. М.: Академический проект. 2002.
37. Евлаш Т.В. Понятие и значение местного референдума как внешнее проявление реализации населением права на местное самоуправление // Государственная власть и местное самоуправление. 2010. N 2.
38. *Евлов И.М.* Конституционное право на свободу собраний и его законодательные ограничения // Конституционное и муниципальное право. 2013. № 3;
39. *Жолквер Н.* Запрет демонстрации в Германии – крайняя мера. От 5 июня 2012 г. URL: <http://dw.de/p/1584e> (Deutsche Welle);
40. Замотаева Е. Судебный нормоконтроль как способ преодоления экономических конфликтов // Право и экономика. 2003. № 9. С. 11.
41. *Заславский С.Е.* Политические партии России: Процесс правовой институционализации. Автореф. Дисс. ... докт. юрид. наук. М., 2004.
42. *Зеркин Д.П.* Политический конфликт и оппозиция // Социально-политический журнал, 1998. №5.
43. Кабышев В.Т. Прямое народовластие в советском государстве. Саратов. 1974.
44. Ковалев В. Предмет референдумов в России: регулирование и проблематика // Право и жизнь. 2001. № 35.
45. Ковлер А. И. Исторические формы демократии. Проблемы политико-правовой теории. М., 1990.
46. Комарова В. В. Механизм непосредственной демократии современной России (система и процедуры). М., 2006.
47. Комарова В. В. Виды референдумов в современной России // Конституционное и муниципальное право. 2003. № 5
48. Комментарий к Конституции Российской Федерации /Под ред. В.Д.Зорькина. М., 2011.
49. Конституционное законодательство России / Под ред. Ю.А. Тихомирова. М.: Городец, 1999;
50. Конституционное (государственное) право зарубежных стран / Под ред. Б.А. Страшуна. В 4т. М., 2013.
51. Конституционное право государств Европы / Отв. ред. Д.А. Ковачев. М., 2005
52. Конституционное право России/ Под ред. А.Н. Кокотова. М., 2008.
53. Конституция в XXI веке / Под ред. В.Е. Чиркина. М., 2011.
54. Концепция развития российского законодательства / Под ред. Т.Я.Хабриевой, Ю.А.Тихомирова. М., 2010.
55. Коток В.Ф. Референдум в системе социалистической демократии. М. 1964.

56. Кривачев А. А. Роль и место выборов и референдумов в процессе становления и развития правового государства в России // Государственная власть и местное самоуправление. 2000. № 1.
57. Кряжков В. А., Митюков М. А. Конституционный Суд Российской Федерации: развитие конституционно-правового статуса // Государство и право. № 11, 2011.
58. Кузьминых Н. В. Оппозиционная деятельность в Российской Федерации: к вопросу о принятии федерального закона // Современное право. 2006. № 7. / СПС «КонсультантПлюс».
59. Курячая М. М. Право на референдум в системе публично-политических прав граждан Российской Федерации / Отв. ред. С. А. Авакьян. М., 2006
60. Как митингуют в других странах. «Газета.Ru» от 31 марта 2012 г. URL: http://www.gazeta.ru/2004/03/31/oa_116457.shtml;
61. Как работает демократия. Обзор, составленный Швейцарским Хельсинкским союзом, Швейцарским Восточным институтом и Фондом демократии. 2010;
62. Князев В. В., Стефанишин С. С. Борьба с массовыми беспорядками за рубежом. Часть 2. М., 1992;
63. Князева И. Г. К вопросу о понятии и сущности флешмоба как одной из форм проведения публичных мероприятий // Конституционное и муниципальное право. 2012. № 8. С. 35-37;
64. Колосов И. С. Конституционное право граждан на проведение собраний, митингов и демонстраций, шествий и пикетирования и его реализация в субъектах Российской Федерации, находящихся в пределах Южного федерального округа: Дис. ... на соискание ученой степени кандидата юридических наук. Ставрополь, 2005;
65. Комментарий к Конвенции о защите прав человека и основных свобод и практике ее применения / Под общей редакцией д.ю.н., проф. В. А. Туманова и д.ю.н., проф. Л. И. Энтина. М.: Издательство НОРМА, 2002;
66. Лавриненко И. Г. Регламенты верхних палат законодательных (представительных) органов государственной власти // Аналитический вестник. 1996. N34(190).
67. Линц Х. Крушение демократических режимов: кризис, разрушение и восстановление равновесия // Проблемы Восточной Европы. Вашингтон, 1993. №39-40.
68. Любарев А. Е. О концепции Избирательного кодекса РФ // Государство и право. 2010. № 7;
69. Майер Х. Избирательное право как инструмент распределения власти или избирательное право и политика // Сравнительное конституционное обозрение. 2005. № 1;
70. Маклаков В. В. Конституционное право зарубежных стран., М., 2006.
71. Макаров Д. «Проблемы реализации права на мирные собрания» // Вестник публичного права. – М., 2006. № 15;
72. Матвеев В. Ф. Право публичных собраний. Очерк развития и современной постановки права публичных собраний во Франции, Германии и Англии. СПб., 1909 // Репринт Allpravo.Ru. 2004;
73. Матейкович М. С. Федеральное избирательное законодательство нуждается в кодификации // Конституционное и муниципальное право. 2009. № 14;
74. Международные избирательные стандарты. Сборник документов: выпуск второй / М.: Центральная избирательная комиссия Российской Федерации, 2009.
75. Мелисса Каплан. State Codes Related To Wearing Masks. От 13 января 2013 г. URL: <http://www.anapsid.org/cnd/mcs/maskcodes.html>;
76. Миронов Н. Институционализация политической оппозиции // Сравнительное конституционное обозрение. 2004. № 4(49).

77. Мишин А. А. Концепция плебисцитарной демократии // Сов. государство и право. 1972. № 6.
78. Мильников В.В. Проблемы понятия "политическая реклама" и некоторые подходы к его законодательному определению // Конституционное и муниципальное право. 2008. N 12 / СПС «КонсультантПлюс».
79. Муниципальное право России / Под ред. С.А.Авакьяна. М., 2010.
80. Муниципальное право Российской Федерации/ Под ред. В.И.Фадеева. М.,2009.
81. Народные голосования в Российской Федерации. / Под ред. Л.Ю.Грудцыной. М.,2010.
82. Научно-практический комментарий к Федеральному закону «Об основных гарантиях избирательных прав и права на участие в референдуме граждан Российской Федерации» / Отв. ред. А.А. Вешняков. М., 2007.
83. Никитенко М. Н. Конституционно-правовые основы местного референдума в Российской Федерации: Дис. ... канд. юрид. наук. М., 2009.
84. Нугаева С. Ю. Свобода мирных собраний. М.: Новая юстиция, 2010. (Юристы за конституционные права и свободы);
85. Нудненко Л. А. Непосредственная демократия и местное самоуправление в России. Барнаул, 2000.
86. Нудненко Л. А. Теория демократии. М., 2001.
87. Нудненко Л.А. Конституционное право гражданина Российской Федерации на референдум и международные стандарты //Конституционное и муниципальное право. 2005. N 1.
88. Нудненко Л.А. Проблемы правового регулирования конституционного права гражданина России на публичные мероприятия // Конституционное и муниципальное право. 2006. № 6;
89. Обзор зарубежного законодательства, регулирующего проведение публичных собраний и шествий граждан. Подготовлено по просьбе Общественной палаты РФ. Москва, 2010;
90. Основы конституционного строя России: двадцать лет развития / Под ред. А.Н. Медушевского. М., 2013.
91. Официальный сайт «Организации по безопасности и сотрудничеству в Европе». URL: www.osce.org/odihr;
92. Официальный сайт Автоматизированной системы обеспечения законодательной деятельности Государственной Думы Федерального Собрания Российской Федерации URL: <http://asozd2.duma.gov.ru>;
93. Официальный сайт Организации Объединенных Наций URL: <http://www.un.org>;
94. Петухова Н. Предмет референдума: конституционно-правовая практика России и зарубежных стран // Сравнительное конституционное обозрение. 2010. №1.
95. Пешков В.П. Политическая оппозиция как социальный институт реформируемого российского общества: Эволюция восприятия массовым сознанием. Дисс. ... докт. соц. наук. М., 2000.
96. Политология: Словарь-справочник // М.А. Василик, М.С. Вершинин и др. / М.: Гардарики, 2001.
97. Постников А.Е. Тенденции развития институтов конституционного права // Журнал российского права. 2011. № 10.
98. Похмелкин В.В. Соотношение политических и правовых начал в законодательном процессе. // Оценка законов и эффективности их принятия / М.: Изд. Государственной Думы. 2005.

99. Радио «Голос России». «В Канаде за "маски" во время беспорядков будут сажать на 10 лет». Статья от 1 ноября 2012 г. URL: http://rus.ruvr.ru/2012_11_01/V-Kanade-za-maski-vo-vremja-besporjadkov-budut-sazhat-na-10-let/;
100. Руденко В. Н. Конституционные модели референдума в странах Европейского союза, Швейцарии и России // Конституционное право: Восточноевропейское обозрение. 2003. № 1 (42).
101. Руденко В. Н. Прямая демократия: модели правления, конституционно-правовые институты. Екатеринбург, 2003.
102. Руденко В.Н. Прямая демократия: модели правления, конституционно-правовые институты. Екатеринбург, 2003.
103. *Саморуков М.* Почему закон против митингов в Канаде жестче российского. От 25 мая 2012 г. URL:http://slon.ru/world/pochemu_zakon_protiv_mitingov_v_kanade_zhestche_rossiyskogo-792602.shtml
104. Свод рекомендуемых норм при проведении выборов. Руководящие принципы и пояснительный доклад, принятые Венецианской Комиссией на 52-й сессии (Венеция, 18-19 октября 2002 г.). Страсбург, 30 октября 2002 г. Заключение № 190/2002. CDL-AD (2002) 23. Полный текст документа см. на официальном сайте Венецианской Комиссии: [http://www.venice.coe.int/docs/2002/CDL-AD\(2002\)023rev-rus.pdf](http://www.venice.coe.int/docs/2002/CDL-AD(2002)023rev-rus.pdf);
105. *Салихов Д.Р.* Оппозиционная деятельность в России: проблемы и перспективы. // Конституционное и муниципальное право. 2011. №7. / СПС «КонсультантПлюс».
106. Сергеев А. А. Об ограничении предмета референдума Российской Федерации // Конституционное и муниципальное право. 2008. № 19.
107. Сергеев А.А. Об ограничении предмета референдума Российской Федерации // Конституционное и муниципальное право. 2008. № 19.
108. *Сергеев С.А.* Политическая оппозиция в современной России: федеральный и региональный аспекты. Дисс... докт. полит, наук. Казань. 2005.
109. Синцов Г. В. Конституционно-правовой институт референдума Российской Федерации и субъектов Российской Федерации: Дис. ... канд. юрид. наук. М., 2003.
110. Советское государственное право. Учебник. 2-е изд. / Под ред. проф. С.С. Кравчука. М.: Юрид. лит., 1985;
111. Современные избирательные системы / науч. ред. А.В. Иванченко, В.И. Лафитский. Вып. 3. М., 2009.
112. Современные избирательные системы / науч. ред. А.В. Иванченко, В.И. Лафитский. Вып. 4. М., 2009.
113. Современные избирательные системы / науч. ред. А.В. Иванченко, В.И. Лафитский. Вып. 5. М., 2010.
114. Современные избирательные системы / науч. ред. А.В. Иванченко, В.И. Лафитский. Вып.6. М., 2011.
115. Современные избирательные системы / науч. ред. А.В. Иванченко, В.И. Лафитский. Вып. 7. М., 2012.
116. Современные избирательные системы / ред. Д. В. Лафитский. Вып.1 . М., 2006.
117. Современные избирательные системы/ науч.ред. Ю.А. Веденеев, В.И. Лысенко. Вып.2. М., 2007.
118. Современные проблемы конституционного и муниципального строительства: опыт России и зарубежных стран// под ред. С.А.Авакьяна. М., 2010.
119. Специальный доклад Уполномоченного по правам человека в РФ «О соблюдении на территории РФ конституционного права на мирные собрания». Российская газета №136, 28 июня 2007 года;

120. Старостина И. А. Законодательные новеллы в регулировании вопросов референдума субъектами Российской Федерации // Конституционное законодательство субъектов Российской Федерации: проблемы совершенствования и использования в преподавании / Под ред. С. А. Авакьяна. М., 1999.
121. Старостина И.А. Политико-правовые взаимосвязи в системе прямого народовластия // Конституционное право и политика: сборник материалов международной научной конференции: Юридический факультет МГУ имени М.В. Ломоносова. 28-30 марта 2012 года / отв. ред. проф. Авакьян С.А. М., 2012.
122. Старостина И.А. Пробелы и дефекты в российском конституционном праве по вопросу о референдуме// Материалы международной научной конференции, Юридический факультет МГУ им. М.В.Ломоносова. М.,2008.
123. Старостина И.А. Савинцева М.И. Конституционный референдум в Японии. М., 2010.
124. Суханов Е.А. О Концепции развития гражданского законодательства Российской Федерации // Вестник гражданского права. 2010. № 4;
125. Тимофеева Л.Н. Власть и оппозиция: взаимодействие, взаимоограничение, взаимоконтроль, коммуникация. // М.: Изд-во РАГС. 2004.
126. Троицкая А. Парламентская оппозиция в системе разделения властей: организационные гарантии и доступные инструменты контроля // Сравнительное конституционное обозрение. 2011. № 1.
127. Экспертное заключение на Федеральный закон «О внесении изменений в Кодекс Российской Федерации об административных правонарушениях и Федеральный закон «О собраниях, митингах, демонстрациях, шествиях и пикетированиях»», подготовленное экспертами Рабочей группы по гражданским свободам и гражданскому участию Совета при Президенте Российской Федерации по развитию гражданского общества и правам человека. 7 июня 2012 года;
128. Юдин Ю.А, Шульженко Ю.Л. Конституционное правосудие в федеративном государстве (сравнительно-правовое исследование). М., 2000.
129. Яковенко М.А. Конституционное право граждан Российской Федерации на проведение собраний, митингов, демонстраций, шествий и пикетирования в контексте практики Европейского Суда по правам человека // Российское правосудие. 2011. № 7 (63).